

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

AÇÕES AFIRMATIVAS NO BRASIL: AVALIAÇÃO
DO RESULTADO DA POLÍTICA DE RESERVA DE
VAGAS PARA NEGROS NO CARGO DE PROMOTOR
DE JUSTIÇA DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS
ESTADUAIS

TRABALHO DE FINAL DE CURSO APRESENTADO À ESCOLA
BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

ALEXANDRE ROSSI ELIAS DA SILVA

Rio de Janeiro - 2021

Silva, Alexandre Rossi Elias da

Ações afirmativas no Brasil : avaliação do resultado da política de reserva de vagas para negros no cargo de promotor de justiça dos ministérios públicos estaduais / Alexandre Rossi Elias da Silva. – 2021.

84 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientadora: Joana da Costa Martins Monteiro.

Inclui bibliografia.

1. Programas de ação afirmativa – Brasil. 2. Serviço público – Concurso – Aspectos sociais – Brasil. 3. Negros no serviço público – Brasil. 4. Políticas públicas – Brasil. I. Monteiro, Joana. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 355.5339

ALEXANDRE ROSSI ELIAS DA SILVA

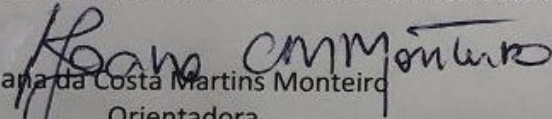
“AÇÕES AFIRMATIVAS NO BRASIL: AVALIAÇÃO DO RESULTADO DA POLÍTICA DE RESERVA DE VAGAS PARA NEGROS NO CARGO DE PROMOTOR DE JUSTIÇA DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESTADUAIS”.

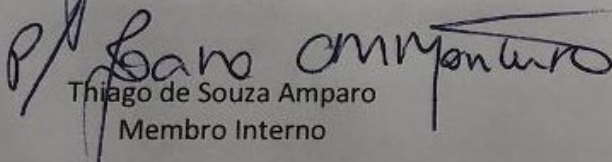
Trabalho de conclusão apresentado(a) ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública do(a) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas para obtenção do grau de Mestre(a) em Administração Pública.

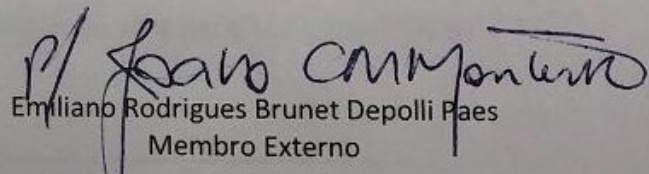
Data da defesa: 10/02/2021

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA


Presidente da Comissão Examinadora: Prof^a Joana da Costa Martins Monteiro


Joana da Costa Martins Monteiro
Orientadora


Thiago de Souza Amparo
Membro Interno


Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes
Membro Externo

Em cumprimento Lei nº 13.979 de 06/02/20 - DOU nº 27 de 07/02/20, a Portaria MEC nº 473 de 12/05/20 - DOU nº 90 de 13/05/20 e ao Decreto nº 068 de 11/05/20 - Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, DOE nº 082-A em 11/05/20 que dispõe sobre a suspensão temporária das atividades acadêmicas presenciais e a utilização de recursos tecnológicos (em conformidade à legislação vigente), face ao COVID-19, as apresentações das defesas de Tese e Dissertação, de forma excepcional, serão realizadas de forma remota e síncrona, incluindo-se nessa modalidade membros da banca e discente.


Flavio Carvalho de Vasconcelos
Diretor



Antonio de Araujo Freitas Junior
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação FGV

Antonio Freitas, PhD
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação
Fundação Getúlio Vargas

Dedico esse trabalho de pesquisa aos meus pais, **José Luiz e Telma**, que vivenciaram junto comigo as minhas dúvidas e incertezas, mas foram os meus maiores incentivadores e sempre fizeram de tudo pelas realizações e felicidades dos seus filhos.

Aos meus irmãos, **Mau, Chico, Joca e Rafa** que me preenchem com muito amor e são fontes de inspiração e orgulho.

À minha orientadora **Joana Monteiro** pela sua atenção dedicada a mim, com uma presença cheia de sabedoria e otimismo que foram fundamentais para que eu não desistisse.

Aos meus **familiares e amigos** que sempre emanaram boas energias e que vibram com muito afeto e carinho com as minhas conquistas.

Resumo

Objetivo – Avaliar os resultados da política pública afirmativa que reserva 20% das vagas para candidatos negros nos concursos públicos realizado para o provimento do cargo de Promotor de Justiça Substituto nos Ministérios Públicos Estaduais. Ainda, busca identificar o desenho da política nesse órgão.

Metodologia – O problema em tela demandou o método de investigação de pesquisa documental para fins de coleta e organização das referências que subsidiaram na análise das estatísticas descritivas do desenho da política e do resultado em cada uma das etapas do concurso.

Resultados – Foi demonstrada uma baixa efetividade da política em atingir o quantitativo de vagas reservadas para o público-alvo da política. Em contrapartida, a nomeação dos candidatos, que ocorre em um momento posterior à aprovação e está condicionada a ordem de classificação dos candidatos, deu posse para 100% dos candidatos negros aprovados. Ao mesmo tempo, foram identificadas algumas barreiras dentro do próprio desenho dos concursos, que podem ser responsáveis por afetar o resultado da política.

Limitação – A principal limitação se deu pela ausência de informação dos dados consolidados sobre a cor e raça dos integrantes que participaram dos concursos públicos para a mesma vaga no momento anterior à publicação da ação afirmativa. Pesquisas futuras podem avaliar o impacto da política ao estabelecer uma relação de causa e efeito, observando um grupo que não tenha sido beneficiado pela intervenção do poder público.

Contribuições práticas – A partir desses resultados, o órgão pode adotar desenhos alternativos para a política que gerem o incentivo para uma maior participação dos candidatos negros em cada uma das fases que compõem o concurso para Promotor de Justiça Substituto. A retirada de algumas restrições, sem perder de vista o desempenho dos candidatos, poderá implicar em um aumento da efetividade da política.

Contribuições sociais – Ao propor soluções que revertam o quadro de sub-representação de negros em um cargo elevado nível hierárquico em uma instituição prestigiada, o presente trabalho contribui na prática para a ocupação de pessoas negras e outras minorias representadas em espaços de poder, além de fortalecer o debate em torno de ações que priorizem a diminuição da desigualdade racial e aumentem a diversidade na administração pública.

Originalidade – A originalidade reside no *locus* da pesquisa, que restringe o seu foco para o cargo de Promotor de Justiça Substituto nos Ministérios Públicos Estaduais.

Palavras-chave: Ação Afirmativa; Cotas raciais; Ministérios Públicos Estaduais; Resolução nº 170/2017

Categoria do artigo: Dissertação de Mestrado

Abstract

Purpose – Evaluate the results of the affirmative public policy that reserves 20% of the vacancies for black candidates in public tenders held to fill the position of Substitute Prosecutor in State Public Ministries. It also seeks to identify the policy design in that institution.

Design/Methodology – The problem demanded the documentary research investigation method for the purpose of collecting and organizing the references that supported the analysis of the descriptive statistics of the policy design and the result in each of the stages of the contest.

Findings – The policy's low effectiveness in reaching the number of vacancies reserved for the policy's target audience was demonstrated. On the other hand, the nomination of the candidates, which occurs after the approval and is conditioned to the order of classification of the candidates, gave possession to 100% of the approved black candidates. At the same time, some barriers were identified within the design of the contests, which may be responsible for affecting the outcome of the policy.

Research limitations – The main limitation was due to the lack of information on the consolidated data on the color and race of the members who participated in public tenders for the same vacancy before the publication of the affirmative action. Future research can assess the impact of the policy by establishing a cause-and-effect relationship, looking at a group that has not benefited from government intervention.

Practical implications – From these results, the institution can adopt alternative designs for the policy that generate the incentive for a greater participation of black candidates in each of the phases that make up the contest for Substitute Prosecutor. The removal of some restrictions, without losing sight of the candidates' performance, may imply an increase in the effectiveness of the policy.

Social implications - By proposing solutions that reverse the under-representation of blacks in a high hierarchical position in a prestigious institution, this work contributes in practice to the occupation of black people and other minorities represented in spaces of power, in addition to strengthening the debate around actions that prioritize the reduction of racial inequality and increase diversity in public administration.

Originality - The originality resides in the locus of the research, which restricts its focus to the position of Substituted Public Prosecutor in the State Public Ministries.

Keywords: Affirmative Action; Racial quotas; State Public Ministries; Resolution No. 170/2017

Paper category: Master's thesis

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	REFERENCIAL TEORICO	11
2.1.	Ações Afirmativas.....	11
2.2.	Ações Afirmativas no Brasil	18
2.2.1.	Ações Afirmativas para Negros	20
2.3.	Ações Afirmativas para Negros no Serviço Público: A Lei nº 12.990 de 2014 e a Resolução nº 170 de 2017 do CNMP	32
3	AS REGRAS DO PROCESSO DE SELEÇÃO DE PESSOAL	38
3.1.	O contexto histórico do concurso público	38
3.2.	O concurso público para o Ministério Público Estadual	40
3.2.1.	O objeto do estudo: Ministério Público.....	40
3.2.2.	Fases do Concurso Público para membros do Ministério Público	42
4	METODOLOGIA	45
5	RESULTADO	46
5.1.	Composição étnica-racial dos Ministérios Públicos Estaduais	57
5.2.	Análise das Fases dos Concursos	60
5.3.	Análise da Retenção dos Candidatos Negros por Fases dos Concursos	64
5.4.	Contribuições para a melhoria da Política.....	74
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
	REFERÊNCIAS	82

1 INTRODUÇÃO

A estratificação social é um fenômeno intergeracional, que afeta as chances de ascensão social, de reconhecimento e de sustento material de todos os membros de um grupo social, como consequência de práticas discriminatórias. É possível, no entanto, estabelecer tratamento diferenciado a fim de corrigir ou compensar a desigualdade para grupos que historicamente, imersos em um processo sistemático de segregação racial, perceberam desvantagens causadas pela discriminação negativa.

À luz dos dados sobre desigualdade racial no mundo do trabalho, a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) realizada em 2012 comparou trabalhadores com a mesma quantidade de anos de estudo, concluindo que o rendimento médio dos homens negros equivale a 66% do que foi auferido por homens brancos. O resultado é ainda mais impactante se comparado com as mulheres negras, que percebem rendimentos equivalentes a 40% dos homens brancos. (SILVA; SILVA, 2014)

Esse quadro também se manifesta na administração pública, um ambiente que o processo seletivo é pretensamente neutro e meritocrático. A explicação para essa distorção reside nos papéis desempenhados por esses grupos dentro de uma estrutura hierarquizada, refletindo uma sub-representação dos negros nos cargos maiores prestígios e remuneração.

Para Almeida (2019), as instituições são responsáveis por estabelecer normas e padrões que orientam a ação dos indivíduos, sendo de fundamental importância para compreendermos as formações sociais, dado que são dominadas por determinados grupos raciais que se utilizam de mecanismos institucionais para impor os seus interesses políticos e econômicos.

A recorrente falha da reversão desse panorama, justifica a adoção de medidas comprometidas em reduzir a desigualdade racial que estrutura a sociedade brasileira. A reserva de vagas para pretos e pardos em concursos públicos é apenas uma das modalidades que pode ser adotada e demonstra o engajamento da administração pública em promover políticas de igualdade racial, além de ser um reconhecimento formal do protagonismo do racismo na formação e preparação dos candidatos que disputam o mesmo cargo, limitando determinados grupos do usufruto de níveis mais elevados de progresso social alcançado pela sociedade brasileira. (SILVA; SILVA, 2014)

Indo além, o entendimento da necessidade da diversidade na administração pública vai ao encontro da importância da ocupação de pessoas negras e outras minorias representadas em espaços de poder, formulando políticas para os diversos grupos da sociedade, tendo motivações econômicas, políticas e até mesmo éticas.

Em 2019, ano que representa o início da formulação dessa pesquisa, completaram-se cinco anos da Lei que reserva aos negros um percentual das vagas oferecidas nos concursos públicos da administração público federal, tendo mais cinco de vigência desde então. Motivados por esse marco comemorativo, fomos em busca de uma instituição no setor público que tenha sido influenciada por tal normativa. O Ministério Público, além de cumprir com esse primeiro requisito, reuniu algumas características que revelaram ser de profundo interesse para quem se propõe analisar uma política pública focalizada. O fato de ter no seu quadro uma das vagas mais disputadas em todo o território nacional e, concomitantemente, possuir uma variabilidade significativa do mesmo concurso entre os estados brasileiros, fizeram desse órgão o arquétipo ideal para o desenvolvimento da dissertação.

Tais políticas, responsáveis por promover a igualdade nos diversos setores da sociedade, são identificados na literatura como ações afirmativas. Com vistas a conhecer essa experiência desenvolvida para rever o acesso de pessoas negras à cargos e empregos públicos, o objeto desse estudo foi a publicação da Resolução nº 170/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que adotou a modalidade de cotas raciais ao reservar 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos realizados para provimento de cargos efetivos e públicos de todos os órgãos que abrangem o Ministério Público¹.

Estreitando o foco da presente dissertação, a análise se restringiu aos concursos realizados para ocupantes do cargo de Promotor de Justiça Substituto nos Ministérios Públicos Estaduais (MPEs). A investigação desse quadro teve como questão central o seguinte problema de pesquisa: qual o resultado da política pública afirmativa de cotas raciais na proporção de pretos e pardos que compõe o quadro de membros dos Ministérios Públicos Estaduais?

Diante dessa provocação, o objetivo geral foi avaliar a contratação de negros nesses órgãos, a partir da aplicação da política afirmativa, em contraste com a sub-representação desse grupo na composição étnico-racial de Promotores dos MPEs. Contudo, a obtenção desse resultado só foi possível ao se amparar nos seguintes objetivos específicos: fazer um levantamento de todos os editais que implementaram a reserva de vagas para negros desde 2010; verificar o desenho institucional do principal mecanismo de seleção de pessoal nos

¹ Art. 128 da CF/1988.

MPEs; identificar quantas pessoas, pretos e pardos em comparação com a ampla concorrência, foram retidas nas fases dos concursos públicos; identificar a proporção de negros efetivamente aprovados e quantos nomeados através da ação afirmativa; e sugerir contribuições para a melhoria da política.

Para desenvolver os propósitos dessa pesquisa, o método utilizado foi a articulação entre a pesquisa documental e os dados administrativos disponibilizados pelas próprias instituições públicas avaliadas.

Ao propiciar mecanismo para que membros de grupos sociais historicamente discriminados participem de espaços em que decisões importantes são tomadas ou que pertençam a instituições que gozam de prestígio, Almeida (2019, p.147) listou o que se espera como efeito político para as ações afirmativas:

- a) o fortalecimento dos laços sociais, impedindo o isolamento de grupos e retirando a força de práticas discriminatórias;
- b) o exercício da pluralidade de visões de mundo e a dedução de interesses aparentemente específicos do grupo, que agora, com voz ativa, poderá participar da produção de um “consenso”, dando legitimidade democrática às normas de organização social;
- c) a redistribuição econômica, uma vez que a maior dificuldade de acesso ao mercado de trabalho é característica marcante em membros de grupos historicamente discriminados.

Esse trabalho justifica-se pela avaliação de políticas públicas afirmativas, baseado na crença de que uma das formas de se provocar uma mudança na sociedade é a adoção de práticas que vão de encontro com um sistema estruturado pelo racismo, retirando do imaginário social o local de subalternidade que frequentemente é atribuído à população negra e criando um espaço em que as reivindicações das minorias sejam repercutidas.

Além de contribuir para o debate a respeito das ações afirmativas, a presente pesquisa oferece subsídios para novas análises críticas sobre a adoção de cotas raciais no combate a redução das desigualdades no perfil racial dos ocupantes de postos de trabalho no setor público.

Para melhor compreensão dos resultados produzidos, essa dissertação está estruturada em mais cinco seções, além dessa introdução. A seção a seguir trata das referências que orientam a condução do trabalho, definindo conceitualmente as ações afirmativas, suas implicações no contexto brasileiro e, de maneira específica, na admissão de pessoal no serviço público. Em seguida, delimita-se o funcionamento do mecanismo de seleção de pessoal no setor público e o desenho da política de reserva de vagas para negros nos Ministérios Públicos Estaduais. Adiante, é apresentada a metodologia desta pesquisa e a sua estratégia para expor

os resultados, que constam na penúltima seção. Por fim, restam as considerações finais e as sugestões para que novas pesquisas possam ser desenvolvidas ocupando cada vez mais espaço no debate acadêmico e institucional, trazendo maior capilaridade para temática racial na formulação de políticas públicas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Ao assumirmos a responsabilidade de analisar uma política pública focalizada, urge a necessidade de posicionar os principais conceitos que englobam ou tangenciam o objeto da pesquisa. Nessa seção serão apresentadas as definições que orientam e referenciam a condução do presente trabalho, desde as ações afirmativas em um contexto mais amplo até a publicação da Resolução nº 170/2017 do CNMP, que reserva aos negros 20% das vagas nos concursos para o próprio Conselho e para todo o Ministério Público brasileiro.

2.1. Ações Afirmativas

Segundo Menezes (2001 apud HAAS; LINHARES, 2012, p.844), a

ação afirmativa é um termo de amplo alcance que designa o conjunto de estratégias, iniciativas ou políticas que visam favorecer grupos ou segmentos sociais que se encontram em piores condições de competição em qualquer sociedade em razão, na maior parte das vezes, da prática de discriminação[ões] negativas, sejam elas presentes ou passadas.

Essa breve definição do termo nos permite inferir algumas propriedades caracterizantes dessa medida. De largada, está posto que busca influenciar em um sistema que se encontra em desequilíbrio, sem, no entanto, definir de onde deve partir essa iniciativa. Neste caso, Gomes (2001, p.22) afirma que “as ações afirmativas consistem em políticas públicas e também privadas voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação [...]”.

Em que pese as profundas implicações jurídicas que o termo carrega consigo, algumas delas serão trabalhadas mais adiante, resta claro que o empreendimento de uma medida que visa reduzir a desigualdade historicamente acumulada pode pertencer tanto à iniciativa privada quanto às organizações públicas. Para efeito do que se pretende investigar nessa dissertação, o foco residirá nas ações orientadas pelo poder público.

Gomes (2001 apud SOUZA, 2010, p. 125) ampliando a definição do conceito de política afirmativa, a traduz como sendo:

um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego.

Nota-se até aqui, para um melhor dimensionamento das medidas caracterizadas como ações afirmativas é fundamental uma compreensão do espaço – local, setor, contexto –, de igual maneira do tempo, uma vez que buscam uma reparação por reproduções de práticas opressoras seculares ou contemporâneas, e, por fim, dos beneficiários, visto que vai além dos aspectos raciais e de gênero.

Santos (1999 apud HAAS; LINHARES, 2012), demarca que a finalidade das ações afirmativas é eliminar as desigualdades historicamente acumuladas, garantindo a igualdade de oportunidades e de tratamento, bem como compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização decorrentes de motivos raciais, étnicos, religiosos, de gênero e outros. (HAAS; LINHARES, 2012)

A motivação para a adoção de um conjunto de medidas que visa proteger minorias e grupos discriminado, reduzindo os obstáculos formais e informais que dificultam o acesso dessa coletividade em determinados espaços, encontra interseção com as complexas formações sociais que constituem os países. A intervenção se materializa ao tratar de forma diferenciada os indivíduos que padecem de vulnerabilidade a partir dos processos históricos, culturais e sociais, a fim de que se tenha o controle da transformação social no âmbito da educação, do trabalho, dos direitos e das relações sociais.

Ao analisar o notório monopólio exercido por determinados grupos em diversos espectros sociais, Guimarães (1996, p.243) nos ensina que

a sobrerepresentação de pessoas com uma mesma característica naturalizada em qualquer distribuição de recursos deve ser investigada, não porque seja

anormal qualquer sobrerrepresentação, mas porque construções como "sexo", "cor", "raça", "etnia" são construções sociais, usadas precisamente para monopolizar recursos coletivos. Ações afirmativas são políticas que visam afirmar o direito de acesso a esses recursos a membros de grupos subrepresentados, uma vez que se tenha boas razões e evidências para supor que o acesso a tais recursos seja controlado por mecanismos ilegítimos de discriminação (racial, étnico, sexual).

Gomes (2001 apud SOUZA, 2010, p. 125) reforça o caráter propositivo das ações afirmativas, pois

Diferentemente das políticas governamentais antidiscriminatórias baseadas em leis de conteúdo meramente proibitivo, que se singularizam por oferecerem às respectivas vítimas tão somente instrumentos jurídicos de caráter reparatório e de intervenção *ex post facto*, as ações afirmativas têm natureza multifacetária, visam a evitar que a discriminação se verifique nas formas usualmente conhecidas – isto é, formalmente, por meio de normas de aplicação geral ou específica, ou através de mecanismos informais, difusos, estruturais, enraizados nas práticas culturais e no imaginário coletivo.

Os objetivos das ações afirmativas começam a se concretizar quando os executores dessas práticas assimilam que os tratamentos depreciativos a que determinados grupos são submetidos precisam ser combatidos, buscando uma redução da desigualdade social e econômica através da ocupação de espaços que oportunizam uma mobilidade vertical entre os estratos da sociedade, garantindo acesso a direitos, bens e serviços semelhantes ao restante da população.

Outrossim, deriva dessa iniciativa a percepção de que a integração dos diferentes grupos sociais em espaços existentes fomenta novas perspectivas de crescimento do bem estar social mediante a valorização da diversidade cultural que os definem. Ao contextualizar a diferença como parte de um complexo processo relacional, não se deve esquecer que o fato de haver diferença entre grupos não exclui a presença de atributos, experiências e objetivos em comum. (YOUNG, 1995, apud Oliven, 2007)

Nessa linha, Piovesan (2008, p.890) diz que “a discriminação ocorre quando somos tratados iguais em situações diferentes; e diferentes em situações iguais” e complementa citando Santos (2003):

temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza, e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as

diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades.

A despeito da importância da tomada de consciência individual no reconhecimento das suas ações conscientes e subjetivas, ao reconhecer que as relações de dominações integram a organização econômica e política da sociedade, o Estado que preza pelo bem-estar social deve assumir para si o protagonismo das ações que buscam responder de forma assertiva às dissonantes condições de vida que moldam a vida social.

Embora não se tenha a ambição de adentrar no campo filosófico que o conceito proporciona, essa premissa de ator principal do poder público se coloca de maneira paradoxal, dado que por vezes também é um agente na reprodução dessas desigualdades. À título de exemplificação, dois terços da história do Brasil se encontram fundamentada em uma política de violência, tortura, humilhação e abandono dos negros escravizados que foi construída, consolidada e legitimada pelo Estado.

Em um ambiente favorável para criação de condições de igualdade aos indivíduos, se impõe ao Estado uma ação positiva, conferindo um tratamento desigual para aqueles tradicionalmente desprivilegiados. Desse modo, as decisões, ações ou a ausência delas representam os comandos de uma política pública que se dispõe a solucionar a existência de um conflito social.

Em 2016, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou um Relatório de Pesquisa sobre a reserva de vagas para negros na administração pública que serviu como uma bússola para a realização da presente dissertação. As autoras do relevante trabalho definem as políticas públicas de ações afirmativas como

ações de discriminação positiva resultantes das atividades políticas, isto é, são decisões do Estado no sentido de dar tratamento especial a determinado grupo em razão da sua marginalização, de modo a lhe permitir o direito fundamental da igualdade, uma vez que se encontram em condições desiguais de competição. (VOLPE; SILVA, 2016, p. 9).

Nessa esteira, Silva (1992 apud VOLPE; SILVA, 2016, p. 9) elucida que:

Prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas nas normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualação de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que

criam condições materiais mais propícias ao aferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.

Destarte, agrupando o contexto, a temporalidade e o público-alvo, ficamos com a seguinte definição de ação afirmativa, descrita por Gomes (2001 apud VOLPE; SILVA, 2016, p. 8):

Consiste em dar tratamento preferencial a um grupo historicamente discriminado, de modo a inseri-lo no “*mainstream*”, impedindo assim que o princípio da igualdade formal, expresso em leis neutras que não levam em consideração os fatores de natureza cultural e histórica, funcione na prática como mecanismo perpetuador da desigualdade. Em suma, cuida-se de dar tratamento preferencial, favorável, àqueles que historicamente foram marginalizados, de sorte a colocá-los em um nível de competição similar ao daqueles que historicamente se beneficiaram da sua exclusão. Essa modalidade de discriminação, de caráter redistributivo e restaurador, destinada a corrigir uma situação de desigualdade historicamente comprovada, em geral se justifica pela sua natureza temporária e pelos objetivos sociais que se visa com ela a atingir.

