

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

**POLÍTICAS AFIRMATIVAS E SEUS DESAFIOS**  
**NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:**  
**O CASO DA PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL**

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

**OMAR INÊS SOBRINHO**

Rio de Janeiro - 2020

OMAR INÊS SOBRINHO

**POLÍTICAS AFIRMATIVAS E SEUS DESAFIOS  
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
O CASO DA PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL**

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas - EBAPE da Fundação Getulio Vargas, como requisito obrigatório para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Professora Orientadora: Dra. Yuna Fontoura

Rio de Janeiro  
Novembro, 2020

## **FICHA CATALOGRÁFICA**

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV**

Inês Sobrinho, Omar

Políticas afirmativas e seus desafios na administração pública: o caso da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional / Omar Inês Sobrinho. – 2020.

**97 f.**

**Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de**

**Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.**

Orientador: Yuna Souza dos Reis da Fontoura

**Inclui bibliografia.**

1. Administração pública. 2. Políticas públicas. 3. Serviço público - Concursos. 4. Negros - Serviços públicos. I. Fontoura, Yuna Souza dos Reis da. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 351

OMAR INÊS SOBRINHO

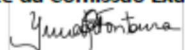
**"POLÍTICAS AFIRMATIVAS E SEUS DESAFIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O CASO DA PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL".**

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 Getúlio Vargas para obtenção do grau de Mestre(a) em Administração Pública.

Data da defesa: 27/11/2020

**ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA**

**Presidente da Comissão Examinadora: Profª Yuna Souza dos Reis da Fontoura**



Yuna Souza dos Reis da Fontoura  
Orientadora

pl/ 

Morgana Gertrudes Martins Krieger  
Membro Interno

pl/ 

Ana Christina Celano Teixeira  
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

Instrução Normativa nº 01/19, de 09/07/19 - Pró-Reitoria FGV

Em caso de participação de Membro(s) da Banca Examinadora de forma não-presencial\*, o Presidente da Comissão Examinadora assinará o documento como representante legal, delegado por esta I.N.

\*Skype, Videoconferência, Apps de vídeo etc

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, inicialmente, a Deus, que soprou em nossas narinas o fôlego da vida e nos proporcionou a chance de sonharmos, lutarmos com o suor de nossos rostos e alcançarmos vitórias.

Vitórias que nada significariam se não fossem divididas com nossas famílias, pelo que agradeço à minha mulher, Marília, e às minhas filhas, Fernanda e Cecília, pela compreensão com os longos momentos de isolamento e concentração, pelos feriados não viajados, pelos filmes de princesa não assistidos e pela companhia, por vezes cansada e distante.

Aos meus pais, pela condução segura e amorosa ao longo da infância e o companheirismo e disponibilidade ao longo da vida.

Aos colegas de classe, alguns, amigos de longa jornada, outros, colegas que foram se tornando amigos no decorrer das aulas, no agregar esforços nos trabalhos em grupo, no compartilhar do copo e das refeições. Por certo, dividir bancos escolares com pessoas com tão alto grau de profissionalismo e brilho intelectual é experiência com a qual eu sequer sonhava.

À minha orientadora, Professora Yuna Fontoura, pela condução segura rumo ao objetivo final, pela paciência, pelas observações certeiras e preciosas, em nome de quem agradeço a todos os demais professores e orientadores da EBAPE/FGV pelos conhecimentos transmitidos num ambiente acolhedor, inspirador e produtivo.

Aos amigos de sempre, aos colegas de profissão na PGFN e aos novos amigos do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, pelo valoroso auxílio que prestaram das mais diversas formas possíveis, sem o qual não seria possível concluir esta dissertação.

À Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em nome de sua ex-Diretora de Gestão Corporativa, Ieda Cagni, que nos proporcionou a chance de trilharmos esse caminho em uma das melhores Escolas de Administração do Brasil.

## RESUMO

**Objetivo** - Este estudo pretende compreender o processo de implementação da política afirmativa na PGFN, nos moldes da Lei nº 12.990/14, e seus desdobramentos para a Administração Pública.

**Metodologia** - Realizou-se um estudo de caso sobre a implementação da política pública de ação afirmativa, na modalidade reserva de vagas, que ocorreu no concurso para a carreira de Procurador da Fazenda Nacional em 2015. Procurou-se compreender de que forma a implementação da citada política pública levou ao resultado final do certame. Utilizou-se análise estatística descritiva dos dados relativos ao concurso, bem como análise de conteúdo dos dados relativos às entrevistas, as quais foram do tipo semiestruturadas, com roteiro previamente elaborado.

**Resultados** - A análise dos dados colhidos, tanto por meio da análise estatística, quando da análise de conteúdo, demonstra que a exclusão dos negros dos quadros de elite do Serviço Público se mostra persistente mesmo após a aprovação da Lei nº 12.990/14. Restou demonstrado pelos dados estatísticos colhidos que a solução para a baixa presença de negros não se resolve apenas com a adoção da política afirmativa de reserva de vagas para afrodescendentes.

**Limitações** - A principal limitação da pesquisa é que a aplicação da lei de reserva de vagas é relativamente recente, de modo que só um concurso foi realizado com sua aplicação na PGFN. Adicionalmente, pesquisas futuras podem avaliar desdobramentos da inserção dos afrodescendentes na carreira de PFN, tais como se foram alvo de preconceito, se houve ascensão na carreira em percentuais compatíveis com os demais procuradores. Além disso, poder-se-á investigar se passaram a ocupar cargos de relevância na estrutura hierárquica da instituição.