De maneira mais objetiva, recorremos a Feres Júnior e Daflon (2014, p. 33) que definem:

Ações afirmativas são políticas focais que alocam recursos em benefício de pessoas pertencentes a grupos discriminados e vitimados pela exclusão socioeconômica no passado ou no presente. Trata-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.

Desse imperativo é que são construídas as ações afirmativas enquanto uma modalidade de política pública que assume uma forma multifacetada. Estão no mesmo bojo políticas de proteção, de distribuição de terra, de moradia, de recursos ou aquelas que consistem em proporcionar vantagens competitivas para membros de grupos desprivilegiados em disputas nos espaços sociais. Nessa última categoria situam-se as políticas de discriminação positiva, que por sua vez também podem assumir diferentes formatos, sendo o seu exemplo mais clássico, no Brasil e no restante do mundo, a política de cotas ou reserva de vagas com a finalidade de

mitigar a sub-representação de indivíduos nos estratos sociais e econômicos que historicamente os repelem. (JUNIOR; DAFLON, 2015)

No cenário internacional, alguns autores atribuem aos EUA o pioneirismo nesse tipo de iniciativa. Na década de 1960, na busca pelo fim de leis segregacionistas, o movimento negro organizado assumiu um papel fundamental na defesa pelos direitos civis, exigindo do Estado uma postura ativa para a melhoria de condições da população negra. (SOUZA, 2010; JÚNIOR 2007)

Ainda em solo norte-americano, Guimarães (1996, p.239) volta um pouco mais no tempo e registra como a primeira referência às ações afirmativas a legislação trabalhista de 1935, que responsabilizava o empregador que viesse a discriminar sindicalistas ou operários sindicalizados devendo “tomar ações afirmativas para colocar as vítimas nas posições onde elas estariam se não tivessem sido discriminadas”. O autor constata que essa noção antiga encontra respaldo na definição moderna, na medida que ambas se referem a um programa de políticas públicas ordenados pelo executivo ou legislativo, ou implementado por empresas privadas visando uma reparação de injustiças passadas para garantir a ascensão de minorias étnicas, raciais ou sexuais.

Vale destacar que a presença da sociedade civil organizada, em especial o movimento negro, conduziu o processo para uma iniciativa que não dependesse apenas dos incentivos e ações do poder público, sendo praticadas por instituições sem fins lucrativos ou empresas privadas.

Junior e Daflon (2015), em contrapartida, indicam que a Índia tem a experiência mais antiga com ação afirmativa. O segundo país mais populoso do mundo, em oposição ao casteísmo que hierarquizava a população com a justificativa de uma origem divina, instaurou por volta de 1950 um sistema de cotas na contratação no serviço público e no ingresso em instituições públicas de ensino superior para grupos da população em que a incidência da pobreza era maior na comparação com os demais. Somados, esses grupos representavam 74,5% da população do país, indicando que são minorias apenas nos espaços de poder e prestígio. (JUNIOR; DAFLON, 2015, SOUZA 2010)

Outros exemplos de ações afirmativas surgiram na África do Sul, após a queda do *apartheid*, em 1991, onde foram adotadas medidas de reparações para corrigir as desigualdades geradas pelo regime. Inicialmente adotada como uma política provisória, assumiu um caráter compulsório ao considerar raça, gênero ou deficiência para a contratação ou promoção no serviço público aliado a exigências de qualificação, treinamento, educação e outros indicadores

de mérito. Feres Júnior e Daflon (2007 apud SOUZA, 2010, p.128) resumem as estratégias do governo em duas:

- (1) promoção da igualdade de oportunidades e tratamento justo no emprego por meio da eliminação da discriminação injusta; (2) implementação de ação afirmativa para reparar as desvantagens no emprego vivenciadas por determinados grupos, a fim de garantir sua representação equitativa em todas as categorias ocupacionais e níveis na força de trabalho.

Alemanha, Austrália, Bulgária, Canadá, China, Colômbia, Finlândia, Ilhas Fiji, Irlanda do Norte, Israel, Malásia, Nigéria, Nova Zelândia, Polônia, Rússia e Sri Lanka estão entre os países que aplicam algum tipo de ação afirmativa ou apresentam em suas constituições programas de ações afirmativas. (FERES JÚNIOR; DAFLON, 2014; SOUZA, 2010)

Piovesan (2008, p. 888) se apega aos fatos históricos para explicar o momento em “que a diferença não mais seria utilizada para a aniquilação de direito, mas, ao revés, para a promoção de direitos”. Segundo a autora, as mais graves violações aos direitos humanos repousaram a sua justificativa na desumanização do outro. Nesse sentido, se sedimentou as violações da escravidão, do nazismo, do sexismo, do racismo, da homofobia e outras práticas de intolerância. É nesse contexto que se pretende pacificar uma igualdade formal, sob o lema de que “todos são iguais perante a lei”.

No entanto, na prática essa realidade não se sustenta, onde as individualidades, peculiaridades e particularidades de determinados grupos demandam um olhar mais específico e diferenciado. Piovesan (2008, p.888) assevera:

Nessa ótica, determinados sujeitos de direitos, ou determinadas violações de direitos, exigem uma resposta específica e diferenciada. Isto é, na esfera internacional, se uma primeira vertente de instrumentos internacionais nasce com a vocação de proporcionar uma proteção geral, genérica e abstrata, refletindo o próprio temor da diferença (que na era Hitler foi justificativa para o extermínio e a destruição), percebe-se, posteriormente, a necessidade de conferir a determinados grupos uma proteção especial e particularizada, em face de sua própria vulnerabilidade.

Logo, se torna igualmente importante ao direito à igualdade o direito à diferença, que assegura um tratamento especial. A população afrodescendente, as mulheres, as crianças e demais grupos devem ser vistos nas especificidades e peculiaridades de sua condição social. E

as políticas públicas afirmativas devem ser compreendidas tanto pelo passado discriminatório, quanto pelo fomento na transformação social, criando uma outra realidade. (PIOVESAN, 2008)

2.2. Ações Afirmativas no Brasil

O legislador constituinte de 1988 ao reconhecer o caráter plural da nossa sociedade rompeu com a ordem constitucional antecedente, estabelecendo a institucionalização dos direitos humanos no Brasil com uma postura jurídica em prol da promoção da igualdade material. Nesse contexto, determinou os primeiros beneficiários de uma política pública de ação afirmativa no país.

As pessoas com deficiência, a partir da Constituição de 1988, tiveram regulamentados os direitos para a ocupação de vagas nos cargos e empregos públicos. A Lei 8.112/1990, que estabeleceu o regime jurídico dos servidores públicos da União, autarquias e fundações públicas federais, reservou 20 % das vagas oferecidas nos concursos desses órgãos para esses indivíduos.

Alguns anos antes, em 1984, o Brasil ratificou a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher de 1974, que recomendava a adoção de medidas especiais e temporárias para integrar a mulher na educação, na econômica, na política e no emprego de modo a reduzir a desigualdade de fato entre homens e mulheres.

Conquanto os avanços conquistados com a promulgação da CF de 1988 foram se materializando nos diversos segmentos sociais – tendo como exemplo a Lei 9.100/95, posteriormente alterada pela Lei 9.507/1997, garantindo uma cota mínima para a candidatura de mulheres nos partidos ou coligações, ou através da publicação de decretos, um deles designou em 1996 o Programa Nacional de Direitos Humanos prevendo como meta o desenvolvimento de ações afirmativas em favor de grupos socialmente vulneráveis – foi após a participação do Brasil na III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, que ocorreu em 2001 em Durban, África do Sul, que o tema começou a ganhar força nos debates acadêmicos e sociais, colocando no centro da discussão a raça como fator estruturante da formulação de políticas públicas.

Ao se tornar signatário da Declaração de Durban, o Estado brasileiro reconheceu que o combate à discriminação é sua responsabilidade primordial, devendo promover não somente medidas punitivas, mas por meio de estratégias afirmativas ou positivas, a diversidade, igualdade, equidade, justiça social, igualdade de oportunidades e participação para todos.

A Conferência de Durban foi um catalisador no tocante à atuação do poder público face às políticas afirmativas de cunho racial, mas só foi possível graças ao enorme engajamento dos movimentos negros nos momentos que antecederam a formação da delegação brasileira, participando de pré-conferências em diversos estados brasileiros para subsidiar a formulação do documento enviado à Conferência, durante a realização da mesma e no compromisso firmado para apoiar a agenda nacional pós-Durban com a questão racial.

No âmbito da Administração Pública Federal, o Decreto Federal nº 4.228/2002 criou o Programa Nacional de Ações Afirmativas que incluiu no processo licitatório critérios de pontuação que beneficiavam os fornecedores que comprovassem políticas de inclusão de mulheres, afrodescendentes e pessoas com deficiência. No ano seguinte, foi instituída a Política Nacional de Promoção de Igualdade Racial e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial para auxiliarem no mapeamento, acompanhamento e desenvolvimento de práticas de interesse para integração racial. (PIOVESAN, 2008)

O direcionamento das políticas públicas de ações afirmativas após esse período, no início da década de 2000, se concentrou principalmente em duas grandes áreas: na educação, para ingresso no ensino superior; e na área do trabalho, relacionadas a ingresso na administração pública e contratações, que é o foco de análise do presente trabalho. Em ambos os casos, foi adotada a modalidade mais usual desse gênero de política pública: a reserva de vagas ou cotas. No Estado do Rio de Janeiro em um intervalo de quatro anos, que compreende o período de 2000 até 2003, foram publicados instrumentos normativos que criaram um sistema de reserva de vagas na UERJ para candidatos pertencentes à população negra e parda, pessoas com deficiência física e para estudantes que cursaram o ensino médio em escolas públicas, reservando-se o percentual de 40% das vagas aos integrantes dos referidos grupos. (HAAS; LINHARES, 2012)

Em 2012, a Lei Federal 12.771 tornou obrigatória a reserva de vagas para pretos, pardos, indígenas, alunos de escola pública e de baixa renda nas instituições federais de ensino superior e técnico. Ainda no ensino superior, outras modalidades de ações afirmativas se fazem presente. O Programa Universidade para Todos (ProUni) oferece bolsas de estudos parciais e integrais para estudantes de baixa renda em universidades privadas, que, em contrapartida, obtêm isenção de alguns tributos. (JUNIOR; DAFLON, 2014)

Ao definir como público-alvo os grupos em desvantagens, as políticas públicas afirmativas assumem um caráter focalizado em detrimento de uma política universal. Souza (2010, p. 114) explica que ao

identificarmos a discriminação racial como uma das mais evidentes expressões de acesso desigual aos recursos no Brasil, o entendimento é que o preconceito e a discriminação atingem os pobres em geral no país e os negros de forma particular e específica.

Na sequência, abordamos as ações afirmativas para a população negra no Brasil.

2.2.1. Ações Afirmativas para Negros

a. Breve Histórico da Política

Silva (2003 apud HAAS; LINHARES, 2012, p.841) explica que:

A ação afirmativa é uma iniciativa essencial de promoção da igualdade [cujo principal objetivo] para as pessoas negras é combater o racismo e seus efeitos duradouros de ordem psicológica, além de introduzir mudanças de ordem cultural e de convivência entre os chamados diferentes.

Para Conceição (2010 apud RODRIGUES, 2017, p. 37), ao agir para solucionar o problema das disparidades sociais que dividem os diferentes grupos raciais que compõe a sociedade, o Estado está combatendo a desigualdade racial. Para a autora,

[...] 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 [...].

Ser negro no Brasil, em razão de condicionantes históricos, é ocupar um lugar de vulnerabilidade econômica e social, que nas palavras de Guimarães (1999 apud SOUZA, 2010, p. 116)

Em termos materiais, na ausência de discriminações raciais institucionalizadas, esse tipo de racismo se reproduz pelo jogo contraditório entre uma cidadania definida, por um lado, de modo amplo e garantia por direitos formais, e por outro, uma cidadania cujos direitos são, em geral, ignorados, não cumpridos e estruturalmente limitados pela pobreza e pela violência cotidiana. O racismo se perpetua por meio de restrições factuais da cidadania, por meio de imposição de distâncias sociais criadas por diferenças enormes de renda e de educação, por meio de desigualdades sociais que separam brancos de negros.

O espelho dessa desigualdade reflete na enorme sub-representação observada nos postos de comandos dos mais diversos setores da atividade pública e privada. Ao analisar a representatividade no mercado de trabalho, Gomes (2001, p.42) mostra que para eliminar as barreiras artificiais e invisíveis que impedem o avanço dos negros

As ações afirmativas cumprem o importante papel de cobrir essas lacunas, fazendo com que a ocupação das posições do Estado e do mundo do trabalho se faça, na medida do possível, em maior harmonia com o caráter plúrimo da sociedade.

Apoiado na percepção de que nas diferentes esferas da vida social a população negra apresenta piores indicadores sociais quando comparados com os demais grupos, as barreiras artificiais e, hoje invisíveis, representam um produto acabado de escravização, exploração e abandono dos negros pelo estado brasileiro que atravessou gerações. Se hoje se discutem medidas de reparações aos danos causados é porque no passado políticas estadistas conscientemente favoreceram outros grupos em detrimento da população negra brasileira, tal qual a lei de doação de terras para imigrantes europeus, no mesmo período em que os negros se encontravam desamparados pós abolição. Theodoro (2008 apud GOMES; SPOLLE, 2020, p. 178) aponta com extrema riqueza de detalhes a construção histórica desse processo da divisão racial do trabalho:

[...] a situação vigente em meados do século XIX era tal que, bem ou mal, o negro detinha um lugar central no sistema econômico. Como escravo, sustentava a economia primário-exportadora (sobretudo o café, mas também a cana-de-açúcar, o ouro e o algodão) e, nas cidades, respondia pela maior parte dos serviços (eram artesãos, reparadores, além de executarem serviços pessoais). Havia ainda os chamados negros de ganho, escravos que ofereciam seus serviços nas ruas, cujo trabalho representava uma renda adicional para

muitas famílias da classe média urbana (serviços diversos, incluindo-se aí também a prostituição e a mendicância). Na segunda metade daquele século, dois constrangimentos históricos vêm alterar essa situação: a Lei de Terras e a abolição, sem qualquer mecanismo de proteção ao recém-liberto. Aliado a esses eventos, a política de imigração, baseada na ideia do branqueamento da nação, recrudesce o quadro social. O negro perde o lugar no mercado de trabalho. Essa perda significou a perpetuação de uma situação de pobreza e miséria. Sem lugar nos setores econômicos mais dinâmicos, o negro vai buscar espaços nos meandros e interstícios possíveis: os pequenos serviços, o trabalho precário etc. Efetivamente, não havia no discurso republicano nenhuma proposta (ou projeto) de integração voltada aos ex-escravos ou aos seus descendentes [...].

Portanto, não basta apenas coibir a discriminação, sendo mandatório estratégias que acelerem a igualdade enquanto processo, promovendo a inserção e a inclusão dos negros. O objetivo das ações afirmativas é justamente intensificar esse processo de igualdade, adotando medidas que promovem a ascensão social de grupos socialmente vulneráveis até um nível de equiparação com os demais. (PIOVESAN, 2008)

A preocupação do poder público em publicar normas antirracistas busca quebrar a lógica hegemônica do grupo, branco, que controla as instituições estatais. O combate à inequidade racial se expressa como impreterível para que as formulações de políticas não reflitam apenas os interesses desse único segmento social.

Abdias do Nascimento, uma das figuras mais proeminentes na militância contra a discriminação racial e na valorização da cultura negra no Brasil, marca a necessidade da

inclusão do povo afro-brasileiro, um povo que luta duramente há cinco séculos no país, desde os seus primórdios, em favor dos direitos humanos. É o povo cujos direitos humanos foram mais brutalmente agredidos ao longo da história do país: o povo que durante séculos não mereceu nem o reconhecimento de sua própria condição humana. (apud PIOVESAN, 2008, p.895)

A empreitada de produzir o direito à igualdade racial é um esforço para enfrentar esse legado discriminatório e dar à metade da população brasileira o pleno exercício de seus direitos e liberdades fundamentais.

Junior e Daflon (2014) destacam a construção de uma agenda de reivindicações pelo Movimento Negro desde a década de 1980 como peça chave para a consolidação do debate sobre as iniquidades raciais no Brasil, além da receptividade dessas demandas pelos governos

de Fernando Henrique Cardoso e, em especial, pelos governos de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff.

Percebemos em Santos e Diana (2018, p. 956) que

A criação da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) em 2003, após a conferência mundial, com atribuição de formular, coordenar e articular políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial voltada para a consolidação do tema da igualdade racial, teve efeitos políticos no desenho de ações governamentais, causando mudanças profundas na condução de políticas públicas elaboradas com perspectiva racial, incluindo o debate sobre a implementação de cotas para negros (Lima, 2010).

Segundo Lima (2010, apud JUNIOR; DAFLON, 2014) a aproximação entre o Estado e o Movimento Negro contribui fortemente para a introdução de políticas de ação afirmativa em favor da população negra no Brasil, que se insere como um dos atores na discussão de formulação de políticas públicas.

Por outro lado, Almeida (2018 apud BATISTA; MASTRODI, 2019, p. 2489) sugere, a despeito da relevância dessas políticas enquanto uma conquista social, que “a mera presença de pessoas negras e outras minorias em espaços de poder e decisões não significa que a instituição deixará de atuar de forma racista”. O autor chama a atenção para uma característica perversa das instituições que ao se adaptarem às tensões sociais acabam cedendo às pressões sociais, por motivos outros que não o combate às desigualdades.

Sobre esse racismo institucional Jaccoud (2009b apud RODRIGUES, 2017, p. 47) explica

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.

Em um esforço de décadas foram consolidadas normas antirracistas, quando foi instituído o Estatuto da Igualdade Racial, por meio da Lei nº 12.288/2010, “destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.” A garantia dessa diversidade étnica deve vir através de políticas públicas ou ações afirmativas, tanto de iniciativas do Estado quanto do setor privado. Em seu art. 39, 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. (BRASIL, 2010)

Na verdade, o que se pretende é oportunizar o diálogo para essa minoria, a partir da inserção da população negra nos espaços que direcionam as atividades do setor público. Nas palavras de Gonzales e Hasenbalg (2013 apud BATISTA E MASTRODI, 2019, p. 2492): “Esse perfil de desigualdades não é um simples legado do passado: ele é perpetuado pela estrutura desigual de oportunidades sociais a que brancos e negros estão expostos no presente”

b. Principais Desafios e Críticas à política

Para se pensar em soluções a respeito de conflitos sociais, é precípuo ter a constatação de que há um problema. No caso brasileiro, a elite intelectual foi a principal responsável por enraizar no inconsciente coletivo um ideário de que aqui havia uma sociedade multirracial harmônica. Se não fosse a atuação dos movimentos negros no Brasil, as chances de combater o

racismo seriam bem menores, pois aqui se nega o fato de que a ideia de raça continua a diferenciar e privilegiar largamente as oportunidades de vida das pessoas. (GUIMARÃES, 1999)

Feres Júnior e Daflon (2015, p. 102) ao reunirem em um artigo os argumentos acadêmicos contrários as políticas de ações afirmativas no Brasil e na Índia, revelam a preocupação que se tinha em categorizar as raças, sob o argumento de sermos um país mestiço.

A ideia de que a ação afirmativa ameaça a identidade nacional é central nesse conjunto de argumentos. No caso do Brasil, apela-se para a suposta tradição nacional de mestiçagem como um valor que integra as pessoas e harmoniza as diferenças, produzindo uma sociedade sem conflito racial, discriminação ou racismo (Zahur, 2007; Benjamin, 2007; Pinto de Góes, 2007; Vainfas, 2007). Essa ideologia disseminou-se no senso comum do brasileiro, bem como tornou-se um discurso semi- -oficial sobre a identidade nacional do país, em oposição às interpretações anteriores que explicavam o atraso do país como resultado da miscigenação (Skidmore, 1976).

O mito da harmoniosa relação entre as raças no Brasil, frequentemente atribuída à obra de Gilberto Freyre, *Casa Grande & Senzala*, foi um dos grandes desafios dos movimentos negros contemporâneos no Brasil pós abolição, uma vez que até órgãos internacionais financiaram pesquisas para entender o sucesso do caso brasileiro com a miscigenação para a civilização do planeta. O mito da democracia racial acobertava o preconceito de raça no Brasil e buscava estabelecer um contraponto à uma teoria terrificante de determinismo racial.

Almeida (2018 apud BATISTA; MASTRODI, 2019, p. 2483) define o racismo como

uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial ao qual pertençam.

O seu caráter sistêmico faz com que a desigualdade racial seja naturalizada, em oposição a algo que foi cultural e socialmente construído e, como consequência, cria-se uma conformidade com a ausência dessa população nas empresas, nas publicidades e propagandas, em universidades e órgãos públicos.

Ainda assim, para os autores que reconhecem nas desigualdades raciais um problema, há aqueles que assentam nas políticas universalistas de combate à pobreza – educação em massa, saneamento básico, habitação popular, distribuição de terra – o caminho para a reversão

desse quadro, posto que no Brasil a maioria dos negros está situada na faixa de pobreza e uma política dessa natureza irá beneficiar proporcionalmente mais os negros do que os brancos. Nessa linha, Contins e Santana (1996 apud GUIMARÃES, 1996, p. 253) constataam que esse sistema discriminatório incorre no risco de se criar uma elite negra, sem tratar de fato das questões do racismo.

Já no caso brasileiro, um contexto marcadamente hierárquico e avesso aos princípios modernos do igualitarismo, os efeitos daquela política [ação afirmativa] poderiam representar mais uma volta no parafuso, favorecendo, ao invés de inibir, essa dimensão hierarquizadora de nossas relações.

Em 2006, esse entendimento foi recepcionado no manifesto “Todos têm direitos iguais na República Democrática” enviado ao Congresso Nacional. Nele, os manifestantes baseiam sua argumentação na ameaça que a lei de cotas nas universidades públicas representa para os princípios da igualdade política e jurídica dos cidadãos, dizendo que a utilização de classificações estatísticas como as do IBGE em identidade e direitos individuais fere a igualdade de todos perante a lei e ao dar respaldo legal ao conceito de raça implicaria no risco de se aumentar o racismo. À vista disso, apontam como caminho para o combate à exclusão social a construção de serviços públicos universais de qualidade em todos os setores importantes. (OLIVEN, 2007)

Guimarães (1996) reconhece o alcance limitado nas políticas públicas voltadas para ascensão de populações negras, beneficiando um conjunto restrito dessa população. No entanto, não vê abertura para uma dicotomia entre políticas focalizadas e universalistas, reforçando que devem ser políticas complementares. Uma política pública que coloca o negro como objeto central da sua articulação deve estar ancorada em políticas de melhoria do ensino público, da assistência médica, de garantias do exercício da cidadania para população pobre. Assim, questiona o autor:

O que está em questão, portanto, não é uma alternativa simples, diria mesmo simplista, entre políticas de cunho universalista *versus* políticas de cunho particularista. O que está em jogo é outra coisa: devem as populações negras no Brasil se satisfazer em esperar essa "revolução do alto" – a ampliação dos direitos civis e das oportunidades de vida para as populações pobres - ou devem elas reclamar, imediatamente e *pari passu*, medidas mais urgentes, mais rápidas, apesar de terem um escopo bem mais limitado: medidas que facilitem seu ingresso nas universidades públicas e privadas, que ampliem e

fortaleçam os seus negócios, de modo a que se acelere e se amplie a constituição de uma "classe média" negra? (GUIMARÃES, 1996, p. 295)

Em meados da década de 1990, o debate sobre ações afirmativas ainda era incipiente no Brasil, no entanto, Guimarães (1996, p. 249-250) identificou três posicionamentos que rumavam contra a consolidação da política:

Primeiramente, para alguns, as ações afirmativas significam o reconhecimento de diferenças étnicas e raciais entre os brasileiros, o que contraria o credo nacional de que somos um só povo, uma só raça. Em segundo lugar, há aqueles que veem em discriminações positivas um rechaço ao princípio universalista e individualista do mérito, princípio esse que deve ser a principal arma contra o particularismo e o personalismo que ainda orientam a vida pública brasileira; finalmente, para outros, não existem possibilidades reais, práticas, para a implementação dessas políticas no Brasil.