**Contribuições práticas** - A partir desses resultados, a instituição pode utilizar outras estratégias de política afirmativa para elevar o percentual de afrodescendentes em seus quadros, tais como a criação de programa de bolsa de estudo para afrodescendentes, a concessão de bônus na pontuação dos autodeclarados negros e o deslocamento da banca de heteroidentificação para após a primeira fase do concurso.

**Contribuições sociais** - Ao identificar que a implementação das políticas afirmativas não está levando ao resultado esperado, e, considerando que sua adoção teve custo político e social, espera-se que este estudo contribua para que a resposta estatal a uma demanda da sociedade possa ser mais adequada e mais condizente com os anseios sociais.

**Originalidade** - Por tudo que foi pesquisado, e, embora tenham sido realizados estudos genéricos, como aqueles realizados pelo IPEA e citados neste trabalho, que focam na análise da questão racial em si, ainda não houve um estudo exauriente sobre a implementação da política afirmativa de reserva de vagas para afrodescendentes em concursos de elite do funcionalismo público, especialmente em relação à carreira de Procurador da Fazenda Nacional.

**Palavras-chave** - Racismo; ações afirmativas; cotas raciais; concurso público.

**Categoria do trabalho** - Dissertação de Mestrado/Artigo Original.

## ABSTRACT

**Purpose** - This study aims to understand the process of implementing the affirmative policy in the PGFN, in accordance with Law nº 12.990/14, and its consequences for Public Administration.

**Methodology** - A case study was carried out on the implementation of the public policy of affirmative action, in the form of reserve of jobs, which took place in the competition for the career of Attorney of the National Treasury in 2015. We sought, through data collection, to understand how the implementation of the mentioned public policy led to the final result of the event. Descriptive statistical analysis of the data related to the civil service exam was used, as well as content analysis of the data related to the interviews, which were of the semi-structured type, with a previously prepared script.

**Findings** - The analysis of the data collected, both through statistical analysis and content analysis, shows that the exclusion of black people from the elite jobs of the public service staff is persistent even after the approval of Law nº 12,990/14. It was demonstrated by the statistical data that the solution for the low presence of afro-descendants is not solved only with the adoption of the reservation of job vacancies.

**Research limitations** - The main limitation of the research is that the application of the vacancy reserve law is relatively recent, so that only one civil service exam was held with its application in the PGFN. In addition, future research can assess developments in the insertion of Afro-descendants in the career of Attorney of National Treasury, such as whether they were the target of prejudice, if there was a career increase in percentages compatible with the other attorneys. In addition, it will be possible to investigate whether they started to occupy relevant positions in the institution's hierarchical structure.

**Practical implications** – Based on these results, the organization can use other affirmative policy strategies to increase the percentage of afro-descendants in its staff, such as the creation of a scholarship program for people of African descent, the granting of bonuses in the score of self-declared blacks and the displacement of the heteroidentification board to after the first phase of the contest.



**Social implications** - By identifying that affirmative policies are not having the expected result, and, considering that their adoption had a political and social cost, it is expected that this study will contribute so that the State response to society's demand may be more adequate and more consistent with social concerns.

**Originality** - For all that has been researched, and, although we have found generic studies, such as those carried out by IPEA and cited in this paper, which focus on the analysis of the racial issue itself, there has not yet been an exhaustive study on the implementation of the affirmative policy for people of African descent in elite civil service exams, especially in relation to the career of Attorney of the National Treasury.

**Keywords** - Racism; affirmative policies; racial quotas; civil service exam.

**Category** - Master's thesis/Research paper.

## LISTA DE SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
CFOAB	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
DAS	Direção e Assessoramento Superior
DEM	Partido Democratas
DOU	Diário Oficial da União
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ESAF	Escola de Administração Fazendária
FCPE	Função Comissionada do Poder Executivo
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCLUSP	Programa de Inclusão Social da USP
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MMFDH	Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PFN	Procurador da Fazenda Nacional
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNPIR	Política Nacional da Promoção da Igualdade Racial
SEPPIR	Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SNPIR	Secretaria Nacional de Promoção da Igualdade Étnico-Racial
STF	Supremo Tribunal Federal
UFLA	Universidade Federal de Lavras
USP	Universidade de São Paulo

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Distribuição de Servidores do Poder Executivo Federal .....	31
Tabela 2 - Iniciativas de combate às desigualdades raciais .....	33
Tabela 3 - Lista de Procuradores Entrevistados .....	48
Tabela 4 - Raça/cor dos servidores que ingressaram no serviço público .....	51
Tabela 5 – Quantidade de aprovados por fase .....	52

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Evolução do Processo de Identificação das Categorias .....	50
Quadro 2 - Levantamento de Propostas de Ação Afirmativas no Brasil .....	59

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Porcentagem de negros por centésimo de renda .....	29
Figura 2 - Representação Hierárquica das Unidades da PGFN .....	45
Figura 3 – Aprovados por fase .....	53
Figura 4 - Percentual de reprovados por fase .....	54
Figura 5 - Comparação de Notas dos Grupos .....	54