Piovesan (2008), ampliando a interpretação de Guimarães e guardando um certo grau de correlação, orienta que o debate público a respeito das ações afirmativas no Brasil tem sido marcado por quatro dilemas e tensões de aspectos gerais da política e um de caráter específico: a rivalidade entre a igualdade formal versus a igualdade material; a dicotomia entre políticas universalistas e focadas; os critérios utilizados para definir o público beneficiário: “classe social” e “raça/etnia”; o quarto ponto de tensão seria uma possível “racialização” da sociedade brasileira; por fim, o aspecto mais singular faz referência às cotas para afrodescendentes em universidades, que vão de encontro com a autonomia universitária e a meritocracia.

No primeiro caso, a igualdade formal se opõe a uma igualdade substantiva, que deve respeitar a diferença ao dispor sobre uma justiça social e distributiva, também direcionada para o reconhecimento de identidades quando essa igualdade é conduzida por critério de gênero, orientação sexual, idade, raça, etnia, entre outros.

Em seguida, surge um dilema entre políticas universais e focais que já foi abordado e definido anteriormente, no sentido de que não são ações concorrentes, mas sim complementares. Piovesan (2008) acrescenta ainda que estudos e pesquisas indicam uma inércia das políticas universais no combate a redução das desigualdades raciais, dado que os padrões observados pouco se alteraram ao longo de sucessivas gerações.

A definição dos critérios que devem ser adotados para a formulação da política reforça a complexidade do tecido social brasileiro. Embora no Brasil não se tenha uma definição

objetiva de raça e etnia, tais critérios sempre foram utilizados para a exclusão dos afrodescendentes. O uso de ações afirmativas promove, portanto, uma “racialização” necessária para a inclusão desse grupo.

A compreensão do quinto e último ponto de tensão extrapola a fronteira das reservas de vagas para as universidades. Nas palavras de Piovesan (2008, p. 894)

o impacto das cotas não seria apenas reduzido ao binômio inclusão/exclusão, mas também permitiria o alcance de um objetivo louvável e legítimo no plano acadêmico – que é a riqueza decorrente da diversidade. As cotas fariam com que as universidades brasileiras deixassem de ser territórios brancos, com a crescente inserção de afrodescendentes, com suas crenças e culturas, o que em muito contribuiria para uma formação discente aberta à diversidade e pluralidade

Podemos substituir, nessa passagem, a expressão “universidades brasileiras” por “espaços de poder”, posto que é fundamental democratizar o poder e, para isso, há que se democratizar o acesso a ele.

Em um ambiente em que a grande massa dos aprovados é aquela que reúne as melhores condições econômicas e sociais de conquistar as vagas disponíveis, não há uma meritocracia. O mérito deve ser considerado quando houver uma igualdade entre os participantes. Segundo Almeida (2018 apud BATISTA; MASTRODI, 2019, p. 2495) a meritocracia “avaliza a desigualdade, a miséria e a violência, pois dificulta a tomada de posições políticas efetivas contra a discriminação racial, especialmente por parte do poder estatal”.

No entanto, uma das críticas apresentadas por autores das cotas raciais é o efeito da política beneficiar dentro do grupo focal determinados integrantes que, supostamente, teriam melhores condições socioeconômicas e, por tanto, competiriam em igualdade com o restante da população, sem precisar de medidas especiais. (FERES JÚNIOR; DAFLON, 2015)

A partir da contribuição dos autores supracitados, a tabela a seguir resume os principais argumentos contra e a favor sobre as ações afirmativas para populações negras no Brasil.

Tabela 1 – Resumo dos principais argumentos sobre ações afirmativas para população negra

Contra	A favor
Identidade nacional calcada na miscigenação; “racialização” da sociedade brasileira	A raça sempre foi utilizada historicamente para discriminar, a ação faz uso dela para incluir.
Formulação de políticas públicas universais	Medidas universalistas não rompem os mecanismos inerciais de exclusão, ainda assim podem coexistir com medidas focalizadas
Privilegia integrantes de um conjunto restrito da comunidade negra, a classe média negra.	O racismo se estabelece além das perspectivas econômicas; não se observa a presença desse grupo nas posições consideradas de prestígio
Fere o princípio da igualdade; igualdade formal	Proporciona uma igualdade material
Contraria a crença da meritocracia individual	A partir da meritocracia, proporciona igualdade de condições para os participantes

Fonte: Adaptado Guimarães (1996), Piovesan (2008) e Santos e Diana (2018).

c. Aspectos jurídicos e constitucionais

Em 2001, o então Presidente do Supremo Tribunal Federal, em palestra proferida no Seminário Nacional: Discriminação e Sistema Legal Brasileira, remontou o trato dado pelas Constituições à isonomia, equidade e penalização das discriminações, constatando que em sua grande maioria produziram apenas uma aplicação formal nas questões relativas a gênero e raça, pois na prática havia um hiato entre o direito proclamado e a realidade dos fatos, fugindo, portanto, dos parâmetros necessários à correção dos rumos.

A partir da Constituição de 1988, Marco Aurélio identifica uma transformação significativa nos escritos da Carta Magna, a igualização estática, passiva, que se limitava a proibir a discriminação, passou a ser acompanhada de uma igualização eficaz, dinâmica, que viabilizava por meio de ações, condições de garantir as mesmas oportunidades. O referido Ministro diz:

Do artigo 3º vem-nos luz suficiente ao agasalho de uma ação afirmativa, a percepção de que o único modo de se corrigir desigualdades é colocar o peso da lei, com a imperatividade que ela deve ter em um mercado desequilibrado, a favor daquele que é discriminado, que é tratado de forma desigual. (informação verbal)²

Ao ressaltar as ações afirmativas, Marco Aurélio detecta na neutralidade estatal um enorme fracasso na correção das desigualdades. Corroborando com esse entendimento Gomes (2001 apud SOUZA, 2010, p. 123)

observando que somente a proibição da discriminação não tem surtido efeito esperado no que diz respeito a sua eficácia, é necessário ao Estado ‘renunciar a seu histórico de neutralidade’ em questões sociais, devendo assumir, ao contrário, uma posição ativa, até mesmo radical se vista à luz dos princípios norteadores da sociedade liberal clássica.

Na defesa constitucional do ideal de igualdade e mérito que os críticos argumentam serem sacrificados pelas políticas afirmativas, Neves (1996 apud GUIMARÃES, 1996, p. 252), fazendo referência à obra do jurista, advogado e professor Celso Antônio Bandeira de Mello, explica que

Numa perspectiva rigorosamente positivista, Bandeira de Mello enfatiza que o princípio constitucional da isonomia envolve discriminações legais de pessoas, coisas, fatos e situações. [...] E aponta três exigências: a presença de traços diferenciais nas pessoas, coisas, situações ou fatos; correlação lógica entre fator discrimen e desequiparação procedida; consonância da discriminação com os interesses e valores protegidos na Constituição.

Conclui o autor, que as discriminações legais positivas em favor da integração de negros e índios estão em consonância com os princípios constitucionais de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, bem como promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo cor idade, e quaisquer outras formas de discriminação. Verifica que

² Palestra do presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Marco Aurélio, no seminário “Discriminação e Sistema Legal Brasileiro”, promovido pelo Tribunal Superior do Trabalho em 20/11/2001.

quanto mais se sedimenta historicamente e se efetiva a discriminação social negativa contra grupos étnico-raciais específicos, principalmente quando elas impliquem obstáculos relevantes ao exercício de direitos, tanto mais se justifica a discriminação jurídica positiva em favor dos seus membros, pressupondo-se que esta se oriente no sentido da integração igualitária de todos no Estado e na sociedade". (apud GUIMARÃES, 1996, p. 252)

Filho (2007 apud RODRIGUES, 2017, p.39) estabelece uma metáfora para tentar explicar a diferença entre igualdade formal, constitucional e a igualdade de oportunidades, material, que justifica certas compensações:

[...] 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.

A aparente justiça social que se pretende com a Constituição Federal mais recente, justifica as ações afirmativas que promovem a inclusão da população negra, cuja materialização de direitos não se observa da mesma forma que acontece para outros grupos.

A decisão do STF exarada na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186 é a expressão clara da aplicação do princípio da igualdade em sua dimensão substantiva, quer seja, tratar desigualmente os desiguais na medida de sua desigualdade:

I – Não contraria – ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares.

Martin (1996, apud GUIMARÃES, 1996) aponta para as Convenções Internacionais das quais o Brasil é signatário como justificativa jurídica de constitucionalidade da discriminação positiva. Entre elas a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial aprovada pelas Nações Unidas, que traz em seu art. 1º, §4º:

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.

O atual Presidente do Superior Tribunal Federal, ministro Luiz Fux, ao se pronunciar sobre a ação questionando a constitucionalidade da Lei 12.990/2014 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” (apud RODRIGUES, 2017, p. 41)

Dado que a constitucionalidade das ações afirmativas se encontra pacificada nas principais instancias jurídicas do país, se busca, portanto, uma reversão do status de subalternidade e inferiorização que aprisiona as minorias e as pessoas em estado de vulnerabilidade, especialmente da população negra. A dimensão econômica destes se estabelece, principalmente, com a inserção no mercado de trabalho, que em muitos casos reflete a desigualdade entre negros e brancos. No setor público, uma estrutura que privilegia os candidatos com alta renda familiar e uma maior escolaridade, dificulta o acesso dos negros na aprovação dos concursos públicos. (SANTOS; DIANA, 2018)

2.3. Ações Afirmativas para Negros no Serviço Público: A Lei nº 12.990 de 2014 e a Resolução nº 170 de 2017 do CNMP

No intuito de rever a sub-representação no quadro de servidores do Poder Executivo federal, buscando aproximar a composição racial dos servidores da administração pública dos percentuais observados no conjunto da população brasileira, foi publicada a Lei Federal nº 12.990/2014 que “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 origem da formalização legal da política veio na III Conferência Nacional da Promoção da Igualdade Racial, quando a presidenta Dilma Roussef comunicou o envio do Projeto de Lei (PL) 6.738/2013 para o Congresso, prevendo a reserva de vagas para negros na administração pública federal.

Silva e Silva (2014, p. 3) ao analisarem a proposta que foi encaminhada à luz das desigualdades raciais no mundo do trabalho, destacam a justificativa remetida para a aprovação da medida.

Na justificativa que acompanha o projeto, alega-se que, embora existam ganhos importantes em diversos campos sociais, persistem as desigualdades entre negros e brancos. Estas diferenças raciais se mantêm na composição dos cargos públicos da administração federal, ainda que ocupados por meio de concursos públicos calcados na meritocracia e na transparência. Ou seja, esses mecanismos pretensamente neutros, assim como nas políticas universais, ainda não conseguiram reverter este quadro, justificando a necessidade de ações afirmativas. Destacam os benefícios da promoção da diversidade entre os servidores e o efeito demonstrativo que a medida tende a exercer para os setores público e privado. Consideram que estas cotas, somadas às melhorias promovidas por outras ações afirmativas, venham a aumentar a representatividade dos negros nos quadros públicos federais.

As desigualdades raciais observadas no mundo do trabalho são consequências de outras esferas da vida social, na qual notadamente o nível de escolaridade dos indivíduos assume um protagonismo. Não obstante, percebe-se a complexidade do problema quando mesmo em condições iguais e tudo mais constante se observa uma disparidade nos níveis de renda, que se agravam quando intersecionamos com as desigualdades de gênero. Silva e Silva (2014, p. 5) notam que

Ainda que comparem trabalhadores com mais de 12 anos de estudo, o rendimento médio dos homens negros equivale a 66% daquele auferido por

homens brancos com a mesma escolaridade. No caso das mulheres negras, com este mesmo nível educacional, percebem rendimentos equivalentes a apenas 40% do rendimento dos homens brancos (PNAD, 2012).

A sobrerrepresentação do negro aparece na taxa de desocupação das pessoas acima de 16 anos no Brasil, entre 2005 e 2015, sempre superior em relação à população branca (Tabela 2). Na administração pública, para aqueles que a tem como trabalho principal, o rendimento médio mensal da população negra no mesmo período não consegue ser superior à 70% do rendimento da população branca. Os dados sugerem que a presença da população negra é muito mais reduzida em carreiras mais valorizadas.

Tabela 2 – Taxa de desocupação das pessoas de 16 anos ou mais de idade – Brasil, 2005 a 2015

Cor/Raça	Região Localização do Domicílio	e Total									
		2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015
Branca	Brasil	8,0	7,4	7,1	6,1	7,1	5,7	5,1	5,3	5,7	8,1
	Norte	7,5	6,8	6,6	6,1	7,6	6,4	6,0	6,6	6,9	8,7
	Nordeste	8,1	7,3	7,8	6,6	8,0	7,2	6,9	7,1	7,3	9,4
	Sudeste	9,4	8,5	7,9	6,7	7,8	6,1	5,3	5,5	6,3	9,0
	Sul	5,4	5,4	5,2	4,4	5,3	3,9	3,7	3,5	3,5	6,0
	Centro-Oeste	7,7	6,8	6,5	6,7	6,4	4,8	4,2	5,3	4,8	6,5
Negra	Brasil	10,3	9,2	8,9	7,7	9,1	7,5	6,9	7,4	7,6	10,6
	Norte	7,7	7,0	7,7	6,1	8,2	7,1	6,2	7,5	7,4	8,8
	Nordeste	9,5	8,8	8,6	7,8	9,2	8,0	7,9	8,1	8,1	10,3
	Sudeste	12,2	10,7	9,9	8,5	9,6	7,7	6,9	7,5	8,1	12,2
	Sul	8,3	7,4	7,0	5,6	7,5	5,2	5,2	4,9	5,0	8,5
	Centro-Oeste	10,3	9,0	8,6	7,4	8,3	6,3	5,6	5,7	5,7	8,2

Fonte: IBGE/PNAD. Elaboração: IPEA/DISOC

Tabela 3 – Rendimento Mensal no Trabalho Principal da População Ocupada – Brasil, 2005 a 2015

Cor/Raça	Setor de Atividade	Total									
		2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015
Branca	Administração Pública	1.600	1.731	1.780	1.814	1.844	2.020	2.172	2.259	2.267	2.176
		,1	,2	,1	,1	,3	,0	,2	,1	,2	,2
	Total	2.721	3.054	3.144	3.189	3.304	3.512	3.545	3.685	3.850	3.789
		,6	,7	,0	,3	,6	,6	,0	,7	,5	,7
Negra	Administração Pública	825,9	891,3	950,7	997,4	1.050	1.177	1.237	1.291	1.316	1.266
		,1	,4	,8	,3	,6	,8				
	Total	1.740	1.919	1.998	2.120	2.294	2.218	2.240	2.483	2.584	2.588
		,4	,0	,7	,8	,2	,7	,6	,4	,5	,1
Proporção		64%	63%	64%	66%	69%	63%	63%	67%	67%	68%

Fonte: IBGE/PNAD. Elaboração: IPEA/DISOC

Estanislau et al. (2015, apud RODRIGUES, 2017, p. 47) afirmam que a reversão desse cenário pode ser feita pelo próprio setor público, através das suas possibilidades de contratação. Nesse contexto, a Lei nº 12.990/2014 surge como uma das medidas capazes de reduzir a desigualdade racial nos cargos da Administração Pública federal. Para o autor:

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. (apud RODRIGUES, 2017, p. 47)

Em 2017, o Superior Tribunal Federal, na Ação Declaratória de Constitucionalidade 41, mecanismo jurídico que determina a constitucionalidade de lei ou ato normativo e vincula seu julgamento a todos os dispositivos do tema, decidiu ser constitucional a Lei nº 12.990/2014. Nos termos do voto do Relator, o eminente Ministro Roberto Barroso, consta que

1.1. Em primeiro lugar, a desequiparação promovida pela política de ação afirmativa em questão está em consonância com o princípio da isonomia. Ela se funda na necessidade de superar o racismo estrutural e institucional ainda existente na sociedade brasileira, e garantir a igualdade material entre os cidadãos, por meio da distribuição mais equitativa de bens sociais e da promoção do reconhecimento da população afrodescendente.

1.2. Em segundo lugar, não há violação aos princípios do concurso público e da eficiência. A reserva de vagas para negros não os isenta da aprovação no concurso público. Como qualquer outro candidato, o beneficiário da política deve alcançar a nota necessária para que seja considerado apto a exercer, de forma adequada e eficiente, o cargo em questão. Além disso, a incorporação

do fator “raça” como critério de seleção, ao invés de afetar o princípio da eficiência, contribui para sua realização em maior extensão, criando uma “burocracia representativa”, capaz de garantir que os pontos de vista e interesses de toda a população sejam considerados na tomada de decisões estatais.

A Lei Federal foi publicada com seis artigos, que, em linhas gerais, definem:

a) Quantitativo de vagas

Reserva aos negros 20% do total 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

b) Critérios

O quantitativo mínimo de vagas oferecidas no concurso público deverá ser igual a três, sendo arredondado para cima caso a fração seja igual ou maior que cinco décimos.

A reserva deverá constar expressamente nos editais, devendo estar especificado o total de vagas correspondente à política para cada cargo ou emprego público.

Concorrem às vagas aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição do concurso, conforme o sistema classificatório sociocultural do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ao explicar a junção de pretos e pardos na categoria racial de pessoas negras, Osório (2003, apud GOMES e SPOLLE, 2020, p. 179) consegue justificar a adoção do critério pelo fenótipo:

[...] a agregação de pretos e pardos e sua designação como negros justificam-se duplamente. Estatisticamente, pela uniformidade de características socioeconômicas dos dois grupos. Teoricamente, pelo fato de as discriminações, potenciais ou efetivas, sofridas por ambos os grupos, serem da mesma natureza. Ou seja, é pela sua parcela preta que os pardos são discriminados [...].

Para evitar fraudes, em decorrência da experiência de práticas anteriores, foi considerada legítima pelo STF a utilização de critérios subsidiários de heteroidentificação.

Os candidatos negros concorrerão concomitantemente às vagas reservadas e às destinadas à ampla concorrência, não sendo computados para efeito de preenchimento das vagas reservas os candidatos aprovados na ampla concorrência. Esse texto permite que não haja um limite máximo de candidatos negros com possibilidade de serem aprovados no certame.

c) Temporalidade

A vigência da Lei é pelo prazo de dez anos. Ao analisar a transitoriedade do sistema de cotas raciais adotada pela Universidade de Brasília em 2004, Feres Júnior e Campos (2016, p. 276) reconhecem que tal dispositivo está de acordo com a recomendação das Organizações das Nações Unidas.

Note-se que tal resolução está em acordo com a recomendação da Organização das Nações Unidas em relação ao tema. Ao mesmo tempo que a ONU reconhece que “o princípio da equidade às vezes requer que os Estados adotem ações afirmativas”, ela acrescenta que “tal ação pode envolver a concessão de algum tratamento diferencial por um tempo para parte da população interessada”

A publicação seguida da sua efetiva ratificação, unanime, pelo STF favorável à constitucionalidade da ação afirmativa repercutiu em outros órgãos. Silva e Silva (2014, p. 9) verificam que no serviço público federal

a presença da população negra é muito mais reduzida em carreiras mais valorizadas, especialmente as de nível superior, e que oferecem melhor remuneração. Em carreiras de nível intermediário, a participação de negros aumenta.

Dentre as prestigiadas carreiras que deveriam representar os interesses de toda a sociedade brasileira está a de membro do Ministério Público. Longe de ser uma exclusividade do referido órgão, conforme constata a citação acima, a desigualdade racial é enorme nas carreiras de práticas jurídicas.

Em um esforço para reverter esse traço característico das instituições brasileiras, o CNMP considerando ter por missão fortalecer e aprimorar o Ministério Público brasileiro para uma atuação socialmente justa, resolveu dispor sobre “a reserva aos negros do mínimo de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos do

CNMP e do Ministério Público brasileiro, bem como de ingresso na carreira de membros dos órgãos enumerados no art. 128, incisos I e II, da Constituição Federal.

A Resolução nº 170 de 13 de junho de 2017 do CNMP traz no seu teor boa parte dos dispositivos especificados na Lei Federal, cabendo aqui ressaltar apenas os aspectos que os diferem. Neste caso, o art. 3º desponta ao adotar uma postura de incentivar medidas que vão além da ação afirmativa de reserva de vagas.

No entanto, a principal distinção ocorre na regulamentação para a verificação da declaração do candidato. Enquanto a Lei Federal dispõe apenas que na constatação da declaração falsa o candidato será eliminado, na Resolução do Conselho o assunto é trabalhado com mais profundidade. A avaliação da declaração fica sob responsabilidade da Comissão Organizadora do concurso, que ao convocar o candidato para tal opção “avaliará o candidato primordialmente com base no fenótipo ou, subsidiariamente, em quaisquer outras informações que auxiliem a análise acerca de sua condição de pessoa negra.”

Além de prever os casos em que o candidato não será considerado negro – duas medidas meramente burocráticas como não comparecer à entrevista ou não assinar a declaração, e uma de heteroidentificação – define a composição da Comissão julgadora, que deverá ter seus membros distribuídos por gênero e cor.

A seção a seguir nos ajuda a entender como funciona o mecanismo de seleção de pessoal no setor público e o desenho da política de reserva de vagas para negros nos Ministérios Públicos, foco do nosso trabalho.

3 AS REGRAS DO PROCESSO DE SELEÇÃO DE PESSOAL

3.1. O contexto histórico do concurso público

O concurso público brasileiro está inserido em um modelo de administração pública que representa uma tentativa de ruptura com o que estava vigendo até a década de 1930, responsável por organizar o Estado brasileiro para perpetuar as condições socioeconômicas que salvaguardam os privilégios de uma elite, vinculada ao personalismo, sem a referência daquilo que era de interesse público.

Aspirando um controle efetivo sobre os abusos na gestão pública, o modelo que despontou como uma alternativa viável presava por um controle rígido dos processos públicos,

tendo a sua legitimidade em normas legais racionalmente definidas. Amparado justamente por essa racionalidade emplacaria princípios orientadores para o processo de seleção que deveria compor a relação de pessoal da administração pública.

Esperava-se, portanto, um quadro administrativo capaz de exercer plenamente as funções que se impõe sobre uma administração burocrática, sendo constituída por indivíduos livres, obedecendo somente as obrigações objetivas de seu cargo, nomeados respeitando uma hierarquia dos cargos, exercendo o seu cargo como sua única profissão, qualificados após uma verificação mediante provas e certificado por diploma e submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle do serviço. (WEBER, 2004 apud Costa, 2012)

Na Carta Constitucional de 1934, publicada durante o governo de Getúlio Vargas, foi reconhecido expressamente a importância do concurso público como instrumento de seleção de funcionários públicos, com a seguinte redação:

Art. 170. (...)

2º, a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas, e nos demais que a lei determinar, effectuar-se-á depois de exame de sanidade e concurso de provas ou títulos. (SOUSA, 2011, p. 27)

O princípio constitucional, de acordo com os parâmetros atuais, da obrigatoriedade do concurso público faz referência aos princípios da legalidade, isonomia, impessoalidade, eficiência e moralidade e tem por finalidade aferir as aptidões pessoas, selecionar os melhores candidatos, recrutando os tecnicamente mais preparados para desempenhar determinadas funções públicas de natureza permanente.

Essa aparente isenção na aferição do mérito, dos conhecimentos e habilidades cognitivas dos candidatos durante muito tempo se mostrou legítima. No entanto, um olhar mais cuidadoso para o perfil dos candidatos aprovados para trabalhar no setor público, principalmente nas carreiras de maior notoriedade, revela, em grande parte, a seleção dos alunos que reúnem capitais econômicos e sociais muito superiores à média da população.

Feres Júnior e Daflon (2014, p.32), avaliando as políticas de igualdade no ensino superior brasileiro, indicam com base em pesquisas internacionais que “testes de verificação de aprendizagem mensuram muito menos o mérito e capacidade individuais do que a introjeção de valores culturais e normas sociais do grupo dominante”.

No caso brasileiro, esse grupo dominante é composto por homens brancos da elite, portanto, seguindo a lógica proposta pelos autores, os resultados dos concursos públicos apenas reproduzem, com uma espantosa precisão, as hierarquias sociais de classe e cor no nosso país.

A democratização do acesso aos cargos públicos de maneira geral, e aos mais prestigiados especificamente, se sustenta em dois pontos. O primeiro, se fundamenta na concepção de que a utilização da sua força de trabalho é um instrumento de mobilidade social que reflete não só no indivíduo beneficiado, mas também nas futuras gerações. Em segundo lugar, a ocupação desses espaços pelos grupos vulnerabilizados possibilita que as ações do poder público sejam pensadas para eles e, tão importante quanto, por eles.