## SUMÁRIO

<b>1. O PROBLEMA.....</b>	<b>15</b>
1.1 OBJETIVOS.....	19
1.2 DELIMITAÇÃO E RELEVÂNCIA DO ESTUDO .....	19
<b>2. REFERENCIAL .....</b>	<b>21</b>
2.1 DO CONCEITO DE RAÇA .....	21
2.2 PRECONCEITO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL E RACISMO.....	24
2.3 EXISTÊNCIA DE RACISMO.....	25
2.4 CONDIÇÃO ATUAL DO NEGRO.....	28
2.5 SOBRE O RACISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	29
2.6 DA AGENDA POLÍTICA .....	32
2.7 POLÍTICAS AFIRMATIVAS.....	35
2.8 OS PRINCÍPIOS DA MERITOCRACIA E DA IGUALDADE DE OPORTUNIDADES .....	39
2.9. DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA.....	42
<b>3. DO MÉTODO .....</b>	<b>45</b>
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA .....	45
3.2 COLETA DE DADOS .....	47
<b>ENTREVISTADO(A).....</b>	<b>48</b>
3.3 TRATAMENTO DOS DADOS .....	48
<b>4. RESULTADOS .....</b>	<b>51</b>
4.1 DOS DADOS DO CONCURSO .....	51
4.2 ANÁLISE DE CONTEÚDO.....	55
4.3 ANÁLISE SÍNTESE DO CASO - CONCURSO DE INGRESSO NA PGFN.....	58
4.4 POTENCIAIS ESTRATÉGIAS PARA O SUCESSO DA LEI 12.990/14 NA CARREIRA DE PGFN.....	59
4.4.1 PROGRAMA DE BOLSAS DE ESTUDO PARA NEGROS .....	60
4.4.2 CONCESSÃO DE BÔNUS NA PONTUAÇÃO .....	61
4.4.3 DESLOCAMENTO DA BANCA DE HETEROIDENTIFICAÇÃO.....	62
4.4.4 COMPOSIÇÃO E TREINAMENTO DA BANCA DE HETEROIDENTIFICAÇÃO.....	63
<b>5. CONCLUSÃO E SUGESTÃO DE FUTURAS PESQUISAS.....</b>	<b>65</b>
5.1 SUGESTÃO PARA FUTURAS PESQUISAS.....	66
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>68</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>75</b>
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	75
APÊNDICE B - ENTREVISTAS DEGRAVADAS .....	76
<i>Degração da entrevista com o(a) 1<sup>ª</sup> entrevistado(a) - Concurso de 2008 .....</i>	<i>76</i>
<i>Degração da entrevista com o(a) 2<sup>ª</sup> entrevistado(a) - Concurso de 2015 - .....</i>	<i>80</i>
<i>Degração da entrevista com o(a) 3<sup>ª</sup> entrevistado(a) - Concurso de 2015 - .....</i>	<i>84</i>
<i>Degração da entrevista com o(a) 4<sup>ª</sup> entrevistado(a) - Concurso de 2015 - .....</i>	<i>88</i>
APÊNDICE C – ANÁLISE DE CONTEÚDO .....	92
ANEXO I – LISTA DE DOCUMENTOS UTILIZADOS NA PESQUISA.....	97

## 1. O PROBLEMA

O tema que fundamenta esta dissertação é a equidade racial na Administração Pública, mais especificamente na Administração Pública brasileira. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2014), partindo de dados coletados entre 2005 e 2014, divulgou pesquisa que evidencia que o racismo ainda tem relevante papel na manutenção da desigualdade entre os cidadãos brasileiros, considerando-os divididos por raça, mesmo com relação à ocupação dos cargos da Administração Pública.

No que interessa mais especificamente a este trabalho, o IPEA demonstrou na citada pesquisa que, na carreira de Procurador da Fazenda Nacional – PFN, 85% dos cargos são ocupados por procuradores brancos, enquanto que os pretos e pardos ocupam 14,2% dos cargos preenchidos.

Conforme se vê no Informe Estatístico Servidores por Raça/Cor da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (2018), restou demonstrado que 60,77% dos cargos públicos são ocupados por mulheres e homens brancos. Se considerarmos apenas as carreiras do Ciclo de Gestão<sup>1</sup>, 73,29% dos cargos são ocupados por mulheres e homens brancos. Ainda, este público ocupa 66,89% dos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), os quais podem ser ocupados por pessoas sem vínculo funcional com a Administração Pública. Mesmo quando levamos em consideração os cargos de chefia que têm que ser ocupados apenas por servidores públicos concursados, chamados de Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), a proporção de ocupação mantém-se na mesma casa, atingindo 66,34%.

Estes dados demonstram que a desigualdade aumenta na medida em que vamos fazendo cortes que nos levam para os cargos e funções que pagam salários mais altos. Isso também fica bem claro nos números apresentados pela ENAP, pois, se isolarmos apenas os DAS 4, 5 e 6, que dizem respeito aos cargos de coordenadores-gerais, diretores e secretários nacionais, respectivamente, o percentual de brancos que os ocupam chega a 70%.

A relevância de tal tema demonstra-se por sua incursão histórica referente ao racismo, o qual possui meios pelos quais faz valer as mais variadas formas de discriminação, exclusão e alijamento dos negros dos ganhos produzidos pelo processo produtivo (GOMES, 2003; MOREIRA, 2019; LIMA; VALA, 2004). Ao afirmar-se que houve alijamento dos negros do processo produtivo, deve-se ter em mente que tal raciocínio também se aplica ao Serviço

---

<sup>1</sup> São elas: Analista de Comércio Exterior, Carreiras de Planejamento e Orçamento, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Carreiras do IPEA e Carreiras de Finanças e Controle

Público, o que leva à conclusão de que os negros também foram excluídos dos postos de trabalho no Serviço Público Federal, principalmente daqueles postos que remuneram melhor.