Os postos de trabalhos mais cobiçados e de maior relevância no setor público são também os que trazem melhor compensação financeira. Fontainha et al (2014), ao tentar relacionar os critérios utilizados no recrutamento de seleção de pessoal na administração pública com a remuneração do cargo, infere uma prevalência da carreira jurídica sobre as demais áreas. Segundo os autores, a valorização simbólica e remuneratória de uma carreira está positivamente correlacionada com o grau de complexidade do certame.

Essa lógica coaduna com o preenchimento do cargo que será analisado na presente dissertação. Uma vez inscrito para concorrer as vagas da carreira inicial de Promotor no Ministério Público, o candidato percorre um logo caminho até a sua aprovação no concurso. Para entendermos o cenário em que se aplica a reserva de vagas para negros no mencionado órgão, a seção a seguir detalha o objeto do estudo e as principais fases do mecanismo adotado para seleção de pessoal.

3.2. O concurso público para o Ministério Público Estadual

3.2.1. O objeto do estudo: Ministério Público

O texto constitucional mais recente, através da redação dada em 1998 pela Emenda Constitucional nº 19, prevê a forma de investidura em cargo ou emprego público na administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Inclui-se, portanto, o ingresso na carreira de Promotor de Justiça Substituto nos Ministérios Públicos Estaduais, instituição permanente e essencial à função jurisdicional.

O legislador constituinte instituiu como regra de seleção de pessoal a aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e complexidade do cargo, na forma prevista em lei.

O desempenho das atribuições permanentes, que representam as políticas de Estado e não são afetadas frontalmente pelas variações nos governos, devem ser acometidas a servidores efetivos.

O cargo público reúne o conjunto de atribuições, deveres e responsabilidades cometidas ao servidor público, que precisam de uma aferição efetiva dos conhecimentos necessários para o exercício das atribuições e competências demandados pelo organismo estatal. Nessa linha, ao oportunizar o ingresso para as pessoas, Bergue (2005, p. 347) defende que:

o concurso público presta-se à garantia de eficiência e moralização no processo de ingresso de pessoal no serviço público. Diz-se que esse instrumento é moralizador, em essência, pelo fato de ser público. Mais que isso, por garantir igualdade relativa de acesso aos cargos e empregos públicos para aqueles que atendam aos requisitos estabelecidos em lei para seu provimento.

A despeito do que já foi colocado anteriormente sobre essa pretensa garantia da eficiência no processo de ingresso de pessoal, outro ponto controverso do mesmo dispositivo trouxe à luz o caráter excepcional da regra. Os denominados cargos em comissão, assumem um papel na administração pública intimamente relacionadas às políticas de governo, que por essa razão exercem as funções de direção, chefia e assessoramento, assumindo uma natureza de confiança, sendo de livre nomeação e exoneração, portanto uma vinculação frágil e transitória, reforçando a presença de uma das heranças do patrimonialismo.

Para garantir que essa volta ao passado se torne cada vez mais distante, se fez premente o fortalecimento de organismos independentes capazes de fiscalizar o cumprimento da lei, e não raro fazendo o controle da atuação daqueles responsáveis por elaborar e executar os instrumentos normativos.

Nessa conjuntura, a Constituição Federal de 1988 designou ao Ministério Público uma seção à parte no capítulo das funções essenciais à justiça, consolidando uma autonomia funcional e administrativa no desempenho da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (BRASIL, 1988)

Esse desenho institucional certifica ao Ministério Público uma atuação verdadeiramente independente. Na medida que suas ações foram desvinculadas do Poder Executivo, as tarefas

preventivas e investigativas das violações das leis não possuem um caráter político ou representam as ações do próprio governo, pelo contrário, garantem a defesa dos direitos sociais e dos direitos individuais.

A abrangência do Ministério Público se divide entre os Ministérios Públicos Estaduais e o Ministério Público da União - que por sua vez compreende: o Ministério Público Federal; o Ministério Público do Trabalho; o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Já o cumprimento dos deveres funcionais de seus membros e o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público na sua integralidade é de responsabilidade do CNMP.

Não obstante, a própria instituição também está subordinada à lei para realizar a sua autonomia funcional e administrativa. Neste último caso, obedecendo aos parâmetros legais está autorizada a realizar atos próprios para gestão da sua própria organização e funcionamento. O art. 129 da Constituição determina a forma de ingresso na carreira do Ministério Público:

§ 3º O ingresso na carreira do Ministério Público far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e observando-se, nas nomeações, a ordem de classificação. (BRASIL, 1988)

O ingresso na carreira se dá pela classe de Promotor de Justiça Substituto, que pode ser promovido para a de Promotor de Justiça e desta para o cargo de Procurador de Justiça, servindo de objeto desse estudo o provimento desses cargos para os Ministérios Públicos Estaduais.

3.2.2. Fases do Concurso Público para membros do Ministério Público

Tendo em vista o ordenamento das gestões administrativas, observando os princípios constitucionais, zelando pelo que lhe cabe e primando por uma padronização nos certames realizados no instituto, no dia 06 de novembro de 2006, o CNMP publicou uma Resolução

dispondo sobre as Regras Gerais Regulamentares para o ingresso na carreira do Ministério Público.

Logo em seu primeiro artigo o Conselho estabelece que os regulamentos e editais devem seguir as disposições contidas na Resolução, mas não se fecha para a inclusão de outras normas, desde que estas estejam compatíveis com a Lei que disciplina as diretrizes específicas de organização, atribuição e estatuto do Ministério Público.

Percebe-se que até o instrumento responsável por disciplinar o processamento do concurso público, que vai desde a convocação dos candidatos interessados a participar até aos ditames que regerão o certame, deve estar subordinado à lei. Sendo ato normativo editado no exercício de competência legalmente atribuída, o edital é comumente reconhecido como a lei do concurso público. Neste caso, “lei” deve ser interpretada no seu sentido *stricto*, como uma norma para ser seguida e respeitada, pois no sentido amplo, em atenção ao princípio da legalidade, o regulamento que trazer exigências que não estejam consagradas na Lei é, por definição, ilegal.

A primeira condição para inscrição do concurso público de membro do Ministério Público está posta no artigo quinto da Resolução nº14/2006, em obediência ao art. 129, § 3º da CF/88, que estabelece o pré-requisito da formação e bacharel em Direito acrescido de, no mínimo, três anos de atividade jurídica.³

A disputa entre os postulantes ao cargo corresponde à uma avaliação de provas e títulos. Em linhas gerais, o concurso contará com três fases: provas escritas, oral e de títulos. Antes de avançarmos para as características dessas etapas no caso do Ministério Público, mais bem detalhada na seção dos Resultados, faremos algumas observações sobre os procedimentos adotados pelos regulamentadores ao aferir a aptidão para vaga que se pretende preencher.

A prova escrita é aquela em que o candidato é avaliado por questões em que a resposta certa é uma entre múltiplas escolhas (prova objetiva, assinalar a alternativa correta ou incorreta, ou assinalar entre itens verdadeiros e falsos) e/ou responde de maneira dissertativa sobre temas pré-determinados, expondo sua capacidade argumentativa. Posteriormente, se avalia o conhecimento do concorrente por meio da sua oratória, eloquência e retórica quando o examinador fica responsável por fazer uma arguição. (SOUSA, 2011)

Por fim, resta avaliar as vivências do candidato por meio da comprovação da titulação que esteja de acordo com a esfera de conhecimento exigida para o exercício do cargo. Esta fase,

³ O entendimento sobre o que é a atividade jurídica é definido em cada regulamento, podendo variar de um Ministério Público para outro.

no entanto, assume um papel acessório no certame. Tal qual afirma Sousa (2011), ao direcionar o olhar apenas para a carreira do candidato estaria sendo violado o princípio da impessoalidade, caso a etapa assumisse um caráter eliminatório. Como solução, os títulos devem ser analisados e ponderados apenas para critérios de classificação dos candidatos.

A Resolução do CNMP destina um artigo para regulamentar as provas e os julgamentos feitos em cada uma delas. Inicialmente, versa sobre o conteúdo, definindo um tratamento exclusivo para matérias jurídicas que serão detalhadas em um programa *a posteriori*. Em seguida, determina que as provas orais terão caráter eliminatório, sendo mandatória a gravação para uma posterior reprodução do áudio. Ato contínuo, estabelece duas provas de caráter meramente classificatório. A primeira, a prova de tribunas, não é obrigatória, mas quando houver, deve seguir a mesma disposição da prova oral, enquanto a prova de títulos, obrigatória, deve ter os seus prazos e detalhamentos previstos no edital.

A prova escrita, que representa o fim da primeira grande fase, se considerarmos a inscrição preliminar como a ação inicial do aspirante ao cargo, se desdobra em duas etapas:

I - prova preambular, de múltipla escolha, constando de questões objetivas, de pronta resposta e apuração padronizada, em número estabelecido pelo edital, com a finalidade de selecionar os candidatos a serem admitidos às provas previstas no inciso II deste artigo.

§ 1º A prova preambular não poderá ser formulada com base em entendimentos doutrinários divergentes ou jurisprudência não consolidada dos tribunais. As opções consideradas corretas deverão ter embasamento na legislação, em súmulas ou jurisprudência dominante dos Tribunais Superiores.

§ 2º Na prova preambular, não será permitida a consulta à legislação, súmulas e jurisprudência dos Tribunais, anotações ou quaisquer outros comentários.

II - prova ou provas discursivas de respostas fundamentadas, na forma que o edital estabelecer. (CNMP, 2006)

Ao observarmos o dispositivo, resta claro a ausência de norma que regula o caráter da prova escrita, sendo critério do responsável pela realização do concurso estabelecer no edital se irá eliminar o candidato ou apenas utilizar a nota para o cálculo da classificação final. No entanto, sugere uma inclusão a partir da prova discursiva que é a possibilidade de realizar consultas à legislação, súmulas e jurisprudência dos Tribunais, anotações ou quaisquer outros comentários.

A segunda fase, ainda que não esteja estabelecida formalmente, se inicia com o deferimento da inscrição definitiva avaliada pela Comissão do Concurso. Uma vez habilitados,

os candidatos são informados sobre a hora e o local da realização das provas orais, encerrando as etapas ativas de eliminação de pretendentes à vaga.

Por fim, são avaliados os títulos tempestivamente apresentados para fins de ordenamento da classificação dos aprovados. O resultado final será homologado somente após exame de higidez física e mental do candidato, no que lhe concerne, pode ser realizado como um pré-requisito para a inscrição definitiva ou em qualquer etapa do concurso, devendo apenas ter a sua previsão estabelecida no edital de abertura.

Logo, percebemos cinco etapas constantes em todos os concursos para membros do Ministério Público, quais sejam: prova preambular, prova discursiva, inscrição definitiva, prova oral e prova de títulos. Outras etapas orbitam com maior frequência em torno dessas de caráter permanente. A sindicância da vida pregressa, higidez física e mental e o psicotécnico frequentemente aparecem dentro da etapa de inscrição definitiva, enquanto a prova de tribunas é um complemento para a prova oral.

4 METODOLOGIA

O objetivo de verificar se houve mudança do perfil racial dos candidatos aprovados nos concursos públicos para Promotor de Justiça Substituto dos MPEs, após a edição da Resolução nº 170/2017 do CNMP, demandou o método de investigação de pesquisa documental para fins de coleta e organização das referências que subsidiaram na análise das estatísticas descritivas do desenho da política e do resultado em cada uma das etapas do certame. Assim, o processo de adoção de política de reserva de vagas para negros foi analisado sob a perspectiva do produto gerado ao longo do concurso e o seu desfecho.

A limitação ocorreu quando não se verificou na etapa de levantamento de informações os dados consolidados sobre a cor dos integrantes que participaram dos concursos públicos, *locus* da ação afirmativa, no momento anterior à publicação da Resolução, imputando uma enorme dificuldade no estabelecimento do grupo de controle, que não foi beneficiado pela política.

Com a finalidade de suprir tal lacuna, os rumos da pesquisa foram direcionados para uma avaliação dos resultados, que compreende apenas uma parte de todo o processo que

envolve uma análise mais profunda das políticas públicas, mas se encarrega de demonstrar o progresso em relação às metas estabelecidas para a ação afirmativa.

De acordo com Imas e Rist, citados por Gertler et al (2018), além das relações de causa e efeito associadas às avaliações de impacto, outros meios de se examinar o andamento da política é se utilizar de perguntas descritivas para procurar saber o que está acontecendo, ou perguntas normativas que avaliam a forma que estão ocorrendo as atividades e se as metas estão sendo estabelecidas ou não.

A partir desse entendimento, foram analisados os editais publicados desde 2010 nos portais dos órgãos para os concursos realizados pelos MPEs que tinham como objetivo preencher as vagas do cargo de Promotor de Justiça Substituto, assimilando assim, o funcionamento do instrumento que recepcionou a política em 2017, suas principais características e todas as disposições inerentes à sua execução.

Os indicadores dos resultados foram obtidos por intermédio dos dados administrativos disponibilizados pelas próprias instituições públicas avaliadas, também em forma de edital ou de comunicado, que, em cumprimento ao princípio da publicidade, divulgaram em suas páginas a relação final dos candidatos aprovados nos certames e aqueles que foram nomeados para tomar posse no cargo. Dessa forma, foram importadas para uma planilha Excel, tabulados e comparados com os objetivos que a política de ação afirmativa pretendia atingir.

Além disso, nutrindo o propósito de captar os efeitos não intencionais da política, auxiliando no entendimento sobre a sua efetividade geral, foram utilizados dados sobre os resultados intermediários, expressados nas fases do concurso, que se mostraram um importante canal para entender o impacto, ou a ausência dele, produzido no resultado final. Novamente, foi feito um levantamento junto às páginas eletrônicas dos MPEs que disponibilizavam todas os elementos sobre o concurso. Os documentos, em sua maioria no formato de PDF, apresentaram a lista de candidatos aprovados, contendo o número de candidatos, sua inscrição, o nome e a nota obtida na etapa. Por determinação legal, essa listagem discriminava os candidatos negros e pessoas com deficiência, o que permitiu que fosse feita uma análise comparativa entre os perfis de candidatos. Para facilitar na manipulação do material e realizar disposições gráficas, esses dados foram consolidados em formato XLSX.

Na direção de ratificar o material encontrado, cadastramos manifestações nos portais de transparência de todos os órgãos, solicitando as mesmas informações obtidas pelos editais. Nos casos que tivemos o retorno, os dados foram validados.

5 RESULTADO

As experiências que permeiam a população negra nos trazem evidências de que não há iguais condições de formação e preparação dos candidatos que almejam ingressar na administração pública. Essa diferença fica ainda mais exposta no setor público federal, em que as condições de trabalho, carreira e remuneração são mais elevadas que nos demais níveis de atuação. (Silva; Silva, 2014)

Ao adotar como cenário a execução das ações afirmativas para pessoas negras no mercado de trabalho, essa pesquisa se debruçou sobre os concursos públicos realizados para ingresso na carreira de Promotor de Justiça Substituto nos Ministérios Públicos Estaduais. O interstício temporal da análise compreende o ano de 2010 até 2020.

Pensando na composição étnico-racial das relações laborais do território brasileiro, os resultados apresentados a seguir se empenham em avaliar o impacto da Resolução nº 170/2017 do CNMP na proporção de negros e pardos que foram admitidos em uma das ocupações de maior prestígio no serviço público brasileiro.

A atratividade dos concursos executados pela administração pública pode ser explicada pelo enorme peso que se coloca em uma profissão que garanta uma estabilidade financeira aliada à uma política remuneratória satisfatória, encontrando-se, em alguns casos, superior aos rendimentos observados na iniciativa privada. No entanto, a presença da população negra é muito reduzida em carreiras mais valorizadas.

Com a finalidade de se conhecer o instrumento de seleção de pessoal para integrar o quadro de membro dos Ministérios Públicos Estaduais, foram analisados os editais de abertura e os regulamentos publicados para os concursos públicos da carreira de Promotor Substituto desde 2010. Em sua grande maioria, os editais de abertura trazem em seu cerne os aspectos mais gerais sobre o concurso, dando publicidade para realização do certame, tratando das vagas, comissões e das etapas, reservando para o regulamento o detalhamento de todas as disposições pertinentes à sua execução. Por outro lado, alguns Procuradores-Gerais de Justiça, responsáveis legais por publicaram esses instrumentos, optaram por incluir no próprio edital de abertura os pormenores que por vezes eram definidos nos regulamentos, dispensando a leitura desse último.

A partir das informações disponibilizadas nas páginas dos respectivos MPEs, identificamos que as regiões Sul e Sudeste foram as que mais publicaram editais no período analisado, reunindo mais da metade do total observado. Um pouco mais distante, aparece a região Centro-Oeste, seguida da região Nordeste. Por fim, aparece a região Norte com apenas oito concursos realizados nessa década, sendo o mais recente em 2017.

Tabela 4 - Editais publicados para carreira de Promotor Substituto nos MPs Estaduais desde 2010

Região	Nº de Concursos	Nº de Concursos c/ Reserva de Vagas para Negros	Mais Recente
CO	11	3	2019
N	8	0	2017
NE	10	4	2019
S	18	10	2020
SE	18	5	2019
Total	65	22	-

Fonte: Editais dos Concursos.

A proporção entre as regiões para os concursos iniciados que fizeram uma reserva de vagas para candidatos negros seria muito semelhante ao do quantitativo total, se não fossem duas exceções. Somente o estado do Paraná realizou sete concursos reservando 10% das vagas para candidatos afrodescendentes, em cumprimento à Lei Estadual nº 14.274/2003. Diante desse fato, a região Sul está no topo da lista no que concerne à adoção de ações afirmativas orientadas pelo recorte da raça para ingressar como membro dos MPEs, agregando quase metade dos concursos com essas características. Em contrapartida, a região Nordeste não realizou nenhum concurso dispondo sobre as vagas para pessoas pretas e pardas.

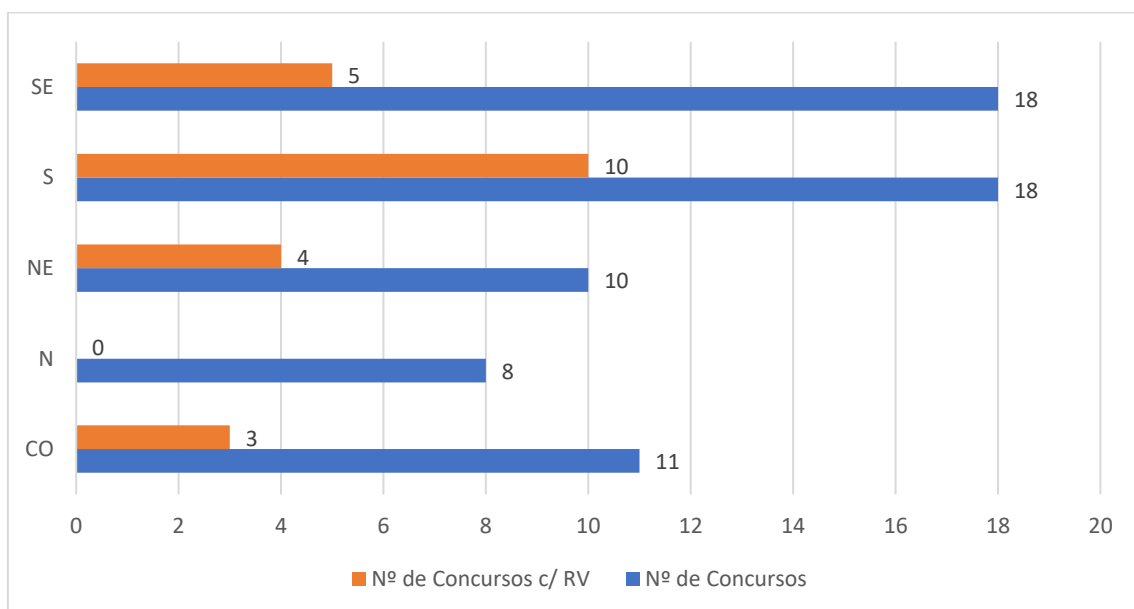


Gráfico 1 – Quantidade de concursos com editais publicados para carreira de Promotor Substituto nos MPEs, por região, desde 2010

Fonte: Editais dos Concursos.

Ainda que as condicionantes que demandam a realização de um concurso público para prover determinado cargo atue de maneira heterogênea entre os estados, e que foge do escopo desse trabalho buscar razões para a sua explicação, chama a atenção o fato de se observar uma

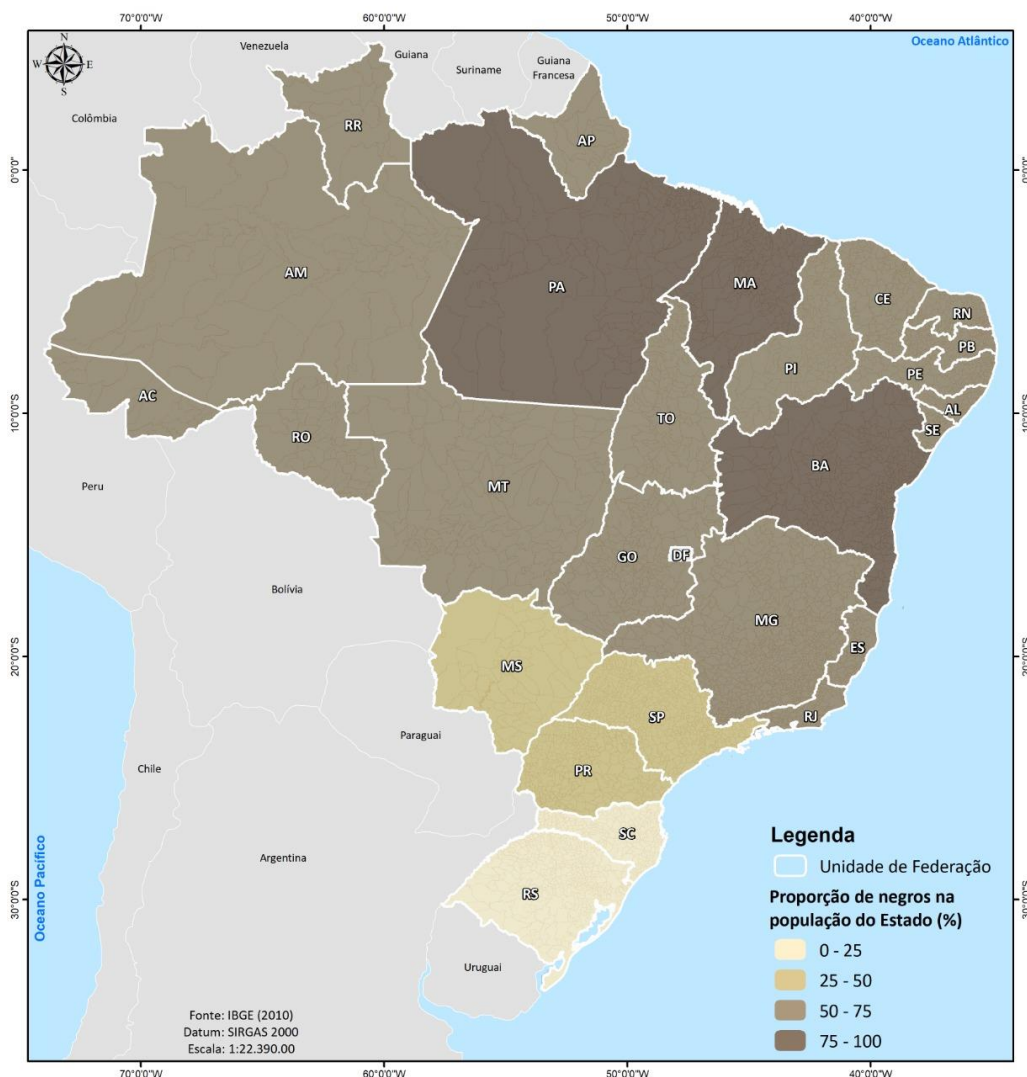
quantidade inferior de concursos, principalmente com reserva de vaga para negros, nas regiões mais ao norte do país.

O alerta se mostra pertinente quando observamos os dados obtidos através do censo demográfico elaborado pelo IBGE em 2010, conforme o gráfico a seguir, e constatamos que justamente nos estados que compõem essas regiões a proporção de negros em relação à população total do estado é superior a 50% chegando em alguns casos, como Bahia, Maranhão e Pará, acima dos 75%. Por outro lado, nos estados mais ao sul, que reuniram boa parte dos últimos concursos divulgados, como Rio Grande do Sul e Santa Catarina, essa relação não chega nem a 25%.