O racismo derivou da crença de que os seres humanos são divididos em raças. Embora possa se reconhecer que falta ao conceito de raça na espécie humana supedâneo na ciência da biologia - que, na verdade, a nega; o fato é que o conceito de raça deriva de uma construção social (GUIMARÃES, 2003; PENA; BRICHAL, 2006; SANTOS; BORTOLINI; MAIO, 2006). Tal construção levou à legitimação ideológica de um fenômeno sociológico - a exploração legitimada de um ser humano por outro, maximizando os lucros daquele que detém a força, bem como negando aos explorados acessos aos bens da vida, necessários à uma existência digna (WODAK; REISIGL, 2001). Gomes (2019) demonstrando o vínculo entre a escravidão e o racismo assim se manifesta:

A escravidão na América de todas as formas anteriores de cativo é o nascimento de uma ideologia racista, que passou a associar a cor da pele à condição de escravo. Segundo esse sistema de ideias, usado como justificativa para o comércio e a exploração do trabalho cativo africano, o negro seria naturalmente selvagem, bárbaro, preguiçoso, idólatra, de inteligência curta, canibal, promíscuo, só podendo ascender à plena humanidade pelo aprendizado na servidão. (GOMES, 2019, p. 73).

Paula (2010) ressalta que exatamente um século após o fim da escravidão, com o advento da Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro passou a tomar iniciativas no campo da igualdade racial, tais como:

- a) a criação da Fundação Cultural Palmares pela Lei nº 7.668/88;
- b) a criação da Secretaria Especial de Promoção da Política de Igualdade Racial (SEPPIR) em 21 de março de 2003, atual Secretaria Nacional de Promoção da Igualdade Étnico-Racial (SNPIR), nos termos do Decreto 10.174/2019;
- c) a instituição da Política Nacional da Promoção da Igualdade Racial – PNPIR por meio do Decreto nº 4.886/2003;
- d) a determinação, por meio da Lei nº 10.639/03, de inserção no conteúdo programático das escolas de tópicos que envolvam a história da África e dos africanos e a luta dos negros por igualdade;
- e) a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, por meio da Lei nº 12.288/10; e
- f) a instituição do Dia da Consciência Negra, pela Lei nº 12.519/11.



Importante ressaltar que, na Assembleia Constituinte de 1988, os parlamentares constituintes acharam por bem incluir no novo texto constitucional a reserva de um percentual de vagas em concursos para portadores de necessidades especiais<sup>2</sup>. Assim, as ações afirmativas, enquanto instrumentos legítimos de mitigação das desigualdades sociais, foram escolhidas como estratégia possível já na elaboração da Constituição Federal de 1988.

Ações afirmativas são atitudes tendentes à realização da igualdade, na modalidade chamada igualdade material (GOMES, 2003). No entanto, iniciativas de ações afirmativas com o intuito de corrigir as distorções causadas pelo racismo em nossa sociedade só foram inauguradas três décadas depois, por meio da Lei nº 12.711/12, com a instituição de cotas para ingresso nas universidades públicas, seguida da Lei nº 12.990/14, que instituiu o sistema de cotas para concursos públicos. Assim, é possível dizer que as ações por igualdade racial foram adotadas de forma lenta e gradual pelo Estado brasileiro, o que pode indicar a dificuldade da sociedade brasileira em lidar com tais temas.

A adoção de uma política pública baseada em ações afirmativas teve de superar discussões que estavam em voga antes da aprovação da Lei nº 12.990/14, principalmente no que se refere à questão da meritocracia. Santos (1997), dentre outras considerações, entende que o mérito é imprescindível para as sociedades modernas, visto que dada a alta competitividade entre os mercados, a busca pela excelência seria fundamental. Na visão de Camargo (2018), em seus dez motivos para ser contra as cotas raciais, elas aniquilariam o valor do mérito, desestimulariam a perseguição do mérito e ainda criariam pressão no sentido de manter a discriminação com base na raça.

Tanto havia dúvidas no seio da sociedade sobre a legitimidade ou mesmo a constitucionalidade das ações afirmativas que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) aviou petição (ADC 41-DF) direcionada ao Supremo Tribunal Federal (STF) pedindo o reconhecimento da constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014, que implantava a política de ações afirmativas no Estado brasileiro<sup>3</sup>. Na ementa do acórdão do julgamento da citada ação direta de constitucionalidade, o relator deixou consignado que não teria havido qualquer violação aos princípios que regem as seleções públicas no Brasil. Assim, foi afastada pelo STF qualquer alegação de incompatibilidade entre a reserva de vagas nos concursos públicos para afrodescendentes e os princípios constitucionais que servem de pilares para a

---

<sup>2</sup>CF/88, art. 37, inc. VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão.

<sup>3</sup>A implantação do sistema de cotas para o ingresso no ensino superior também foi motivo de discussão no STF, tendo sido iniciada por ação ajuizada pelo Partido Democratas (DEM).

Administração Pública, os quais trazem a necessidade de observância da meritocracia e da igualdade de oportunidades no preenchimento dos cargos públicos.

Apesar das vitórias legislativas e judiciais, o avanço material ainda é incipiente. O impacto da política afirmativa adotada foi objeto de estudo conduzido pela Secretaria Nacional de Promoção da Igualdade Étnico-Racial (SEPPIR, 2015), que chegou à conclusão de que, de setembro de 2014 a abril de 2015, ou seja, em período imediatamente após a entrada em vigor da Lei nº 12.990/14, o número de pretos e pardos aprovados em concursos públicos foi de 15,3% do total das vagas oferecidas, embora a lei tenha reservado 20% das vagas para os afrodescendentes.

Resende (2019), em pesquisa que avaliou o resultado da política de cotas nos concursos realizados na Universidade Federal de Lavras – UFLA, constatou que das 330 vagas ofertadas por meio de concurso entre 2014 a 2018, somente 21 foram preenchidas por negros, importando em um percentual de 6,5% dos aprovados.

No que interessa a este trabalho, como já trazido acima, o IPEA (2014) demonstrou que na carreira de PGFN, 85% dos cargos são ocupados por procuradores brancos, enquanto os negros e pardos ocupam menos de 15% (14,2%) dos cargos preenchidos. Não existem dados mais recentes sobre a diversidade racial nessa carreira.