Imagem 1 – Proporção de negros na população por Estado

Fonte: IBGE (2010)

O grande salto no número de concursos dos MPEs com reserva de vagas para negros na carreira de Promotor de Justiça Substituto ocorreu a partir do ano 2017, como consequência



direta da Resolução nº 170 publica pelo CNMP. Em concordância com que já foi dito anteriormente, nos anos que antecederam à publicação da norma, apenas o estado do Paraná fez

uso desse instrumento de inclusão, com base em outro dispositivo. De outra parte, os estados de Rondônia e Roraima, os dois da região Norte, embora tenham publicado o seu último concurso na mesma época da publicação da Resolução, a data da abertura de ambos os concursos foi anterior a 13 de junho de 2017, momento em que o Conselho resolveu dispor sobre o tema, garantindo que não se aplicaria aos concursos cujos editais tivessem sido publicados antes da sua vigência. Desde então, todos os concursos respeitaram as orientações estabelecidas no documento legal.

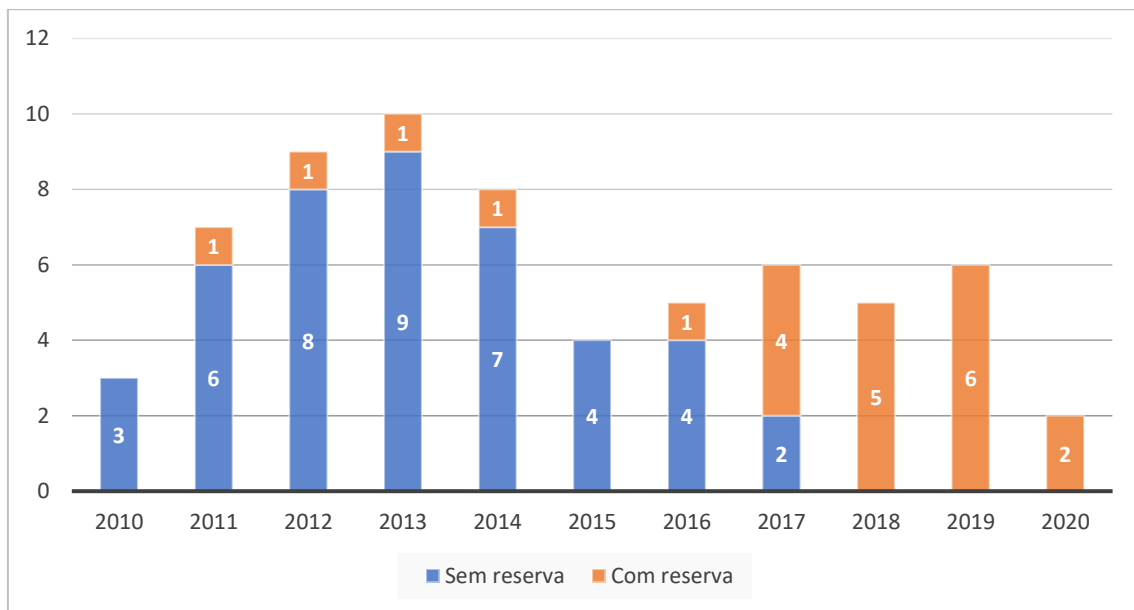


Gráfico 2 – Número de concurso desde 2010 para carreira de Promotor de Justiça Substituto nos MPEs por Ano

Fonte: Editais dos concursos.

Entre os 65 (sessenta e cinco) certames abertos para o preenchimento do quadro de membros dos MPEs, praticamente um terço incluiu a reserva de vagas no principal instrumento responsável por disciplinar o processamento dos seus respectivos concursos públicos. Após a publicação da Resolução, foram abertos dezesseis processos de seleção de pessoal.⁴

Nota-se que para essa primeira análise dos desdobramentos da política nos MPE, há uma preocupação em não utilizar uma terminologia que defina especificamente a condição dos concursos apreciados. Isto se deve ao fato de incluirmos nessa observação inicial os esforços mais recentes que pretendiam preencher o quadro de pessoal desses órgãos. Todavia, enquanto os concursos que não fizeram nenhuma destinação específica das vagas foram devidamente encerrados, a amostra também foi composta por editais de concursos dos últimos anos, que

⁴ O concurso público do estado do Paraná em 2017 foi iniciado antes da publicação da Resolução nº 170, mas estabeleceu a reserva de vagas para negros em razão da legislação estadual.

aderiram em sua integralidade a reserva de vagas, o que proporcionou para esse segmento, que é o objeto do nosso estudo, diferentes status, conforme a Tabela 5.

Tabela 5 - Status dos Concursos com Reserva de Vagas

Status	Quantidade
Aberto	4
Encerrado	16
Suspense	2
Total	22

Fonte: Editais dos Concursos.

Conquanto a inclusão dos editais e/ou regulamentos divulgados pelos concursos que seguem abertos ou foram suspensos⁵ seja de fundamental relevância para analisar fatores como o desenho da política de ações afirmativas nesses estados, os critérios utilizados em cada etapa, entre outros aspectos qualitativos da política, a avaliação da ação afirmativa dar-se-á tão somente naqueles concursos que foram encerrados e, por conseguinte, produziram efeitos de fato e de direito no seio dessas instituições. Ao fazer esse filtro, restaram apenas oito estados brasileiros, dos quais três estão na região Sudeste, dois na região Sul, dois no Nordeste e um no Centro-Oeste, totalizando um montante de dezesseis concursos, vide Tabela 6.

Tabela 6 - Concursos Encerrados por UF

MPE	Concursos Encerrados
Bahia	1
Goiás	1
Minas Gerais	2
Paraná	7
Piauí	1
Rio de Janeiro	1
Santa Catarina	1
São Paulo	2
Total	16

Fonte: Editais dos Concursos.

Embora todos os MPEs tenham divulgado os resultados de cada uma das etapas que integram a disputa por uma vaga nessa carreira jurídica, o formato adotado pelo estado do Piauí inviabilizou a quantificação dos dados, e por essa razão o concurso realizado em 2019 nesse Ministério Público não foi contabilizado.

⁵ Grande parte dos concursos que estão abertos ou foram suspensos tiveram os seus cronogramas alterados por conta da maior crise sanitária do início do século XXI, a pandemia do covid-19.

O mapeamento das informações buscou evidenciar em um primeiro momento, de modo bem objetivo, o desfecho de cada um dos quinze certames que aderiram à reserva de vagas para negros e tiveram homologado o resultado final contendo os concorrentes aprovados. Indo além, também reunimos os candidatos que foram nomeados e tomaram posse como Promotores de Justiça Substituto, originando-se a Tabela 7.

Tabela 7 - Aprovados x Nomeados - Participação dos candidatos negros na ampla concorrência

MPE	Ano	Quantidade de Vagas Reservadas	Quantidade Total de Vagas	Aprovados			Nomeados		
				Candidatos Negros	Candidatos Negros acima do corte para Reserva	Total de Candidatos	Candidatos Negros	Candidatos Negros acima do corte para Reserva	Total de Candidatos
Bahia	2018	6	20	3	3	75	3	1	25
Goiás	2019	8	40	0	0	22	0	0	21
Minas Gerais	2018	10	50	7	3	58	7	3	40
Minas Gerais	2019	10	50	5	4	49	5	4	49
Paraná	2011	1	8	1	1	70	1	0	17
Paraná	2012	1	9	1	1	52	1	1	46
Paraná	2013	1	9	1	1	53	1	0	25
Paraná	2014	1	9	2	2	60	2	0	16
Paraná	2016	1	10	1	1	19	1	1	19
Paraná	2017	1	12	1	0	47	1	0	14
Paraná	2018	1	12	0	0	45	0	0	10
Rio de Janeiro	2017	7	35	1	0	47	1	0	24
Santa Catarina	2019	4	23	0	0	12	0	0	12
São Paulo	2017	13	67	2	2	67	2	2	67
São Paulo	2019	16	80	15	5	87	15	5	87
Somatório		81	434	40	23	763	40	17	472
Proporção sobre Total		18,66%	100%	5,24%	3,01%	100%	8,47%	3,60%	100%

Fonte: Editais dos Concursos. Páginas da web.

Convém constatar que a proporção de vagas disponibilizadas para os candidatos negros não corresponde aos 20% definidos na Resolução nº 170/2017 do CNMP. Novamente voltamos a nossa atenção para o estado do Paraná, que contribui com aproximadamente metade dos concursos avaliados e destinou aos afrodescendentes⁶ 10% das vagas oferecidas nos concursos públicos, inclusive em 2018, quando a Resolução do Conselho Nacional já estava em vigência.

Em compensação, obedecendo ao Decreto nº 15.353/2014 que regulamenta o Estatuto da Igualdade Racial e de Combate à Intolerância Religiosa do Estado da Bahia e disciplinado pela Resolução nº 170/2017, foram concedidas à população negra 30% das vinte vagas oferecidas no concurso de 2018. Sendo assim, no somatório de todos os concursos foram reservadas 18,66% das 434 disponíveis para todos os candidatos, totalizando 81 à disposição.

Essa razão, no entanto, se reduz para um pouco mais de um quarto quando caminhamos na análise, chegando a 5,24% de candidatos negros aprovados em um universo de 763. Para os estados de Goiás, Santa Catarina e no concurso do estado do Paraná em 2018 nenhum candidato negro foi aprovado. Em um cenário um pouco mais favorável, mas ainda assim longe do ideal, os MPEs da Bahia, de Minas Gerais, São Paulo e do Rio de Janeiro aprovaram um quantitativo inferior ao estipulado na política. O concurso concretizado pelo estado de São Paulo em 2019 foi o que mais chegou perto de atingir o percentual mínimo, aprovando quinze candidatos negros, uma vez que haviam sido reservadas dezesseis vagas. Enquanto isso, no Rio de Janeiro, a aprovação de um único candidato negro ficou bem distante das sete vagas disponíveis. Com exceção do ano de 2018, o estado do Paraná foi sozinho o que conseguiu aprovar o mesmo número de candidatos em relação às vagas destinadas para os afrodescendentes, com destaque para o concurso de 2014 que foi o único que superou o limite pré-estabelecido. Porém, nesse estado, todos os candidatos negros aprovados teriam tido êxito independentemente da existência da ação afirmativa, ressalvado o processo feito em 2017.

A coluna dos candidatos negros acima do corte para a reserva representa aqueles que tiveram desempenho igual ou superior aos que estavam disputando pela ampla concorrência. De acordo com o §2º, art. 6º da Resolução do CNMP:

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

⁶ O art. 4º da Lei 14.274/2013 do estado do Paraná considera afrodescendentes aqueles que se autodeclararem como de cor preta ou parda, da mesma forma que está colocada na Resolução nº170/2017 do CNMP.

Essa passagem é importante pois na prática impede que haja um limite máximo de candidatos negros com possibilidade de serem aprovados. Apesar dessa prerrogativa, infelizmente, os dados indicam que essa não é uma preocupação real para os concursos realizados pelos MPEs quando se trata de preencher a carreira de membros.

Apenas dezessete inscritos foram beneficiados pela iniciativa do poder pública de destinar uma parcela das vagas do concurso para indivíduos que se autodeclararam negros, o equivalente a 2,23% do total de candidatos aprovados, um número quase dez vezes menor do que se estabeleceu como meta para reverter o quadro de sub-representação dos negros no quadro de pessoal da administração pública. Sob outra perspectiva, somente 40% dos candidatos negros aprovados obtiveram uma vantagem competitiva em decorrência da política.

A fim de que os aspirantes às vagas se qualifiquem para esse momento que antecede a nomeação, é necessário cumprir os requisitos mínimos estabelecidos em cada uma das etapas e respeitar o limite no quantitativo de candidatos que estão habilitados para a prova seguinte, quando assim estiver regulamentado. Essas condicionantes se aplicam a todos, incluindo os que concorrem pela reserva de vagas. Alcançado todos os critérios e esgotadas todas as etapas, será aferida a média de cada candidato, responsável por classificá-los em ordem decrescente. É com base nessa listagem que será feito o chamamento dos aprovados para tomar posse no cargo.

Dessarte, é fácil ver que, para garantir o que está disposto na Resolução em direção à aprovação dos candidatos negros, a política irá interferir apenas nas situações em que os parâmetros mínimos foram atingidos, mas a nota foi inferior ao último candidato que cumpriu todas as exigências para a ampla concorrência. De forma correlata, a norma estabelece que

Art. 8º A nomeação dos candidatos aprovados respeitará os critérios de alternância e de proporcionalidade, que consideram a relação entre o número total de vagas e o número de vagas reservadas a candidatos com deficiência e a candidatos negros. (CNMP, 2017)

Fazendo o cotejo com outros fragmentos da legislação, é possível compreender a aplicabilidade da política no momento da nomeação, em especial os parágrafos do art. 2º que afirmam:

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

§ 2º Caso a aplicação do percentual estabelecido no *caput* resulte em número fracionado, este será elevado para o primeiro número inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que 0,5 (cinco décimos), ou diminuído para o

número inteiro imediatamente inferior, em caso de fração menor que 0,5 (cinco décimos). (CNMP, 2017)

Nessas circunstâncias, quando forem nomeados três novos Promotores de Justiça Substitutos, um deles deverá ser obrigatoriamente um candidato negro, caso haja quem reúna esse fenótipo na lista de aprovados. Se porventura for dado posse para oito⁷ servidores, os dois melhores candidatos negros aprovados estarão abarcados nessa nomeação, independente da colocação deles quanto aos candidatos da ampla concorrência.

O Gráfico 3 demonstra a parcela dos nomeados em relação aos aprovados em três grupos: o primeiro é composto por todos os candidatos negros, o segundo, retrata entre esses os que tiveram uma média acima do corte para a reserva de vagas e o último o total de candidatos.

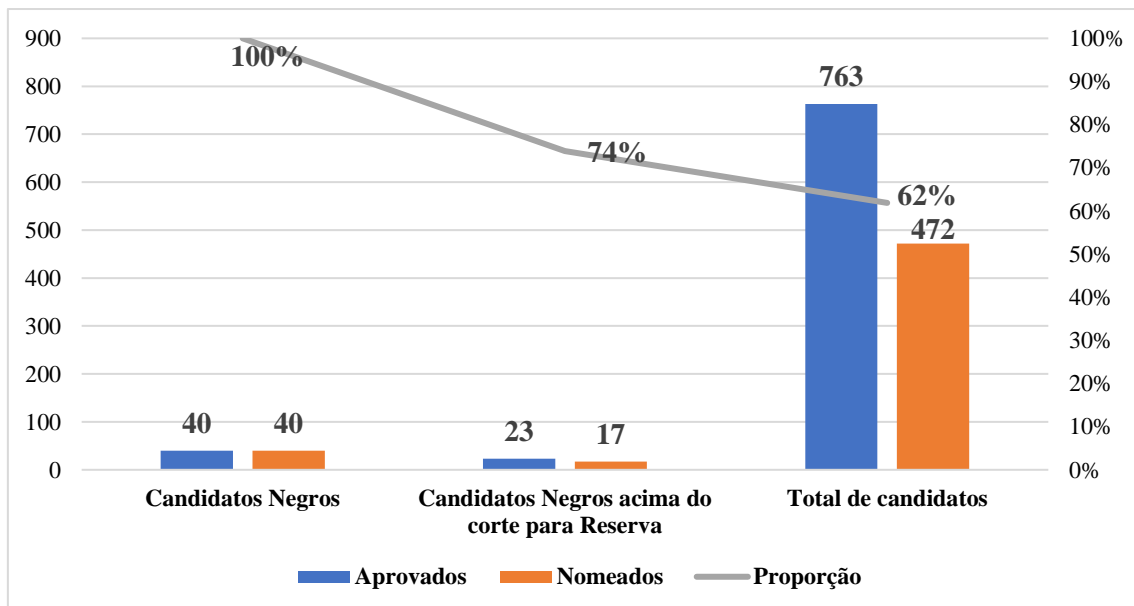


Gráfico 3 – Proporção de Nomeados em relação aos Aprovados
Fonte: Editais dos concursos. Páginas da web.

Todos os candidatos negros que foram aprovados também foram nomeados, uma diferença que supera em trinta e oito pontos percentuais essa mesma relação para o total de candidatos. Entre os vinte e três requerentes negros que tiveram desempenho suficiente para disputar a aprovação na ampla concorrência, 74% teriam sido admitidos sem o auxílio da ação afirmativa.

Essa significativa superioridade na comparação entre os candidatos negros e o total de candidatos no que tange à nomeação no cargo, apenas reforça o caráter multifacetado que uma

⁷ Ao nomear oito servidores, a aplicação do percentual de 20% resultará no número fracionado de 1.6, sendo elevado para o primeiro número inteiro subsequente, conforme o §2º do art. 2º. Esse cálculo será feito novamente quando forem nomeados treze servidores e assim sucessivamente.

ação afirmativa focalizada deve assumir para alcançar os objetivos pretendidos em todas as fases da implementação da política. Não obstante, o desempenho inferior ao esperado, observado no momento de aprovação dos candidatos, apresentou uma melhora irrisória para o provimento no cargo.

O Gráfico 4 nos mostra que o percentual dos candidatos negros com a nota acima do corte para a reserva de vagas sobre o número total de inscritos foi praticamente o mesmo entre os que foram aprovados e os nomeados, com uma diferença de 0,59 p.p. Por outro lado, a proporção de candidatos negros nomeados é superior em quase três pontos percentuais na comparação com o total de negros aprovados.

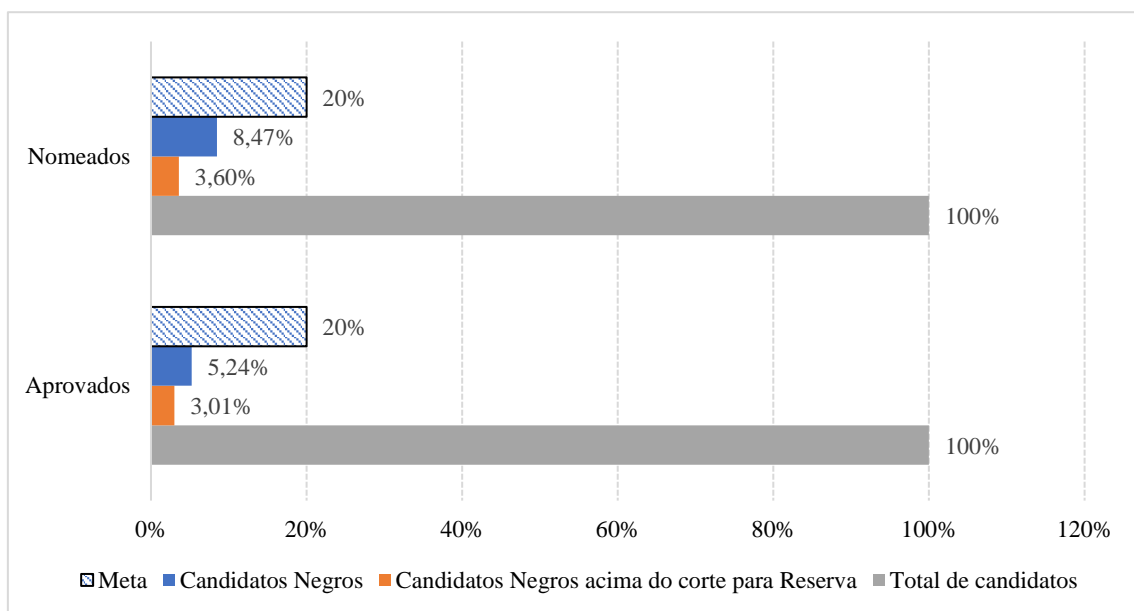


Gráfico 4 – Aprovados x Nomeados - Parcela dos candidatos negros sobre o total de candidatos
 Fonte: Editais dos concursos. Páginas da web.

De qualquer sorte, nos dois casos os percentuais apresentados estão bem distantes do que se convencionou adotar nas políticas de enfrentamento das desigualdades raciais, em vistas de superar a sub-representação da população negra nos quadros do serviço público brasileiro. Sobretudo no tocante à aprovação dos candidatos, que apresentou apenas 5,24% dos pretos e pardos sobre o total de candidatos. Em contrapartida, 100% dos candidatos negros aprovados foram nomeados, o que não se repete para o total de candidatos (vide o Gráfico 3), sugerindo, pelos certames que foram analisados, que a formulação da ação afirmativa para essa etapa tem se encarregado de garantir a sua entrada como membro dos Ministérios Públicos Estaduais.

5.1. Composição étnica-racial dos Ministérios Públicos Estaduais

No esforço de compreender de que forma esses números foram recepcionados na composição étnico racial, foi estabelecido um contato com a Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do CNMP que possui, dentre outros, o Grupo de Trabalho Enfretamento ao Racismo e Respeito à Diversidade Étnica e Cultural.

No dia 29 de junho de 2018 essa Comissão solicitou aos vinte e sete Procuradores-Gerais de Justiça informações referentes ao enfrentamento do racismo institucional. Em particular para o nosso interesse, foi questionado o número de pessoas negras (pretas e pardas) que integram o quadro de membros e servidores, nos últimos cinco anos, destacando-se os dados atuais.

Em que pese o notório empenho da Comissão para promover a atuação resolutiva do Ministério Público no que se refere ao combate ao racismo e à promoção da igualdade étnico-racial, e o elevado índice de retorno obtido junto aos MPEs, pouquíssimos foram os órgãos que dispunham dos dados consolidados.

Entre os estados que efetivaram a política de reserva de vagas para negros nos seus certames, somente Goiás, Paraná e São Paulo validaram a composição étnico-racial dos membros da instituição. Em 2018, dos 408 Procuradores e Promotores do MPEGO, apenas 30 eram pretos ou pardos. No Paraná em 2016 esse quadro era ainda pior, com 24 afrodescendentes em um total de 693. Já em São Paulo no ano de 2015, embora em números absolutos seja o estado com mais representantes de negros e pardos, totalizando 56, a proporção quando confrontado com o total de membros é de 3,50%. Esse contraste fica ainda mais chamativo se for emparelhado com a proporção de negros que habitam nesses estados, segundo os dados do IBGE de 2010.

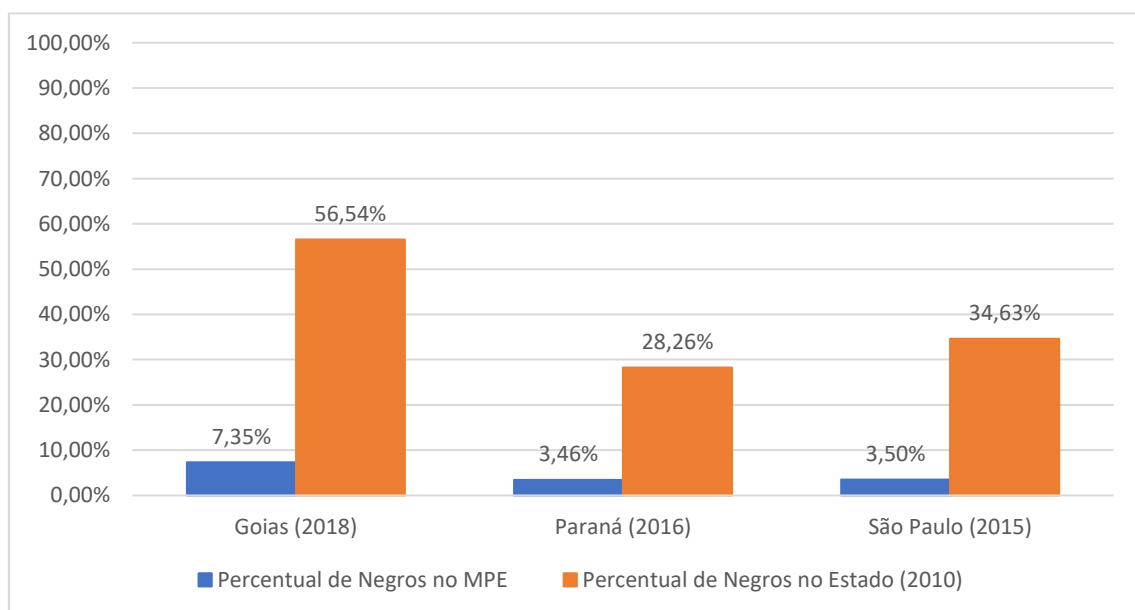


Gráfico 5 – Proporção de negros nos MPEs e nos Estado

Fonte: IBGE e CNMP.