Atualmente, a ENAP está conduzindo um estudo abrangente em conjunto com o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), mas os resultados, que deveriam ter sido divulgados em julho de 2020, foram postergados para dezembro/20-janeiro/21, período posterior à submissão desta dissertação.

Esses resultados nos levaram a apontar nossas lentes para a implementação da política afirmativa de reserva de vagas e entender os motivos pelos quais os objetivos traçados na legislação não têm sido atingidos. Assim, o problema que norteou o trabalho, considerando os resultados até agora encontrados, pode ser condensado na seguinte interrogação: Como o processo de implementação da política afirmativa de reserva de vagas para afrodescendentes na PGFN impactou o resultado final do concurso?

Assim, o presente trabalho se debruça sobre essa questão, buscando entender como o processo de implementação da política pública concorreu para o resultado final do concurso. Essa pergunta nos ajudou a entender os desafios e repercussões da implementação de uma política pública baseada em cotas raciais.

Na visão de Silva (2018), a melhor estratégia para se compreender e analisar como funcionam os mecanismos de perpetuação do racismo e a implementação das políticas adotadas

no contexto nacional para seu enfrentamento é utilizando-se o conceito de matriz de dominação de Hill Collins (2000), o qual perpassa várias dimensões do fenômeno como os domínios estrutural, disciplinar, hegemônico e interpessoal.

Para isso, a presente pesquisa se vale da análise do concurso de ingresso na carreira de PGFN de 2015. A escolha se justifica na medida em que a carreira de Procurador da Fazenda Nacional faz parte da elite do Serviço Público, a qual compõe os quadros da PGFN, que é instituição de peso na Administração Pública Federal.

## **1.1 Objetivos**

Pretende-se, por meio deste trabalho, compreender o processo de implementação da política afirmativa na PGFN e seus desdobramentos para a Administração Pública.

## **1.2 Delimitação e Relevância do Estudo**

Esse trabalho tem por escopo a carreira jurídica da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN, focando nos membros atualmente pertencentes aos seus quadros, sejam aqueles aprovados no último concurso, finalizado em 2016, no qual houve a adoção de reserva de vagas para afrodescendentes, sejam os demais, aprovados nas seleções anteriores.

Espera-se, todavia, que suas conclusões contribuam para a adoção mais efetiva dessa política pública, tanto na carreira objeto deste estudo, quanto nas demais carreiras do Serviço Público Federal.

Este estudo é relevante, na medida em que podemos classificar as ações afirmativas adotadas na seleção de pessoal para o serviço público como relativamente recentes, pois, seu marco legal na órbita federal foi aprovado em 2014 (Lei nº 12.990/14). Desde sua adoção, a PGFN realizou apenas um concurso, o qual contou com reserva de vagas.

Assim, e considerando a importância social da conquista, revela-se essencial compreender como a implementação da política pública pode trazer empecilhos à eficácia da adoção da reserva de vagas, podendo até mesmo neutralizar seus efeitos. Esse é o foco da investigação.

Para a Administração Pública, que necessita realizar suas seleções de pessoal obedecendo a todos os ditames legais, e, considerando o impacto que a utilização do sistema de cotas causa na sociedade em geral e, especificamente, na cultura organizacional, Rosa (2014) salienta que é importante compreender os mecanismos pelos quais a política pública pode

atingir seus objetivos. Lembremos, também, que, para além do impacto na própria seleção de admissão, as cotas acabam por irradiar efeitos futuros em áreas como promoção, remoção e ocupação de cargos de gestão.

Politicamente, para o atual e futuros Governos, é relevante saber se a política pública que está sendo implantada com o fim de resolver uma deficiência histórica de nossa sociedade está realmente atingindo esse objetivo, sendo eficiente para o fim para o qual foi desenvolvida. Lembre-se que a implantação de uma política pública exige aprovação de seus marcos normativos no Congresso Nacional, por meio de negociações políticas, tanto com os parlamentares e demais *stakeholders*, quanto com a sociedade em geral, aprovação esta que traz um custo político que reverbera nos objetivos políticos futuros, tanto do chefe do executivo, quanto dos próprios parlamentares.

Para a academia, por sua vez, responsável por compreender o fenômeno e apreender suas nuances, pretende-se que este trabalho ofereça contribuições na compreensão da desigualdade racial no Serviço Público, bem como do potencial das políticas afirmativas em tratar o problema, possibilitando eventuais correções de rumo, bem como maximizando sua implementação.

## **2. REFERENCIAL**

Este capítulo apresenta o referencial teórico pesquisado e promove uma reflexão em torno dos seguintes temas: raça, racismo, políticas afirmativas, meritocracia e igualdade de oportunidades e implementação de políticas públicas. Caminharemos no sentido de trazer seus contornos básicos, seu histórico e como relacionam.

### **2.1 Do Conceito de Raça**

É sempre um momento tormentoso discutir o conceito de raça em um país que se reconhece historicamente como uma democracia racial, como um país de mestiços que convivem harmoniosamente. Um país, lar de uma das maiores sociedades multirraciais do mundo e destino da maior parte dos negros tornados escravos e desterrados da África (ANDREWS, 1996).

Esse discurso, muito reproduzido nos anos 1930, levou à noção, que se tornou hegemônica na época, de que não havia racismo no Brasil e que, portanto, tal problema não necessitava constar da agenda política nacional (ROSA, 2014). Ainda, segundo o citado autor, somente na década de 1950 o discurso da democracia racial começou a perder vigor, principalmente no ambiente acadêmico. Heringer (2002) afirma que, ainda que o discurso da inexistência do racismo no Brasil tenha perdido força ao longo das décadas, ele ainda encontra guarida no meio cultural brasileiro (ALMEIDA; RODRIGUES, 2015).