Na hipótese de que essas composições étnico-raciais sejam alteradas apenas com a nomeação de novos servidores⁸, foram somados os resultados obtidos nos concursos que se sucederam ao envio da informação, transformando-se na tabela a seguir:

Tabela 8 - Evolução da Proporção de membros Negros na Composição dos MPEs

Ministério Público Estadual	Composição Informada de Membros				Composição Membros 1º Concurso				Composição Membros 2º Concurso			
	Ano	Negros	Total	%	Ano	Negros	Total	%	Ano	Negros	Total	%
Goiás	2018	30	408	7,35	2019	30	429	6,99	NI	NI	NI	NA
Paraná	2016	24	693	3,46	2017	25	707	3,54	2018	25	717	3,49
São Paulo	2015	56	1600	3,50	2017	58	1667	3,48	2019	73	1743	4,19

Fonte: Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do Ministério Público.

O MPMGO teria a sua proporção reduzida, posto que após a sua seleção realizada em 2018 deu posse para vinte e um novos servidores, mas nenhum deles era negro. No Paraná, o concurso realizado em 2017 produziria efeitos positivos na razão entre membros negros e o seu somatório com os não negros. Porém, em 2018 nenhum candidato negro foi nomeado, o que reduziria a sua proporção, ainda que em um patamar superior à composição de 2016. O MPSP é o único que apresentaria uma trajetória ascendente de reversão do quadro de sub-representação dos negros, embora o concurso de 2017, que empossou 67 pessoas e apenas 2 negros, tenha reduzido em 0,02 p.p a presença do grupo racial historicamente discriminado, o ingresso de 15 negros em 2019 contribuiu minimamente para a promoção da igualdade racial nesse Ministério Público.

⁸ Neste caso, desconsidera-se as saídas de membros por razões diversas, como aposentadoria. Ou uma alteração no quadro a partir da mudança de percepção do próprio servidor em relação à sua raça. No Paraná, por exemplo, as informações da sua composição foram elaboradas para ser emitida a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, que leva em consideração a autodeclaração dos trabalhadores.

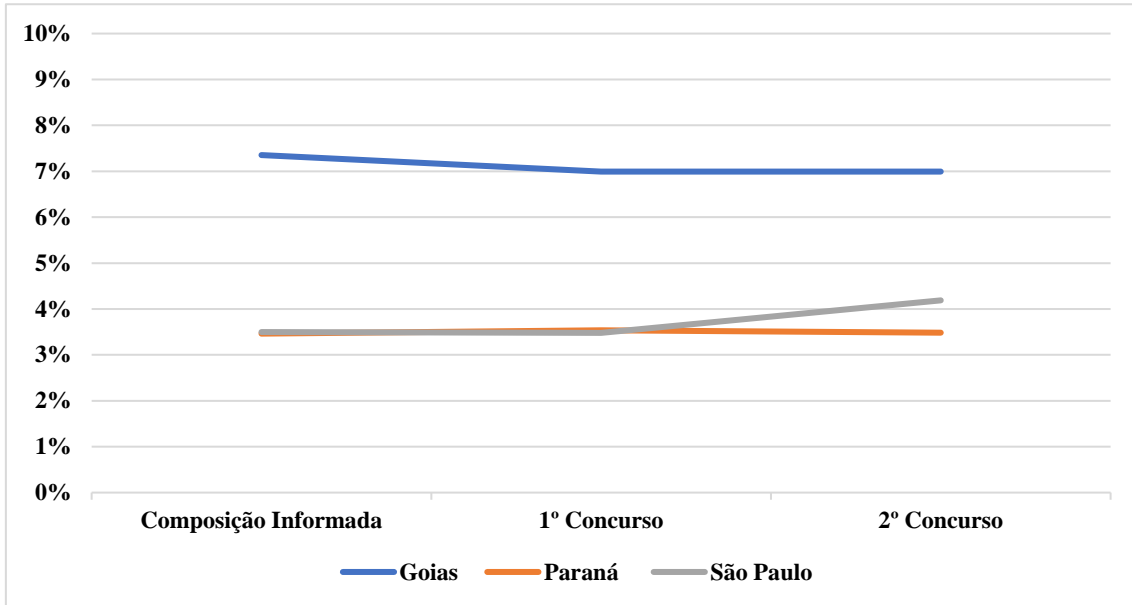


Gráfico 6 – Evolução da composição de membros nos MPEs após a realização de concurso com Reserva de Vagas

Fonte: Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do Ministério Público e editais dos concursos.

A inclinação positiva da trajetória do MPSP é o caminho que deve ser perseguido, mas os dados apontam para uma disparidade entre os índices da composição étnico-racial, as taxas de aprovações dos candidatos negros e o percentual estabelecido para reserva de vagas nesses institutos. Além disso, a perspectiva de reversão desse panorama esbarra no período muito curto que se tem para desenvolver a política, visto que o período de vigência da Resolução nº 170/2017 é até junho de 2024.

Buscando investigar o fenômeno nas perspectivas das políticas afirmativas de caráter racial, a seção seguinte se dedica a explorar os mecanismos ao longo da realização do concurso que limitam o acesso dos pretos e pardos nesses processos.

5.2. Análise das Fases dos Concursos

Nesta pesquisa, inclinou-se o olhar sobre os editais de concursos públicos promovidos pelos MPEs no que se refere ao provimento de cargos efetivos de Promotores de Justiça Substituto desde 2010, resultando em uma amostra de 65 publicações com abertura de vagas

para essa finalidade. Foram retirados desse total os três concursos realizados pelo Ministério Público de Santa Catarina nos anos de 2011, 2012 e 2013 por ausência de materialidade.

No total foram identificadas mais de dez fases, sendo que cinco delas apareceram em todos, quais sejam: a Prova Preambular, a Prova Discursiva, a Inscrição Definitiva, a Prova Oral e Avaliação de Títulos. Cada uma dessas fases pode assumir um status diferenciado, a depender do tratamento dado pelo órgão realizador do processo. Neste caso, detectamos cinco caracteres atribuídos a elas: eliminatória, eliminatória e classificatória, classificatória, habilitatória e subsidiária. Se faz premente estabelecer os critérios que definem categoricamente cada uma delas para essa dissertação.

Foi considerada eliminatória aquela etapa que expressamente exclui o candidato de continuar participando da competição. Eliminatória e classificatória consiste naquela que além de excluir, a nota obtida nessa etapa é computada na média final do candidato.⁹ A classificatória compõe apenas o cálculo do resultado final obtido pelo candidato na classificação geral. Habilitatória é uma característica de uma fase entre etapas, na qual o seu resultado vai habilitar o candidato para a etapa seguinte, enquanto a subsidiária irá apenas municiar a Comissão do concurso para alguma tomada de decisão sobre o futuro do candidato, que pode ocasionar ou não a sua eliminação.

Tabela 9 - Fases e Características das Etapas dos Concursos

Fase/Caráter da Etapa	Eliminatória	Eliminatória e Classificatória	Classificatória	Habili	Subsid	Não Consta	Total
Prova Preambular	29	33					62
Prova Discursiva		62					62
Inscrição Definitiva	51			4	6	1	62
Prova Oral	1	61					62
Prova de Tribunas		5	20			37	62
Avaliação de Títulos			62				62
Sindicância Vida Progressiva	41			6	13	2	62
Higidez Física e Mental	46			8	7	1	62
Psicotécnico	24			12	14	12	62
Outros		2	4	1	3	52	62
Total	192	163	86	31	43	105	620

Fonte: Editais dos concursos.

⁹ Em alguns editais a etapa foi identificada apenas como eliminatória, mas a sua nota foi considerada no resultado final do candidato. Para esses casos, computamos a etapa como sendo eliminatória e classificatória, mesmo estando disposto o contrário no texto do regulamento.

Para os 62 concursos tabulados, 29 deram um caráter eliminatório para a Prova Preambular¹⁰. Essa preferência indica que assumiram para essa etapa um instrumento de pré-seleção do grande contingente de candidatos, pois aqueles que tiverem aptos, irão iniciar a próxima etapa com suas pontuações zeradas. Os outros 33 restantes estipularam como eliminatória e classificatória. Em contrapartida, a Prova Discursiva elimina e classifica os inscritos em todos os concursos.

A Inscrição Definitiva é responsável por retirar os candidatos da disputa em 51 dos concursos analisados. Em número bem reduzido, ela também aparece como responsável por habilitar os candidatos para a prova oral ou por fornecer informações à Comissão do concurso. Em muitos casos, as etapas de sindicância da vida pregressa, higidez física e mental e o psicotécnico estão inseridos nessa etapa da inscrição definitiva.

A Prova Oral, tal qual a Prova Discursiva, responsabiliza-se por cortar e, ao mesmo tempo, qualificar a média dos concorrentes em praticamente todos os concursos. Apenas no MP de Roraima, em 2017, que a arguição dos candidatos foi considerada unicamente para convocá-los para a Prova de Tribunais, nos casos que a nota na Prova Oral não tinha sido inferior a 6,0 pontos de 10,0 possíveis.

A Prova de Tribunais também consiste em uma sustentação oral e sua ocorrência, quando tem, deriva de uma complementação à Prova Oral. Da mesma forma, como já foi dito anteriormente, as etapas que tem por definição atestar sobre capacidade física e mental dos candidatos serem um acessório da Inscrição Definitiva.

A Avaliação de Títulos manifesta-se em todos os casos avaliados, porém, em observância aos princípios constitucionais, principalmente ao da impessoalidade, ela assume uma feição classificatória, sendo responsável por avaliar as vivências do candidato de acordo com a esfera do conhecimento exigida para o exercício do cargo.

As outras etapas que não estão explícitas na Tabela 9 revelam-se variadas quanto a sua forma e conteúdo, aparecendo em dez ocasiões. Nos concursos realizados pelo MPRJ, por exemplo, optou-se por incluir uma etapa de Prova Escrita de Língua Portuguesa para os candidatos habilitados na Prova Oral, consistindo em uma redação cuja nota tem peso três no resultado final do concurso. Em Santa Catarina, no Amapá e em Roraima incluíram uma entrevista com os aspirantes as vagas. Na Paraíba, além de cumprir todas as etapas padrão do concurso para ingresso como membro dos Ministérios Públicos Estaduais, os candidatos também se submetiam a um Curso de Formação de caráter eliminatório e classificatório.

¹⁰ Também identificada como prova objetiva, sendo em todos os casos uma prova de múltiplas escolhas.

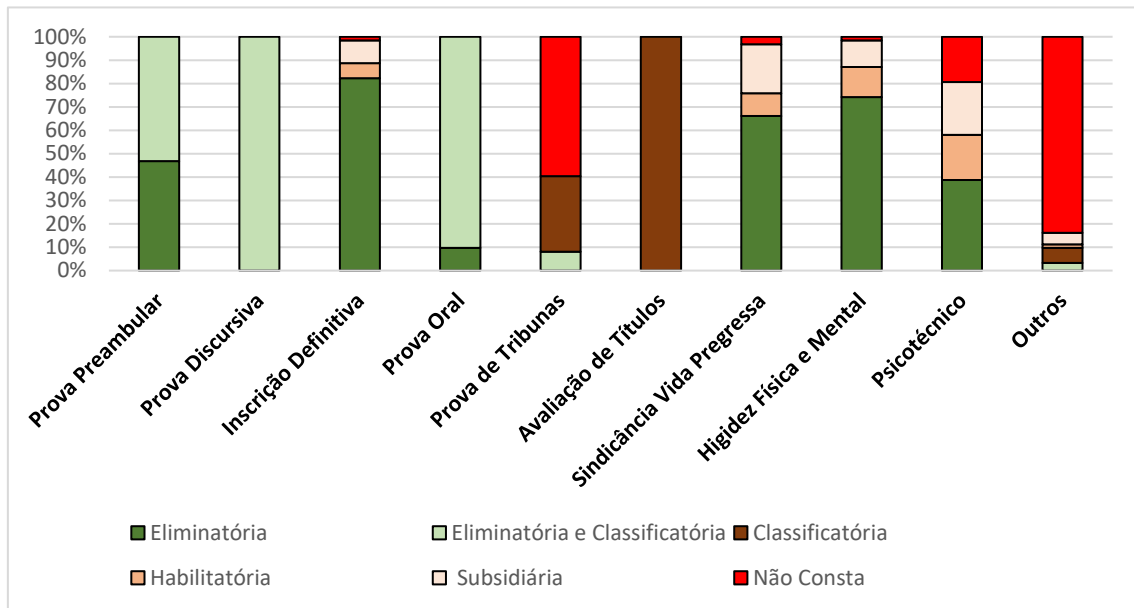


Gráfico 7 – Fases e Características das Etapas dos Concursos Empilhado
Fonte: Editais dos concursos.

No gráfico acima, quanto mais esverdeado for a barra, maior é o seu caráter eliminatório e, conseqüentemente, a sua capacidade de reter os candidatos ao longo do processo avaliatório. Embora a Sindicância da Vida Progressa, Higiene Física e Mental e Psicotécnico apresentem uma presença significativa da tonalidade verde, boa parte desses dados estão também representados na Inscrição Definitiva. Aliado a isso, havia uma maior disponibilidade de informações sobre o resultado dos candidatos que tiveram o seu pedido de inscrição em definitivo deferido.

Ao investigar os mecanismos que limitam o número de negros aprovados nos concursos dos MPEs, as etapas imbuídas de desclassificar os candidatos suggestionaram uma enorme capacidade explicativa nesse encadeamento de processos que dificultam a aplicabilidade integral da política das ações afirmativas que reserva um percentual das vagas para aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos, resultando na Tabela 7, apresentada na seção anterior, em que o percentual de aprovados e nomeados para os cargos estão bem abaixo do estabelecido para a política.

A partir da relação entre o número de inscritos na ampla concorrência e dos candidatos negros, será analisada a trajetória dessa proporção, bem como os índices de retenção na Prova Preambular, Discursiva, Inscrição Definitiva e Prova Oral, para os quinze concursos finalizados com reserva de vagas para negros.

5.3. Análise da Retenção dos Candidatos Negros por Fases dos Concursos

Apoiado nos dados coletados foi possível avaliar a proporção de candidatos negros em cada fase eliminatória do concurso. Os números refletem o quantitativo de candidatos que obtiveram êxito nas etapas e, portanto, estavam habilitados a prosseguir no concurso. Dessa forma, corresponde ao quantitativo de saída em cada etapa.

O primeiro grupo reúne todos os concursos com a exceção daqueles realizados pelos MPPR e MPBA. Esses dois tiveram essa primeira apreciação diferente dos demais, pois o percentual de vagas reservadas nesses concursos é diferente do estabelecido na Resolução nº 170/2017.

Para os casos que há uma lacuna na reta, significa dizer que não havia a informação disponível para aquela etapa. Aconteceu nos concursos de São Paulo com o número de inscritos e nos estados da Bahia, Rio de Janeiro e Minas Gerais em 2018 no momento da Inscrição Definitiva.

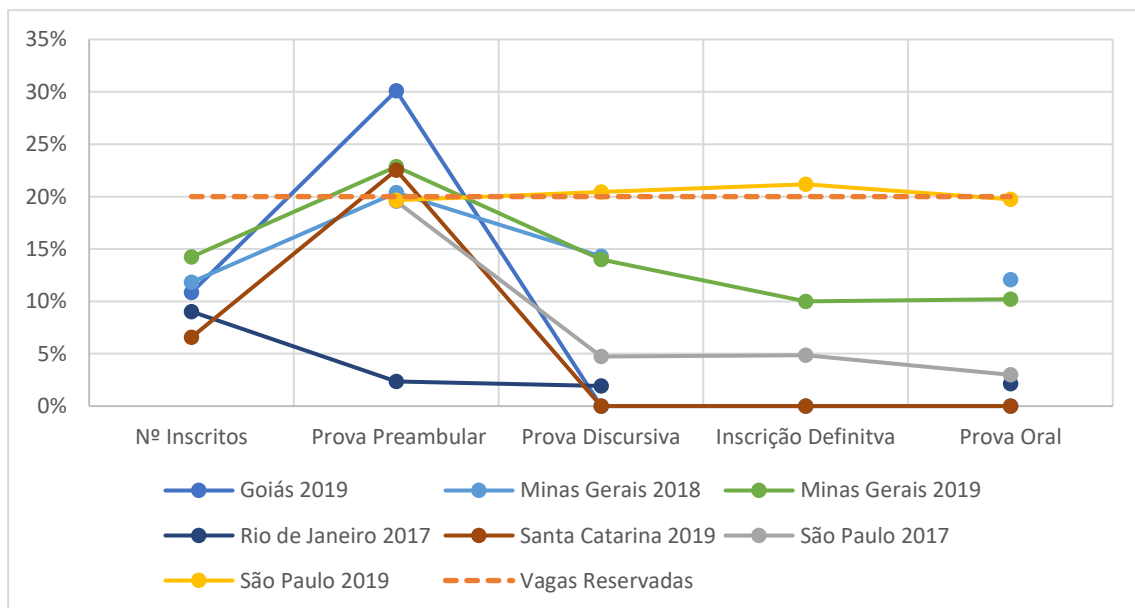


Gráfico 8 – Proporção de candidatos negros em cada fase eliminatória do concurso
Fonte: Editais dos concursos.

A trajetória apresentada é muito semelhante entre os concursos, tendo o seu pico na Prova Preambular e o início de um profundo vale a partir da Prova Discursiva. Na largada, surpreende o fato do número de inscritos não atingir o percentual de 20% de candidatos negros em nenhum dos concursos. Este evento pode estar relacionado com as ações afirmativas voltadas para o ingresso de negros em instituições públicas de ensino superior, implementadas

há mais tempo, mas que de acordo com Silva e Silva (2014) produzem um impacto paulatino, sem representar mudanças em curto prazo no perfil do mercado de trabalho.

Apesar disso, encontramos na Prova Preambular aquilo que era esperado para todas as etapas. Fora o estado do Rio de Janeiro, que apresenta uma curva em declínio desde a inscrição provisória dos candidatos, todos os concursos se aproximaram da meta estabelecida como o mínimo de pretos e pardos em relação ao total, sendo que em alguns casos esse limite foi até superado, como por exemplo, em Goiás, Minas Gerais no ano de 2019 e Santa Catarina.

Contudo, a razão para essa elevação pode estar mais relacionada com a redução significativa que essa etapa proporciona no denominador dessa fração, funcionando como um instrumento de pré-seleção, reduzindo muito mais o quantitativo de candidatos da ampla concorrência e guardando a proporção de 20%, conforme explica a Tabela 10.

Tabela 10 – Prova Preambular – Critérios de Avaliação

MPE	Ano (s)	Critério de Avaliação para Ampla Concorrência	Critério de Avaliação para Negros
Goiás	2019	Até 05 vezes o número de vagas do concurso, com nota igual ou superior a 60%.	Mesmo critério da Ampla Concorrência
Minas Gerais	2018 e 2019	Os 320 com nota igual ou superior a 5 em cada grupo temático e média geral de 6.	Mesmo critério da Ampla Concorrência, totalizando 64 vagas
Rio de Janeiro	2017	Nota igual ou maior que 50	Mesmo critério da Ampla Concorrência
Santa Catarina	2019	20% do total de candidatos, não podendo exceder os 180 primeiros que tenham tirado nota igual ou superior a 06.	os 48 que tenham nota igual ou superior a 06.
São Paulo	2017 e 2019	Até 08 vezes o número de cargos postos em concurso, com nota igual ou maior que 50	Mesmo critério da Ampla Concorrência

Fonte: Editais dos concursos.

A Prova Discursiva devolve a proporção para o patamar anterior à Prova Preambular e chegando a níveis até mais inferiores com algumas curvas tocando o eixo horizontal. Para esses concursos, MPMO e MPSC, todos os concorrentes que se autodeclararam negros foram eliminados. Em nenhuma outra etapa esse episódio se repete, indicando ser uma das principais resistências para a boa execução da política afirmativa, já que as Inscrições Definitiva e a Prova Oral pouco alteram o quadro deixado pelas etapas anteriores.

Por fim, vale ressaltar o concurso realizado pelo MPSP em 2019. Em todas as etapas que havia informações disponíveis, a proporção se manteve próxima da meta estabelecida e o concurso conseguiu aprovar e nomear quinze pessoas negras para uma reserva de dezesseis. Na leitura dos documentos, não foi encontrada nenhuma diferença no desenho da política em relação ao que foi concluído em 2017, que aprovou apenas dois candidatos para as treze vagas disponíveis.

O concurso realizado pelo Ministério Público da Bahia seguiu a mesma tendência dos que foram apresentados anteriormente. Mesmo que a reserva de vagas tenha sido de 30%, foi na primeira prova o único momento de aproximação entre a trajetória do concurso e a reta que representa a meta estabelecida. A Prova Discursiva fez com que o número de candidatos negros fosse para próximo de zero e, sem informação sobre a Inscrição Definitiva, a Prova Oral não eliminou nenhum candidato que foi habilitado para realizar essa etapa.

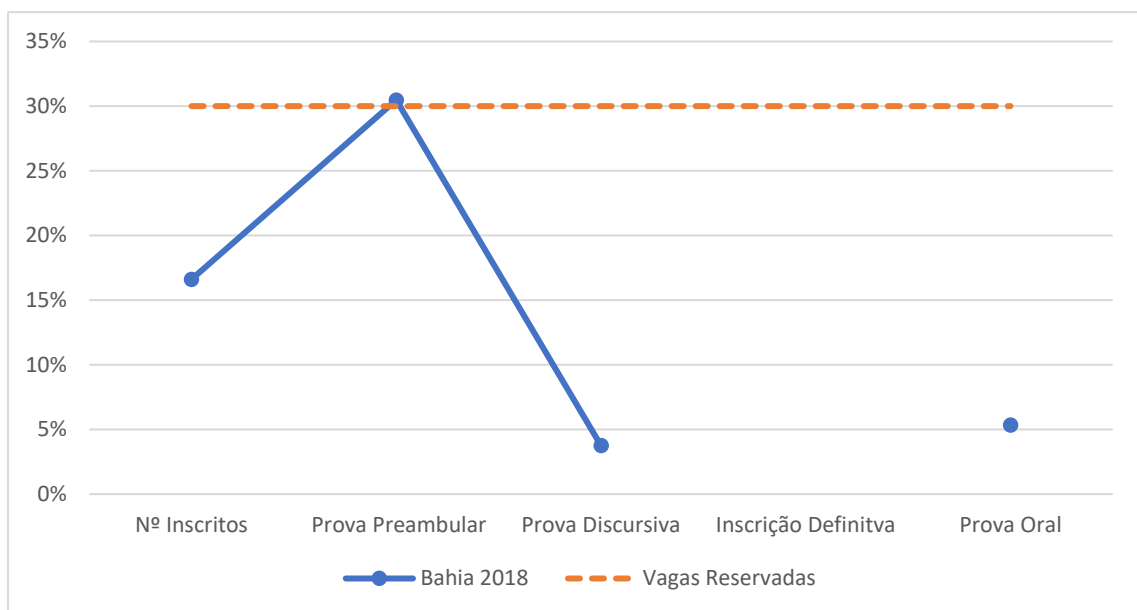


Gráfico 9 – Proporção de candidatos negros em cada fase eliminatória do concurso – Ministério Público da Bahia 2018

Fonte: Editais do Concurso.

No estado do Paraná, embora seja o Ministério Público que reserva o menor quantitativo de vagas, apenas o concurso de 2013, novamente na Prova Preambular, atingiu os 10% de afrodescendentes sobre o total de candidatos. Em compensação, no ano de 2018 nenhum postulante à única vaga reservada para os negros ocupou o cargo. Mais uma vez, a Prova Discursiva foi a principal agente dessas eliminações. Em nenhum dos sete concursos a proporção de candidatos negros ficou próxima dos dez por cento na Prova Oral, no entanto, é

sabido pelo que já foi demonstrado na introdução dessa seção que as vagas destinadas à política foram preenchidas integralmente. Isto posto, deu-se pelo número de candidatos aprovados na ampla concorrência ser bem superior ao quantitativo de vagas disponíveis para a nomeação dos candidatos.