Entretanto, não seria possível começar esse trabalho senão por esse caminho. Ainda que as teorias raciais não tenham status científico nas ciências biológicas, o conceito de raça, por ser uma construção social, continua a ser importante forma de medir os seres humanos de maneira a desigualá-los e, por consequência, discriminá-los (GUIMARÃES, 2003; PENA; BRICHAL, 2006; SANTOS; BORTOLINI; MAIO, 2006; SILVA, 2019).

Tal construção teve menos a ver com a pesquisa no ramo da biologia e mais a ver com a legitimação ideológica de um fenômeno social - a exploração legitimada do ser humano por outro, maximizando os lucros daquele que detém a força, bem como negando aos explorados acesso aos bens da vida, necessário à uma existência digna (WODAK; REISIGL, 2001).

Conforme anotado por Munanga (2005), referindo-se à pesquisa do geneticista Sérgio Danilo Pena, todos os brasileiros, mesmo aqueles com aparência europeia, têm em algum grau ancestralidade africana ou ameríndia. O autor reforça, conforme já exposto, que o conteúdo do conceito de raça no Brasil é social e político. Por revelador, transcrevo o seguinte trecho:

Se para o biólogo molecular ou o geneticista humano a raça não existe, ela existe na cabeça dos racistas e de suas vítimas. Seria muito difícil convencer Peter Botha e um zulu da África do Sul de que a raça negra e a branca não existem, pois existe um fosso sócio-histórico que a genética não preenche automaticamente. (MUNANGA, 2005, p. 52).

Além disso, Kaufmann (2007) é categórica em afirmar que a confirmação da não existência de raças na espécie humana pelo mapeamento do genoma evidencia que raça não é um elemento biológico, mas um conceito que deriva de uma construção social. Em sua visão, ainda que não se discuta ser biologicamente possível classificar nossa espécie segundo raças, tal classificação ainda teria relevância para entender como as sociedades classificam seus indivíduos e a razão pelas quais o fazem.

De fato, do conceito de raça só se pode extrair significado se entendermos o processo histórico e social no qual a relação entre brancos e negros, senhores e escravos foi formatada e estava inserida. É dentro desse contexto que tais diferenças físicas passam a ser percebidas e internalizadas como marcos separadores entre superiores e inferiores, entre quem manda e quem deve cumprir ordens (MUNANGA, 2016).

Veja-se que a criação do conceito de raça não foi um processo ingênuo, desinteressado. Bortoluci (2009) diz que normalmente, numa perspectiva hegemônica eurocêntrica, quando pensamos em colonização, pensamos nas terras, nos rios, nas florestas e nas riquezas minerais. Mas o elemento humano não pode ser retirado desta equação.

A criação do conceito de raça pelo qual uns seres humanos foram considerados superiores a outros atendeu a uma lógica colonial, ou seja, o ser humano que vivia na África passou por um processo cultural, científico, religioso e mercantil de desumanização pelo qual, despido de sua condição de igual, tornou-se apenas mais um dos elementos da máquina colonial de produção de lucros, relegando todo um grupo humano à zona do não ser (SILVA, 2018).

Com base nesta supremacia epistemológica, a sociedade atual, herdeira da estrutura e dos conceitos formadores da sociedade colonial, preserva em seu bojo a mesma relação hierarquizada entre os grupos humanos mantendo, portanto, a mesma relação de poder.

Permeando não apenas as instituições, mas o imaginário social, práticas e costumes, esse domínio total pode ser compreendido pelo conceito de colonialidade de poder, que se refere a uma estrutura social que preserva uma relação de poder entre grupos considerados superiores, ilustrados, modernos e outros, bárbaros, aos quais precisam ser levados conhecimento e civilização. Essa relação não só se restringiu apenas à dinâmica colônia e metrópole, mas também estruturou internamente as sociedades ao subalternizar grupos por meios de suas diferenças de gênero, raça, origem. (SILVA, 2018. p. 149).

A Constituição Federal de 1988, em seu preâmbulo declara que nossa sociedade deve ser pluralista e sem preconceitos. Além disso, na cabeça do art. 5º está expresso que todos somos iguais e, em seu art. 3º, IV, está escrito que um dos objetivos fundamentais da República seria promover o bem, sem preconceito de raça e cor.

Assim, juridicamente falando, não há racismo institucionalizado no Brasil. Ao menos, aos moldes do *Apartheid* sul-africano ou do *Separate but equal* dos Estados Unidos, ambos regimes segregacionistas institucionalizados que existiram nos citados países (SILVA, 2018).

Visto a contrário senso, e considerando que é princípio basilar de hermenêutica que a lei não contém palavras vazias ou inúteis, o legislador constitucional, ao repetir tantas vezes a necessidade de igualdade entre as raças, acabou por deixar impresso na carta magna um claro desejo de que o país deixasse de perpetuar na sociedade brasileira a dinâmica colônia e metrópole, pela qual o grupo social minoritário, os negros, continuam subalternizados em suas relações com o grupo detentor do poder (SILVA, 2018). Além disso, ao plasmar no texto o enfrentamento ativo da estrutura social fundada na perpetuada relação colonial do poder, o legislador ordinário nos deixou pegadas, ainda que rudimentares, do que Maldonado-Torres (2016) chama de decolonialidade do poder. A respeito da necessidade de qualquer grupo colonizado lutar pela desmobilização da estrutura colonial que resiste, ainda que inercialmente, na sociedade em que está presente, o autor, usando como exemplo a revolução haitiana, diz:

Frente a um contexto onde sujeitos negros deparavam-se com uma alienação perfeita das dimensões do ser e do significado (imagens e caracterizações do negro como bestial), do saber (tipologias sobre o lugar do negro no "sistema da natureza") e do poder (a escravidão naturalizada), há o levante de uma revolução de "negros" em uma colônia que não somente teve a audácia de se rebelar, como também seus sujeitos se tornam autoconscientes do significado revolucionário amplo de seu próprio levante. (MALDONADO-TORRES, 2016, p. 88).

A promulgação da Constituição de 1988, ainda que se veja nela, como já dito, traços embrionários de decolonialidade do poder, não trouxe o automático fim das desigualdades raciais e não seria possível. Não significou dizer que o preconceito racial não mais remanesce no imaginário popular, nas práticas cotidianas e nos costumes da sociedade. A respeito do tema, Lima (2001) definiu a sociedade brasileira como uma sociedade miscigenada, mas que continua a saber separar lugares sociais para negros e outros para brancos.

## 2.2 Preconceito, Discriminação Racial e Racismo

Embora a maior parte da literatura trate os termos preconceito, discriminação e racismo como sinônimos, é possível diferenciar tais conceitos, até como forma de tornar mais claro o que se está a dizer neste trabalho.

Assim, o primeiro conceito que é necessário definir é o de preconceito, que, na definição dada pelo Dicionário Michaelis On-line<sup>4</sup>, é uma opinião ou sentimento desfavorável, concebido antecipadamente ou independente de experiência ou razão. Ou seja, uma opinião sem base em dados concretos e objetivos. É uma visão preconcebida que se tem sobre algo. No caso do preconceito com conteúdo racial, é a opinião negativa que se tem de um indivíduo ou de um grupo baseada na cor ou em aspectos fenotípicos (NOGUEIRA, 2006; HOOKS, 2009). Na visão de Nogueira (2006), preconceito é definido como:

Uma disposição (ou atitude) desfavorável, culturalmente condicionada, em relação aos membros de uma população, aos quais se têm como estigmatizados, seja devido à aparência, seja devido a toda ou parte da ascendência étnica que se lhes atribui ou reconhece. (NOGUEIRA, 2006, p. 292).

Essa opinião negativa não teria grandes consequências práticas na vida daqueles que são suas vítimas não fosse o fato que a discriminação racial é calcada no preconceito baseado em cor ou aspectos fenotípicos.

Essa discriminação, na definição do já citado dicionário, é “o ato de segregar ou de não aceitar uma pessoa ou um grupo pessoas por conta da cor da pele, do sexo, da idade, credo religioso, trabalho, convicção política etc.”. A discriminação, principalmente a baseada no preconceito de cor ou raça, é um desdobramento do preconceito. A discriminação racial é a materialização no mundo dos fatos do preconceito racial (BANUTH, 2016).

Com base nos conceitos trazidos na matriz de dominação de Hill Collins (2000), é possível dizer que o preconceito está no domínio interpessoal, ou seja, de como o indivíduo vê os outros. Já a discriminação racial está no domínio hegemônico, pois, por meio da cultura e da ideologia, o grupo detentor do poder propaga e reforça sua visão de mundo nas escolas, religiões, família, universidades, mídia e demais espaços de reprodução social (SILVA, 2018).

O racismo, tal qual a discriminação racial, também segrega ou não aceita pessoas por conta de sua cor de pele, de seu fenótipo. O que diferencia os dois conceitos é o fato de que o

---

<sup>4</sup> Disponível em <http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=preconceito>. Acessado em 04.11.2020.



racismo é um degrau acima, em comparação com a discriminação racial, é um sistema de privilégios que um grupo humano cria, preserva e legitima com o fim de subordinar outro ou outros grupos humanos (MOREIRA, 2019). Nesse sentido, o racismo, enquanto processo histórico, por meio da discriminação, promoveu a exclusão de toda uma categoria de indivíduos, e redundou na condensação da percepção social de que os seres humanos são divididos em grupos hierarquicamente dispostos.

O racismo, por sua vez, diferentemente do preconceito, é muito mais do que uma atitude. O racismo constitui-se num processo de hierarquização, exclusão e discriminação contra um indivíduo ou toda uma categoria social que é definida como diferente com base em alguma marca física externa (real ou imaginada), a qual é re-significada em termos de uma marca cultural interna que define padrões de comportamento. (LIMA; VALA, 2004, p. 402).

Assim, enquanto a discriminação racial tende a ser vista mais em seu aspecto social e cultural, o racismo, enquanto sistema de dominação em sua dimensão estrutural, tem seu aspecto político como ponto mais relevante para este trabalho.

Necessário aqui tecer o mesmo esclarecimento já feito anteriormente, Collins (2000) inclui no domínio estrutural algo que se poderia traduzir por domínio institucional. Entretanto, em razão do arcabouço normativo constitucional brasileiro vedar o racismo, declarando a igualdade entre os cidadãos, determinando que o Estado deve ser pluralista, sem preconceitos e promover o bem de todos sem preconceito de raça e cor, vemos que nesse ponto, a realidade brasileira é diferente da americana.

Na nossa visão, o que é estruturada em torno do racismo é a sociedade, da mesma forma que está calcada em outros “ismos” como o capitalismo e o cristianismo. Entretanto, seja o racismo adjetivado de institucional, seja ele adjetivado de estrutural, não há como negar que o racismo faz parte do conjunto de valores (ainda que negativos) que estruturam nossa sociedade.