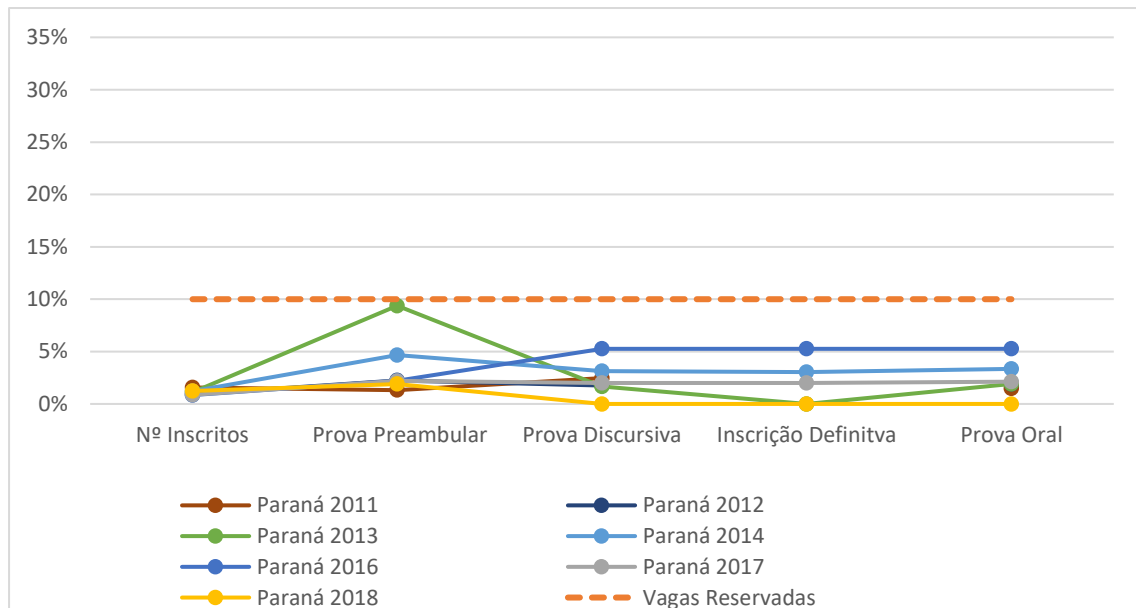


Gráfico 10 – Proporção de candidatos negros em cada fase eliminatória do concurso – Ministério Público do Paraná

Fonte: Editais dos concursos.

Como consequência da conjectura apresentada pela flutuação da proporção dos candidatos ao longo de todo o processo seleção de pessoal, consideramos mensurar a taxa de retenção em cada uma das etapas para todos os concursos, tanto dos candidatos negros quanto os da ampla concorrência. Para a taxa de retenção (TxR) foi utilizada a seguinte fórmula:

$$TxR = 1 - (et/et-1);$$

et = valor absoluto da etapa;

et-1 = valor absoluto da etapa anterior.

A taxa, por definição, é a razão entre duas grandezas e neste caso estará representada em porcentagem, caminhando na mesma direção que a dificuldade encontrada pelos concorrentes na etapa, isto é, quanto maior for a taxa, mais desafiadora foi a realização da prova. A retenção de 100% significa dizer que nenhum integrante daquele grupo foi aprovado naquela

etapa. É fácil ver que em nenhuma hipótese esse índice estará presente no grupo da ampla concorrência, pois seria o mesmo que dizer que todos os competidores foram eliminados. Logo, essa condição só é possível para aqueles que optaram por disputar na reserva de vagas.

Antes de apresentar a tabela com a retenção dos candidatos por fases dos concursos, é preciso informar que o valor absoluto da etapa anterior corresponde, na verdade, ao valor absoluto da etapa anterior disponível. Nos casos em que não há informação sobre a inscrição definitiva, por exemplo, a taxa de retenção da prova oral foi calculada considerando os valores absolutos da prova discursiva e assim sucessivamente.

Tabela 11 – Retenção dos candidatos por fases no concurso

MPE	Ano	Inscrição	Nº Inscritos	Prova Preambular		Prova Discursiva		Inscrição Definitiva		Prova Oral	
				Absoluto	TxR	Absoluto	TxR	Absoluto	TxR	Absoluto	TxR
Goiás	2019	RVN*	821	53	93,5%	0	100,0%	0	100,0%	0	100%
		AC**	7571	176	97,7%	22	87,5%	22	0,0%	22	0,0%
Paraná	2011	RVN	47	3	93,6%	2	33,3%	NA	NA	1	50,0%
		AC	2956	228	92,3%	81	64,5%	NA	NA	68	16,0%
Paraná	2012	RVN	21	3	85,7%	1	66,7%	NA	NA	1	0,0%
		AC	2247	134	94,0%	57	57,5%	NA	NA	52	8,8%
Paraná	2013	RVN	36	15	58,3%	1	93,3%	NA	NA	1	0,0%
		AC	3194	160	95,0%	60	62,5%	NA	NA	52	13,3%
Paraná	2014	RVN	34	7	79,4%	2	71,4%	2	0,0%	2	0,0%
		AC	2793	150	94,6%	64	57,3%	66	0,0%	60	9,1%
Paraná	2016	RVN	51	7	86,3%	1	85,7%	1	0,0%	1	0,0%
		AC	6009	316	94,7%	19	94,0%	19	0,0%	19	0,0%
Paraná	2017	RVN	27	7	74,1%	1	85,7%	1	0,0%	1	0,0%
		AC	3098	318	89,7%	50	84,3%	50	0,0%	47	6,0%
Paraná	2018	RVN	55	6	89,1%	0	100,0%	0	100%	0	100%
		AC	4421	316	92,9%	51	83,9%	51	0,0%	45	11,8%
São Paulo	2017	RVN	NA	130	NA	7	94,6%	7	0,0%	2	71,4%
		AC	13166	665	94,9%	148	77,7%	144	2,7%	67	53,5%
São Paulo	2019	RVN	NA	148	NA	36	75,7%	36	0,0%	15	58,3%
		AC	NA	753	NA	176	76,6%	170	3,4%	76	55,3%
Bahia	2018	RVN	942	213	77,4%	3	98,6%	NA	NA	4	0,0%
		AC	5671	699	87,7%	80	88,6%	NA	NA	75	6,3%
Minas Gerais	2018	RVN	747	64	91,4%	9	85,9%	NA	NA	7	22,2%
		AC	6313	314	95,0%	63	79,9%	NA	NA	58	7,9%
Minas Gerais	2019	RVN	1376	64	95,3%	7	89,1%	5	28,6%	5	0,0%
		AC	9671	280	97,1%	50	82,1%	50	0,0%	49	2,0%
Rio de Janeiro	2017	RVN	351	3	99,1%	1	66,7%	NA	NA	1	0,0%
		AC	3889	127	96,7%	52	59,1%	NA	NA	47	9,6%

MPE	Ano	Inscrição	Nº Inscritos	Prova Preambular		Prova Discursiva		Inscrição Definitiva		Prova Oral	
				Absoluto	TxR	Absoluto	TxR	Absoluto	TxR	Absoluto	TxR
Santa Catarina	2019	RVN	309	146	52,8%	0	100,0%	0	100%	0	100%
		AC	4704	348	92,6%	13	98,0%	14	0,0%	12	14,3%

Fonte: Editais dos concursos.

*Reserva de Vagas para Negros

**Ampla Concorrência

Na Prova Preambular a ausência de informação sobre o número de inscritos nos dois concursos do MPSP impossibilitaram o cálculo da taxa de retenção nessa etapa. No MPPR em 2011 e MPRJ a retenção dos candidatos negros foi maior do que os da ampla concorrência, no entanto, são as exceções, pois para os demais essa relação se inverte.

O MPBA é o que apresenta a menor taxa para a ampla concorrência (87,7%), enquanto o MPSC a menor retenção para os candidatos negros (52,8%). Nesse concurso se encontra uma das maiores diferenças em pontos percentuais entre os dois grupos nessa etapa, superior a 35 p.p. Ao lado do concurso realizado pelo estado do Paraná em 2013, são os dois casos em que o desempenho dos candidatos negros supera significativamente a retenção para todos os candidatos.

A taxa de retenção de todos os grupos de ampla concorrência está na faixa que compreendem os limites de 80% e 100%. Para o outro conjunto, a variância é um pouco maior e esse intervalo se estabelece nas faixas de 40% até 100%, conferindo uma média de 82,8%, bem inferior aos 93,4% que se tem para os treze concursos com dados disponíveis.

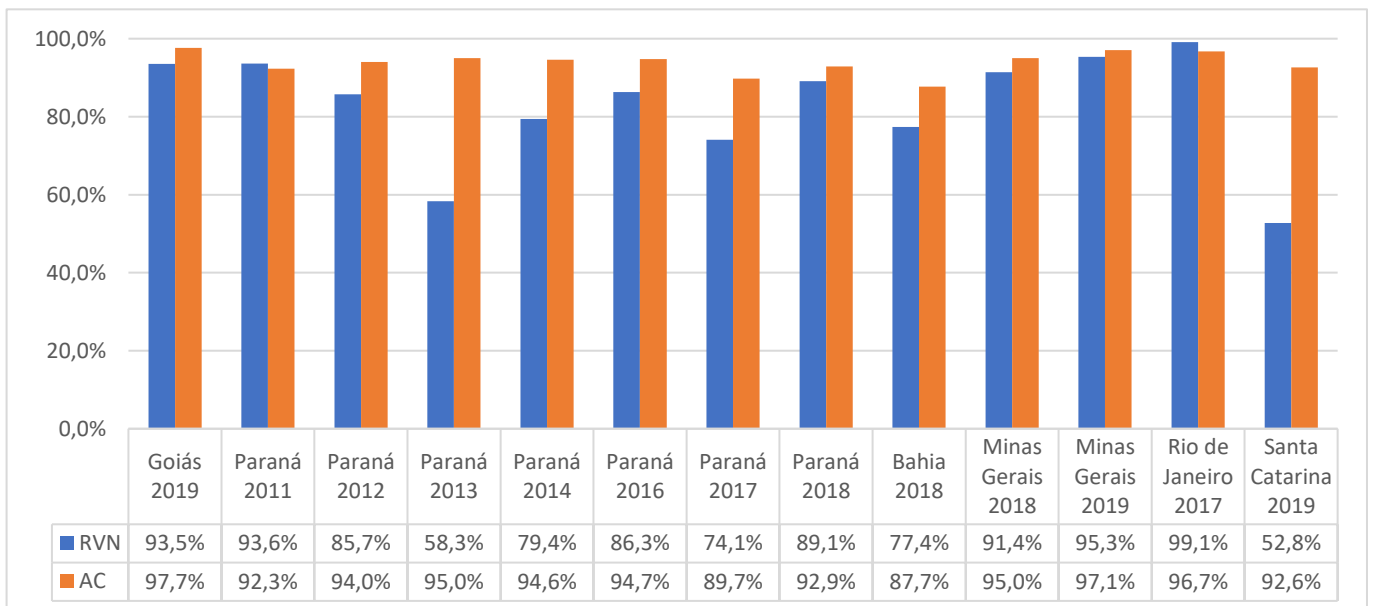


Gráfico 11 – Retenção dos candidatos por etapa – Prova Preambular

Fonte: Editais dos Concursos.

Na Prova Discursiva (Escrita, Subjetiva ou Especializada), há uma maior predominância dos grupos com reserva de vagas em um patamar superior aos da ampla concorrência, revelando uma maior retenção desse grupo. Somente no MPPR para os anos de 2011 e 2016 e em 2019 no concurso realizado pelo MPSP essa lógica se altera. O primeiro concurso nessa década realizado pelo estado da região Sul contém a menor taxa de retenção de toda a etapa, com apenas 33,3% dos candidatos afrodescendentes retidos. A faixa que corresponde à reserva de vagas tem uma maior amplitude, já que, em contrapartida, nos MPs de Goiás, Santa Catarina e até no próprio estado do Paraná, só que no ano de 2018, todos os candidatos negros foram eliminados nessa fase. Diante desse fato, esses concursos deixarão de aparecer na análise das próximas etapas, dado que não terão mais a presença do público-alvo da presente dissertação.

A média da retenção para os inscritos que optaram por aderir à política de ação afirmativa racial é a maior quando comparada com as outras três etapas eliminatórias, equivalendo a 83,1%, sendo que o valor que aparece com a maior frequência nessa amostra é o de 100%, taxa que não é observada em nenhuma outra etapa.

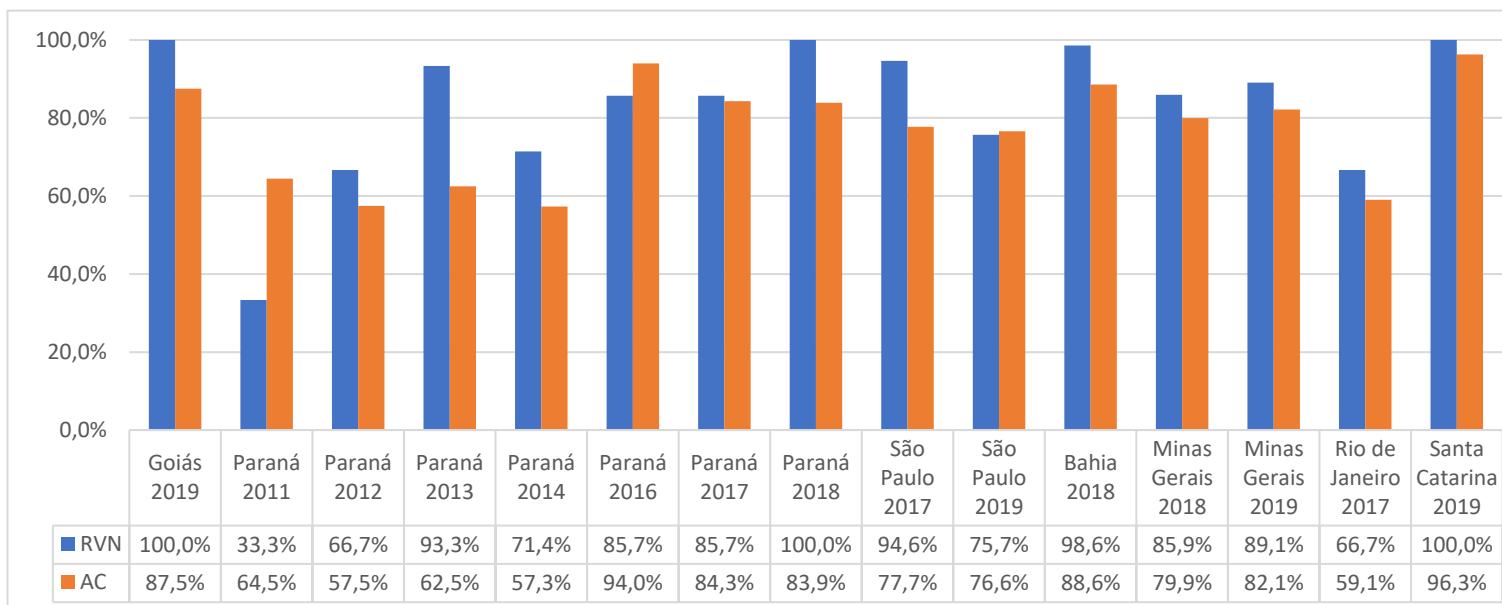


Gráfico 12 – Retenção dos candidatos por etapa – Prova Discursiva

Fonte: Editais dos concursos.

O modelo adotado pelas bancas que organizam os concursos privilegiou a Prova Discursiva separada em várias avaliações, agrupadas por disciplinas distintas. Nesta etapa, os candidatos estão diante de uma bateria de exames, em que o seu resultado dependerá da média obtida em cada uma das provas. Em todos os casos serão considerados todos que estão

empatados na última colocação, mesmo naqueles concursos que definem um número fixo de habilitados para a etapa seguinte.

O MPGO, por exemplo, separou as provas subjetivas em três grupos: **Grupo 1** - Direito Penal, Processual Penal e Legislação Criminal Especial; **Grupo 2** - Direito Civil, Direito Processual Civil, Tutela de Interesses Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos; **Grupo 3** - Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Legislação do Ministério Público. A aprovação dos candidatos depende de uma média de seis pontos, desde que tenham nota mínima de cinco pontos em cada um dos grupos. Além disso, não basta cumprir as exigências de desempenho, foi estabelecido um número máximo de candidatos habilitados para próxima fase, correspondendo até o total de duas vezes o número de vagas disponíveis em cada lista. Para este concurso, que disponibilizou um total de 40 vagas, estão aptos para a próxima fase quem ocupar a 80ª posição na ampla concorrência e a 16ª na reserva de vagas para negros.

Já no MPPR, em 2011, que apresentou a menor taxa de retenção entre todos os concursos, novamente aparece a divisão das provas por grupos, em que cada um reúne algumas disciplinas, agora em um total de cinco. O cálculo para ser admitido à prova oral é exatamente o mesmo do MPGO, nota mínima de cinco por grupo e média final igual ou superior a seis pontos. A diferença é que esse concurso não estabelece em nenhum caso um teto de aprovados. Essa fórmula se repete para todos os concursos do estado até 2016, mas atua de maneira variada nas taxas de retenções ao longo dos anos. Em 2017 e 2018, ficou estabelecido o mesmo cálculo, porém limitado aos 50 primeiros candidatos e os empatados na quinquagésima colocação. A cota reservada de 10% só será utilizada se entra as cinquenta melhores tiver um número inferior a cinco candidatos afrodescendentes, implicando na aprovação adicional de candidatos suficientes a completar tal número¹¹, desde que tenham performado com o mínimo exigido¹².

O MPSP optou por não dividir as disciplinas em grupos, mas separou a sua prova escrita em três partes: dissertação, valendo três pontos, peça prática com nota de zero a dois e cinco questões sobre as matérias listadas no edital valendo um ponto cada. Os classificados para a prova oral deveriam alcançar uma nota mínima igual a quatro, sem poder zerar a dissertação ou a peça prática. Mais uma vez, como já visto nos outros MPs, foi demarcado como habilitado para a prova oral até o total de duas vezes o número do cargo posto em concurso. Em 2017 esse número não foi alcançado pelos candidatos negros, mas 2019 houve um empate na trigésima segunda posição.

¹¹ Todos os candidatos empatados na quinta melhor nota entre os candidatos afrodescendentes serão admitidos à nova fase.

¹² Média de seis pontos e o mínimo de cinco em cada um dos cinco grupos.

Outra vez aparece a divisão das disciplinas em grupos, agora no MPBA em 2018, que dividiu as nove matérias em quatro grupos. A aprovação do candidato está condicionada ao mínimo de 60 pontos de média nas quatro provas, desde que não haja nota inferior a 50 pontos em quaisquer um dos grupos de conteúdo. Não houve um número mínimo definido para a Prova Oral.

Em Minas Gerais foi encontrada uma metodologia que promove um escalonamento no cálculo das médias. De modo semelhante, a composição das provas escritas especializadas também é separada por quatro grupos temáticos. Porém, o avaliado deve obter uma nota igual ou superior a 05 em cada grupo temático – até aqui não tem nada de novo – ou, no mínimo, média geral de 06 pontos, desde que haja apenas uma nota menor que cinco e nenhuma nota inferior a quatro. Na hipótese desse recorte não atingir 50 candidatos aprovados, serão incluídos aqueles que tenham a média igual ou superior a 05 e nenhuma nota inferior a quatro em cada grupo temático. Aos negros, ficam reservadas as 10 vagas, devendo ser preenchida seguindo o mesmo cálculo para a ampla concorrência. Vale destacar que tanto em 2018 quanto em 2019 foram abertas 50 vagas para o cargo de Promotor de Justiça Substituto, fazendo da prova discursiva o principal filtro para se chegar nesse quantitativo.

O Rio de Janeiro também adota um modelo *sui generis*, mas ao mesmo tempo simples. Os avaliadores dividiram a prova escrita especializada em quatro bancas, contendo três disciplinas cada. O candidato estará habilitado a fazer a prova escrita subsequente, se tiver obtido nota igual ou superior a 50 na banca anterior, sem tirar nota zero em qualquer das disciplinas. A retenção já ocorre dentro da própria etapa de Prova Discursiva, embora a taxa de retenção não tenha sido muito elevada no concurso de 2017.

No MPSC, a despeito de ter o processo mais diferente para a Prova Preambular, o processo seletivo discursivo é constituído por dois grupos, sendo aprovadas as maiores médias aritmética entre as duas provas, desde que tenham logrado pelo menos nota cinco em cada uma delas, até o limite máximo de 35 candidatos. Para os pretos e pardos só é necessário tirar em cada prova nota igual ou superior a cinco. Embora a ausência de parâmetros limitadores do quantitativo de candidatos negros seja um ponto positivo no desenho da política nesse MP, ninguém com direito à reserva se classificou nessa etapa, o que nos leva a analisar a próxima fase também responsável por eliminar os postulantes aos cargos.

A retirada dos três concursos que excluíram todos os candidatos pretos e pardos, somada aos outros seis que não tinham informações disponíveis sobre a Inscrição Definitiva retornou apenas 40% do total de certames que estão sendo examinados. Ainda assim, foi possível verificar que é uma etapa que pouco influencia na retenção dos candidatos, independente dos

grupos. O único caso que foge à regra é o concurso de Minas Gerais de 2019, que reteve mais de um quarto dos candidatos negros nessa fase.

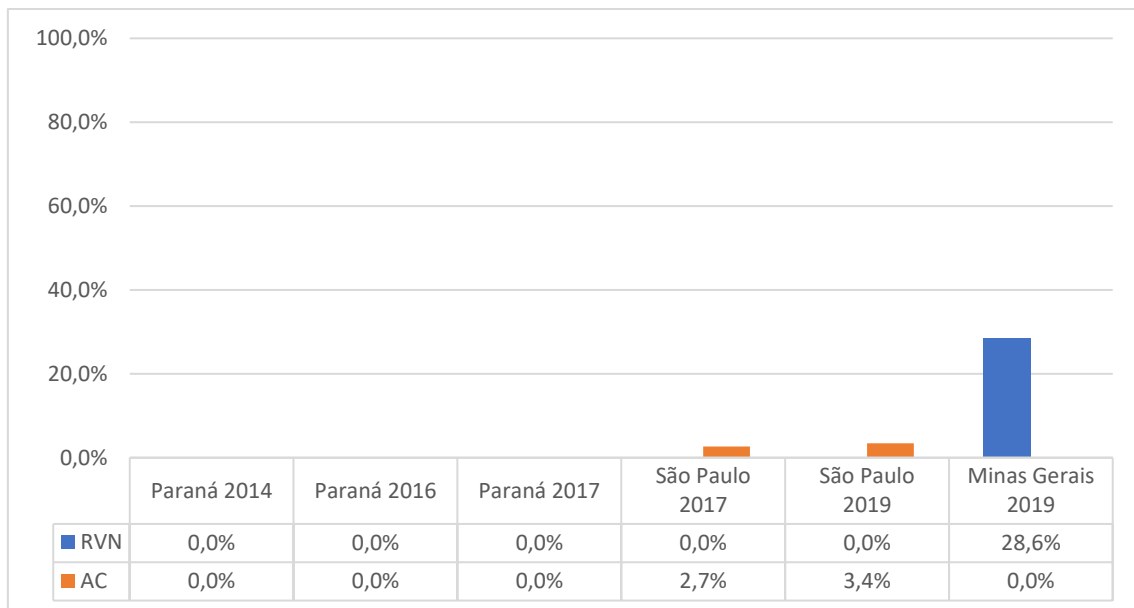


Gráfico 13 – Retenção dos candidatos por etapa – Inscrição Definitiva

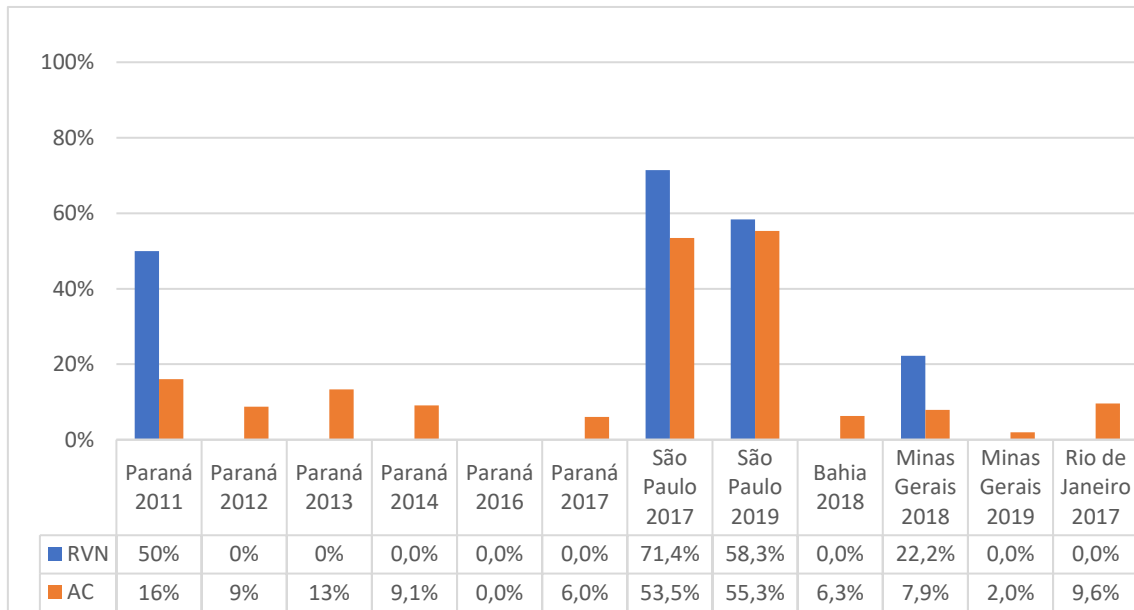
Fonte: Editais dos concursos.

A Prova Oral é a última etapa eliminatória para todos os quinze concursos que compõem a análise de retenção dos candidatos. Por conseguinte, o seu resultado indica com uma enorme precisão os candidatos que serão aprovados no concurso, sendo alterado apenas nos casos que possuem pedidos de recursos dos postulantes às vagas.

A taxa de retenção nessa etapa é muito inferior se comparada às Provas Preambulares e Discursivas, a média nos doze concursos¹³ para os candidatos computados na reserva de vagas é de 16,8%, acima 1,5 p.p da taxa média obtida para a ampla concorrência, que está em 15,3%. Dois terços dos concursos preservaram a mesma quantidade negros que tinha na etapa anterior. Um resultado satisfatório, principalmente se considerarmos que essa etapa praticamente define o número de aprovados. Porém, para os outros um terço, a média da taxa de retenção disparou para 50,5%, retendo metade dos candidatos habilitados para realizar a prova. Esse indicador chama a atenção principalmente nos concursos do MPPR de 2011 e MPMG de 2018, locais em que a taxa ficou três vezes maior.

A avaliação da Prova Oral ocorre de maneira muito semelhante ao que foi detalhado para a Prova Preambular, a diferença é que essa etapa está preocupada única e exclusivamente com o desempenho dos candidatos, sem, portanto, definir limites máximos para os aprovados.

¹³ Novamente foram excluídos os concursos de Goiás, Paraná 2018 e Santa Catarina.



5.4. Contribuições para a melhoria da Política

A forma como a política se define nesses concursos é importante para compreendermos os possíveis gargalos encontrados ao longo do processo. Embora alguns não tenham apresentado o resultado esperado, sua aplicação pode ser expandida para além das suas divisas estaduais e gerar novos impactos na reversão do quadro de sub-representação de negros que assola os Ministérios Públicos Estaduais.

A análise da proporção de candidatos negros em cada fase eliminatória do concurso trouxe à luz um problema muito bem diagnosticado em Silva e Silva (2014, p. 17), quando os autores avaliaram o Projeto de Lei que deu origem à Lei Federal nº12.990/2014:

Os percentuais de reserva de vaga devem valer para todas as fases dos concursos. Diversos concursos, notadamente os mais disputados, dispõem de várias fases, nas quais, especialmente na primeira, a concorrência se reduz de milhares para poucas centenas de candidatos. Assim, torna-se necessário manter a reserva de vagas em todas as etapas, para garantir participação equivalente de negros em todas as fases do certame;

Não haveria explicação melhor para retratar o que aconteceu nos concursos dos MPes que reservaram vagas para pessoas pretas e pardas ocuparem o cargo de Promotor de Justiça Substituto e serviram de base para a realização do presente estudo. Ressalvada a etapa que corresponde à primeira prova, em que o fenômeno observado é justamente o descrito pelos pesquisadores, na qual a disputa se reduz de milhares para centenas de concorrente e o

percentual reservado de vagas se mantém, as etapas seguintes não foram capazes de sustentar essa relação entre o total de candidatos e os que se autodeclararam negros.

Sob o ponto de vista da retenção, a Prova Discursiva, que sucede a etapa responsável por essa grande pré-seleção, se mostrou a mais rigorosa com o público-alvo da ação afirmativa fomentada pelo Conselho Nacional do Ministério Público no combate à redução das desigualdades raciais no setor público.

O monitoramento da política de reserva de vagas, tal qual foi desenvolvido ao longo desse trabalho, permite encontrar soluções dentro do próprio modelo implantado pelos MPEs. O que se pretende com a política é alteração estrutural do acesso ao elitizado espaço social das carreiras jurídicas no Brasil, devendo, portanto, reduzir as barreiras de entrada dos grupos que foram historicamente marginalizados no processo.

Para que haja melhorias na implementação da Resolução nº 170/2017, notadamente em primeiro lugar, não se mostra razoável definir um quantitativo máximo de negros para serem habilitados à etapa seguinte, quando já se tem condicionado o desempenho. Aos críticos que apelam para meritocracia, definir a mesma pontuação, para todos os perfis de candidatos, parece suavizar a rejeição à ação afirmativa. Fora isso, não deve a própria política limitar o acesso para os candidatos que atingiram a performance exigida. O MPRJ, por exemplo, não estipulou nenhuma trava que não fosse unicamente atingir uma pontuação mínima

À título de ilustração, os candidatos negros que tiveram nota igual ou superior a 60% das questões válidas na Prova Preambular do MPMGO, mas inferior à nota do último candidato ocupante da posição cinco vezes superior ao número de vagas reservadas, não se classificaram para realizar a Prova Discursiva. Neste concurso a nota de corte foi 69 para os que participaram na reserva de vagas. Contabilizando apenas os candidatos negros que tiraram 68 e, portanto, tiveram desempenho superior aos 60%, foram identificados nove aspirantes ao cargo que ficaram de fora.

Em que pese o fato da Prova Preambular ter sido a única etapa que o percentual da reserva de vagas foi atingido nos concursos, ampliar o número de candidatos negros aprovados nela só irá maximizar o efeito cascata em relação as etapas restantes dos concursos.

Da mesma forma acontece nas Provas Discursivas, que dentre todas as etapas eliminatórias, foi a única que eliminou 100% dos candidatos negros em três concursos diferentes. Deve-se, em vista disso, considerar a retirada dessa condição que se colocou como um verdadeiro obstáculo para a efetivação da política.

Para esta etapa especificamente, pesando o elevado grau de dificuldade que ela impôs aos concorrentes, mas sem empecilho de ser adotado nas outras fases, o cálculo para a

pontuação mínima também pode ser revisto, nos mesmos moldes do que foi adotado pelo MPMG. Perseguindo sempre o percentual da reserva de vagas, pensar em um escalonamento no cálculo da média que compõe essa Prova pode ser uma solução para reverter o baixo índice de negros nessa etapa, bem como sua elevada taxa de retenção.

Como nenhuma política pública deve caminhar sozinha, esta última proposta pode vir acompanhada de outras ações que potencializem a ação desses indivíduos após terem tomado posse no cargo público, sendo responsabilidade do órgão público prover cursos de capacitação dos seus servidores.

Por último, pensando nos próximos concursos até o término da vigência da Resolução nº170/2017, pode ser adotada uma ação afirmativa híbrida, que combine uma política de cotas com a atribuição de pontos bônus para o grupo que se pretende favorecer e oportunizar o ingresso. O peso da pontuação dado em cada etapa pode ser ponderado pelo nível de dificuldade, identificando nos concursos anteriores aquela que exija uma pontuação maior para que se atinja a proporção de negros sobre o total de candidatos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos conceitos identificados na segunda seção, foi apresentada uma parte da literatura acerca das políticas de ação afirmativa que podem ser traduzidas como uma ação carregada de intencionalidade para efetivar uma igualdade material entre grupos discriminados, assumindo diferentes formas de execução e executores. Nessa esteira, a primeira subseção se desenvolve para apresentar as ações afirmativas enquanto uma modalidade de política pública que assume uma forma multifacetada, imbuída de agir indo de encontro a um passado discriminatório, ao mesmo tempo que se pretende transformar a realidade social.

A trajetória das ações afirmativas no Brasil, principalmente aquelas direcionadas para a população negra, estabelecem o fio condutor de uma narrativa que demonstra a importância do tema para a redução da discriminação racial e da diferença socioeconômica entre os “grupos raciais” presentes no país, por meio de ações que buscam acelerar o processo de igualdade, adotando medidas que promovem a ascensão social de grupos socialmente vulneráveis, como os incentivos para inserção no mercado de trabalho.

A raça começa a assumir uma centralidade de fato nos debates públicos, com o Estatuto da Igualdade Racial, de 2010, determinando que o poder público irá promover “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”.

Não ficaram de fora as principais dificuldades e críticas que sempre acompanharam as medidas de combate ao racismo, mas que foram importantes para o fortalecimento do debate e a consolidação do entendimento de que a depender do grupo racial ao qual o indivíduo pertença, irá enfrentar uma estrutura que impõe desvantagens ou proporciona privilégios.

As políticas voltadas para a transformação da população negra não só podem, como devem estar atreladas à outras ações focalizadas ou àquelas com uma abrangência universal, de melhoria do ensino público, assistência médica, saneamento básico e serviços que garantam a qualidade de vida de toda a população.

Tanto é verdade, que o reconhecimento da validade dos seus aspectos jurídicos e constitucionais foi reiteradas vezes garantido nas principais instancias jurídicas do país. Inclusive, no que tange ao acesso à cargos e empregos públicos, diante da sub-representação da população negra nesses espaços.

Foi com base nesse contexto que a presente dissertação buscou efetuar um balanço inicial da ação afirmativa implementada por meio da Resolução nº 170/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, que sofreu forte influência da Ação Declaratória de Constitucionalidade 41, a qual determinou a constitucionalidade da Lei Federal nº 12.990/2014, que reserva 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e públicos.

O foco do nosso trabalho foi verificar o efeito da reserva de vagas para negros em concursos públicos na proporção do perfil racial dos ocupantes do cargo de Promotor de Justiça Substituto nos Ministérios Públicos Estaduais, no qual a seção três se encarregou de tratar do desenho da política,

A despeito dos critérios supostamente impessoais na seleção para cargos públicos, há um acesso desigual ao emprego no serviço público em território nacional. Ao analisar a retroalimentação desse sistema perverso, Santos e Diana (2018, p. 958) constatam que

A desigualdade social entre negros e brancos possui forte relação com a inserção profissional, tendo impacto na desigualdade de acesso a oportunidades profissionais no mercado de trabalho, em vista da menor condição econômica e do menor grau de escolaridade dos negros, dificultando o acesso destes ao emprego no setor público (Estanislau; Gomor; Naime, 2015).

A escolha do Ministério Público levou em consideração a sua função de defesa dos interesses sociais e individuais, bem como a sua responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados à honra e a dignidade de grupos raciais, étnicos e religiosos. Dessa forma, é fundamental uma alteração na estrutura interna das unidades dos MPs para atendimentos das questões raciais, incluindo uma profunda reforma no seu quadro de pessoal.

Inicialmente foram analisados todos os editais publicados para os concursos públicos da carreira de Promotor de Justiça Substituto desde 2010. Primeiro se constatou que do total de 65 editais avaliados, 22 deles haviam incluídos em seu regramento a política de reserva de vagas para negros. No entanto, nenhum concurso com essa característica foi realizado na região Nordeste. Esse fato que por si só já é relevante, fica ainda mais impressionante se for considerada a proporção de negros em relação à população dos estados que compõe essa região. Realizando um filtro para consubstanciar a pesquisa, foram identificados 16 editais contendo reserva de vagas cujos seus respectivos concursos haviam sido encerrados, representando, conseqüentemente, a implementação da política de afirmativa. Porém, a forma que os dados para o estado do Piauí estavam disponibilizados inviabilizou a sua análise, resultando em uma amostra de 15 concursos.

Ao atentarmos para o fato de 21 estados, com base nos dados do IBGE de 2010, terem mais de 50% da sua população de pessoas negras, a ação afirmativa prevista na Resolução nº 170/2017 é um mecanismo que garante timidamente a inserção do negro nos quadros da Administração Pública, dado que a porcentagem é pequena perto do número de autodeclarados negros.

Não é possível afirmar, apoiado nos três primeiros anos da política, somados aos nove anos no Paraná, que a norma irá garantir a reversão da disparidade existente entre as características da população brasileira e as dos servidores que ocupam a carreira mais importante dos Ministérios Públicos Estaduais. Contudo, os dados apresentados apontam para uma baixa efetividade da Resolução em aumentar a proporcionalidade de pessoas pretas e pardas nesse emprego público. Apenas 5,24% do total de candidatos aprovados eram negros, sendo que mais da metade teriam sido aprovados sem a utilização da reserva de vagas para negros, gerando um resultado real de dezessete candidatos impactados ao focarmos nos aprovados.

Quando comparado com os candidatos que foram nomeados, os dados apontam para uma maior aproximação na direção do perfil racial desejado pela política, chegando a um índice de 8,47%. Embora ainda muito afastado da meta de 20%, esse aumento provocado em relação aos candidatos aprovados só foi possível, porque todos os candidatos negros aprovados foram

nomeados, enquanto nem todos os candidatos da ampla concorrência tiveram o mesmo destino. Podemos afirmar que política se mostrou satisfatória quando se trata de nomear os candidatos negros, beneficiando diretamente 23 candidatos, o equivalente a 4,87% do número total de empossados no cargo.

Para avaliar o impacto que a política produziu em cada um desses órgãos, procurou-se compreender a composição étnica-racial do momento anterior a adoção da ação afirmativa e do comportamento dos concursos realizados até aquele momento. Contudo, infelizmente, a limitação da disponibilidade das informações se impôs como uma barreira intransponível para a continuidade dessa avaliação.

Apoiado no que havia de informação disponível, foram obtidas a composição étnico-racial para o cargo de membros de três Ministérios Públicos: Goiás, Paraná e São Paulo. De posse desse material e cruzando os dados dos resultados encontrados nesses concursos, constatou-se que a trajetória de evolução da composição dos membros nesses MPEs foi praticamente sem efeito.

Combinando a observação desse fenômeno com a descoberta de que o quantitativo de candidatos negros aprovados se materializou como o principal revés da política, fomos em busca dos mecanismos que ao longo da realização do concurso limitaram o acesso dos pretos e pardos no êxito de suas aprovações.

Novamente, recorreremos as 65 publicações com abertura de vagas para ocupar o cargo de Promotor de Justiça Substituto com o intuito de avaliar as fases do concurso. Concluímos que embora tenham sido assinaladas mais de dez fases que compunham o processo seletivo, cinco delas se notabilizaram por aparecer em todos os concursos: a Prova Preambular, a Prova Discursiva, a Inscrição Definitiva, a Prova Oral e a Avaliação de Títulos. Com exceção dessa última, que influenciou apenas na nota do resultado final dos candidatos classificados, todas as outras quatro etapas evidenciaram um enorme potencial de entrave dos candidatos negros na continuidade da disputa pela vaga, dado que são etapas responsáveis por eliminá-los.

Antes de analisar propriamente cada uma dessas etapas, ficou evidenciado pelo número de candidatos inscritos um nível bem inferior de negros em relação ao total de candidatos. Apenas o concurso realizado na Bahia em 2018 rompeu a barreira dos 15% que optaram pela reserva de vagas para negros em relação ao total de candidatos. Esse indicador enseja um cotejo com as políticas públicas de ações afirmativas mais bem consolidadas no nosso país, que estabelecem cotas para o ingresso nas instituições de ensino superior, e, embora estejam em vigo há mais de 10 anos, estão aos poucos produzindo os seus efeitos no perfil do mercado de trabalho.

A Prova Preambular despontou com os índices mais aceitáveis para adoção das cotas no serviço público brasileiro. A proporção de candidatos negros aprovados nesta seção se mostrou superior ao percentual de reserva de vagas em quase todos os concursos e a taxa de retenção embora elevada, por ser uma etapa que imprime uma forte peneira sobre candidatos, se mostrou superior para ampla concorrência do que aos negros.

Por outro lado, a Prova Discursiva reúne na mesma etapa uma bateria de exames e, em última análise, a mensuração dos resultados obtidos nas provas em tela configuraram um viés extremamente restritivo acerca da implementação de cotas para negros na carreira de membro dos MPEs. Em um quinto dos concursos avaliados, o número de candidatos negros foi reduzido a zero nessa etapa. Apesar da forte correlação entre as curvas que medem a retenção da ampla concorrência e da reserva de vagas para negros, esta última esteve em patamar superior, representativo de um nível maior de dificuldade enfrentado pelos candidatos, em 80% dos concursos.

Em alternativa, ficou evidente a necessidade de ampliar a proporção de negros no decurso do certame. Para que se construa mecanismos que possibilitem uma maior presença de candidatos negros em todas as fases, foram dispostas ferramentas que alterem o desenho da política. A mais eminente propõe uma redução nas limitações dos quantitativos de candidatos pretos e pardos nas etapas, principalmente nas Provas Preambulares e Discursivas. A solução, que já foi implementada no MPRJ, retira o número máximo de candidatos negros que podem ser aprovados na etapa, definindo apenas uma pontuação mínima, possibilitando a inclusão de mais concorrentes que tenham performando com um desempenho satisfatório para a aprovação.

A contribuição do presente trabalho se notabiliza por dar um primeiro passo ao identificar os gargalos enfrentados pelos diversos MPEs, que se assemelham nas suas limitações, e propor soluções que revertam o baixo grau de efetividade da política de ação afirmativa quanto aos seus objetivos centrais de alterar a estrutura das relações raciais presente no serviço público brasileiro, a partir da diversidade étnico-racial, e, principalmente, interferindo na manutenção do quadro de sub-representação de negros nesses institutos prestigiados.

Além de colaborar, sem a pretensão de esgotar o tema, para o fortalecimento do debate em torno de ações que priorizem a diminuição da desigualdade racial e aumentem a diversidade, resgatando o constante aperfeiçoamento por meio de um trabalho contínuo de avaliação e reformulação dos seus procedimentos uma vez que os resultados apontam para a necessidade de modificações na política.

O que não pode perder de vista é aspiração e a inspiração por uma melhora sensível nos níveis de emprego e renda da população negra por meio de políticas sociais afirmativas, contribuindo de forma permanente para a melhoria do padrão de vida desse grupo e incluindo esse segmento historicamente marginalizado nas posições de tomadas de decisões, de modo que as políticas sejam formuladas por e para os diversos grupos da sociedade.

Para além das conclusões acima, se faz necessário registrar questões que não foram aprofundadas nesse estudo e que se constituem em novas pautas para a aplicação de pesquisas. Coube no escopo dessa dissertação concentrar esforços para a avaliar a política de reserva de vagas para os membros dos Ministérios Públicos Estaduais. No entanto, a aplicação da Resolução nº 170/2017 não se restringe a esse público hierarquicamente superior dentro do órgão, abarcando também os servidores que desempenham atividades técnicas e administrativas e até mesmo estagiários dos MPEs. A partir das informações disponíveis para esses concursos, é possível avaliar a hipótese da ação afirmativa atingir melhores resultados nas carreiras de nível intermediário, em que a participação da população negra é superior quando comparada com as carreiras mais valorizadas.

O número elevado de candidatos negros que seriam aprovados sem a adoção da reserva de vagas em relação ao total de candidatos negros instiga uma pesquisa para avaliar os perfis socioeconômicos dos beneficiários da política. A testagem nesse caso iria validar ou refutar a crítica de que ações afirmativas que consideram apenas a raça privilegia integrantes de um conjunto restrito da comunidade negra, que já reúnem condições de competir em igualdade com todos os grupos sociais.

Por fim, seria muito construtivo para uma avaliação mais precisa da política de ação afirmativa a divulgação de dados sobre o funcionalismo dos Ministérios Públicos Estaduais, desagregados por cor ou raça, principalmente nos concursos realizados antes de 2017. Apesar do esforço do Grupo de Trabalho de Enfrentamento ao Racismo e Respeito à Diversidade Étnica e Cultural em solicitar informações referentes ao enfrentamento ao racismo institucional, os dados obtidos não permitiram uma avaliação com um maior rigor estatístico. O levantamento desses dados é indispensável para aperfeiçoar o debate e subsidiar decisões políticas sobre o tema. Compilando esses dados, se torna viável uma análise da distribuição probabilística dos negros nos MPEs pré e pós política, a aplicação de um teste estatístico comparando a composição étnico-racial antes e depois, analisar de que forma a publicação da ação afirmativa induziu o comportamento dos candidatos quanto a autodeclaração e participação nos certames, entre outras medidas que estabelecessem uma relação de causa e efeito, mostrando a diferença

que a intervenção exerceu nos resultados, trazendo evidências na avaliação do impacto da ação que irão proporcionar novas informações para a tomada de decisão dos rumos da política.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. 264 p.

BATISTA, Waleska Miguel; MASTRODI, Josué. Materialização da ação afirmativa para negros em concursos públicos (Lei N. 12.990/2014). **Direito e Praxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 2480-2501, nov. 2019.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de pessoas em organizações públicas: uma abordagem orientada para a Administração Pública Municipal**. Caxias do Sul, RS: Educus, 2005.

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. **Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003**, Distrito Federal, BRASÍLIA, 2010.

CNMP. Resolução nº 14, de 06 de novembro de 2006. **Dispõe sobre Regras Gerais Regulamentares para o concurso de ingresso na carreira do Ministério Público Brasileiro**. Brasília, DISTRITO FEDERAL, 2017.

CNMP. Resolução nº 17, de 13 de junho de 2017. **Dispõe sobre a reserva aos negros do mínimo de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos do Conselho Nacional do Ministério Público e do Ministério Público brasileiro, bem como de ingresso na carreira de membros dos órgãos enumerados no art. 128, incisos I e II, da Constituição Federal**. Brasília, DISTRITO FEDERAL, 2017.

COSTA, Gustavo Pereira da. **Heranças Patrimonialistas, (Dis)Funções Burocráticas, Práticas Gerenciais e os Novos Arranjos do Estado em Rede: entendendo a configuração atual da administração pública brasileira**. 2012. 253 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

FERES JÚNIOR, João. O combate à discriminação racial nos EUA: estudo histórico comparado da atuação dos três poderes. **Sociedade em Estudos**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 53-61, 2007.

FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica Toste. Ação afirmativa na Índia e no Brasil: um estudo sobre a retórica acadêmica. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 40, n. 17, p. 92-123, set./dez. 2015.

FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica Toste. Políticas da Igualdade Racial no Ensino Superior. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 5, p. 31-43, 2014.

FONTAINHA, Fernando de Castro *et al.* **Processos seletivos para a contratação de servidores públicos: brasil, o país dos concursos?.** Rio de Janeiro: Fgv Direito Rio, 2014. 184 p.

GERTLER, Paul J. *et al.* **Avaliação de Impacto na Prática.** 2. ed. Washington: Grupo Banco Mundial, 2018. 406 p.

GOMES, Joaquim Barbosa. **Princípios Constitucionais da Igualdade:** o direito como instrumento de transformação social, a experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GOMES, Mara Beatriz Nunes; SPOLLE, Marcus Vinicius. Mapeando as Assimetrias na Execução da Lei Federal 12990/2014. **Revista Contraponto**, Rio Grande do Sul, p. 175-192, jan. 2020.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. Políticas Públicas para a Ascensão dos Negros no Brasil: argumentando pela ação afirmativa. **Afro-Ásia**, Bahia, v. 1, n. 18, p. 235-261, out. 1996.

HAAS, Celia Maria; LINHARES, Milton. Políticas públicas de ações afirmativas para ingresso na educação superior se justificam no Brasil? **Rbep**, Brasília, v. 93, n. 235, p. 836-863, dez. 2012.

OLIVEN, Arabela Campos. Ações afirmativas, relações raciais e política de cotas nas universidades: uma comparação entre os estados unidos e o brasil. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. , n. 61, p. 29-51, jan./mar. 2007.

PIOVESAN, Flávia. Ações Afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 3, n. 16, p. 887-896, set./dez. 2008.

RODRIGUES, Lilian Segnini. **Políticas Públicas no Combate à Desigualdade Racial:** uma análise da implementação da lei nº 12.990/2014 em uma instituição federal de ensino superior. 2017. 122 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão de Organizações e Sistemas Públicos, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017.

SANTOS, Anderson Pereira dos; DIANA, Gilson Matilde. O perfil racial nos quadros da administração pública no Brasil: um primeiro balanço dos efeitos da reserva de vagas para negros em uma organização de segurança pública. **Revista do Servidor Público**, Brasília, v. 4, n. 69, p. 951-982, out./dez. 2018.

SILVA, Tatiana Dias; SILVA, Josenilton Marques da. **Reserva de vagas para negros em concursos públicos**: uma análise a partir do projeto de lei 6.738/2013. 17. ed. Brasília: Ipea, 2014. 27 p.

SOUSA, Alice Ribeiro de. **O Processo Administrativo do Concurso Público**. 2011. 160 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2011.

SOUZA, Marcilene Garcia de. **Ações Afirmativas e Inclusão de Negros por “Cotas Raciais” nos Serviços Públicos do Paraná**. 2010. 457 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, 2010.

VOLPE, Ana Paula Sampaio; SILVA, Tatiana Dias. **Reserva de Vagas para Negros na Administração Pública**. Brasília: Ipea, 2016. 92 p.