### **2.3 Existência de Racismo**

Agora que discutimos o conceito de raça e sua sedimentação como um produto cultural da nossa sociedade, convém adentrarmos na discussão da existência ou não do racismo. A discussão sobre a existência de raça nos remete, como dito, à discussão da existência do racismo, o qual foi definido por Gomes (2003, p. 86) como sendo “os diversos mecanismos pelos quais, ao longo da nossa história, a sociedade brasileira logrou proceder, através das mais

variadas formas de discriminação, à exclusão e ao alijamento dos negros do processo produtivo consequente e da vida social digna”.

Não por acaso, Rocha (1996) contextualiza o mundo moderno como o espaço cativo do homem branco médio. E assim prossegue:

Das prisões às favelas, o mundo ocidental continua marginalizando os que são fisicamente desiguais do modelo letrado e chamado civilizado e civilizatório pelos que assim o criaram. Sem oportunidades sociais, econômicas e políticas iguais, a competição – pedra de toque da sociedade industrial capitalista – e, principalmente, a convivência são sempre realizadas em bases e com resultados desiguais. (ROCHA, 1996, p. 86).

Assim, entende-se que a desigualdade racial é subproduto da construção histórica de nossa sociedade, um legado de um passado escravocrata, patriarcal e que explorava o trabalho dos negros pela força. Ou seja, seria uma decorrência inercial de um passado remoto, não se vislumbrando qualquer culpa no comportamento discriminatório da sociedade atual para a manutenção do *status quo*.

Para Almeida (2019), o racismo tem como característica principal ser um sistema por meio do qual a discriminação se expressa e conduz a desvantagens para o grupo dominado e a privilégios para os indivíduos pertencentes ao grupo dominante.

Por outro lado, há quem defenda que a ideia de raça deve ser abolida da discussão sobre as desigualdades no Brasil, pois com esse discurso a sociedade se dividiria entre brancos e negros e, desta forma, ao invés de combater o racismo e as desigualdades, instigaria as diferenças (MAGGIE; FRY, 2004).

Discordando-se deste ponto de vista, elevar o preconceito racial à categoria de dogma não resolve o problema, ao contrário, por óbvio, o perpetua. E mais, não usar o termo raça ou trocá-lo por outro, como etnia, não vai resolver o problema do preconceito já arraigado em nossa sociedade. Há uma estrutura racista sobre a qual nosso país foi construído, a qual afeta negativamente a vida de todos os negros que aqui tentam ganhar seu pão e que é a base da desigualdade existente até hoje em nossa sociedade (MUNANGA, 2016). Para o citado autor, a questão passa ao largo de certa disputa pelo termo que melhor defina o pertencimento racial dos negros brasileiros. É, na verdade, uma tentativa de melhor compreender a complexidade das questões raciais, inclusive, a real utilidade dos termos e conceitos usados no dia-a-dia, os quais estão embebidos em um caldo que combina contexto político, cultural e histórico.

Ao dividir a sociedade em raças e, principalmente, por que no caso dos afrodescendentes seu reconhecimento é praticamente intuitivo em face da coloração negra de

sua pele, motivo pelo qual passaram a ser chamados de homens de cor, tal denominação, homens de cor, passou a ficar impregnada de conotação negativa, criando um estereótipo de inferioridade atado ao fenótipo característico dos negros, sua aparência e, principalmente, sua cor (DOMINGUES, 2007).

A cor passou a simbolizar e a facilmente identificar o grupo tido por inferior (NOGUEIRA, 2006). Hooks (2009) traz uma reflexão algo essencial para o entendimento da questão racial, que é a dificuldade que a sociedade tem de entender que, para além de eventuais sentimentos subjetivos de cunho preconceituoso, o que oprime, no racismo, é ser um sistema que relega os negros a posições subalternas e submissas.

Segundo a citada autora, o que a cultura da dominação faz é distorcer e perverter a psique dos cidadãos, o que provoca feridas. Diga-se, também, que os negros podem desenvolver sentimentos preconceituosos em relação às pessoas brancas, entretanto, tais sentimentos não conferem àqueles qualquer poder para controlar coercitivamente as vidas e o bem-estar das pessoas brancas, pois, não estão ligados a um sistema de dominação (HOOKS, 2009).

Podemos até caracterizar tal sentimento como preconceito racial, pois sequer trata-se de discriminação racial. Da forma em que caracterizada na matriz de dominação de Collins (2000), a discriminação racial está inserida no contexto do domínio hegemônico, ou seja, tem a ver com a imposição de símbolos culturais, ideologias e costumes pelo grupo dominante. Nada disso está presente na relação do grupo dominado, quando expõe sentimento preconceituoso contra algum elemento do grupo dominante.

Já com relação à alegação de racismo, aí mesmo é que a caracterização se mostra imprópria, pois, se já não há o elemento hegemônico da caracterização de racismo, também falta o elemento estrutural, pois o sentimento negativo do negro em relação ao branco não faz parte do conjunto de valores (ainda que negativos) que estruturam nossa sociedade. Não há qualquer expressão de poder por parte de um representante do grupo dominado que possa inviabilizar o exercício de direitos por parte do grupo dominante, daí por que se rejeita a existência de racismo reverso ou invertido. A este respeito, Maranhão Fo (2018), diz:

Como não há histórico-culturalmente uma supremacia negra em relação às pessoas brancas, o racismo inverso não faz sentido. A falácia do racismo reverso é identificada na falsa simetria em que ele opera: não há como comparar a discriminação e violência cometida sistematicamente por pessoas brancas e pessoas negras com o suposto movimento inverso. (MARANHÃO FO, 2018, p. 13).

## 2.4 Condição Atual do Negro

Considerando que a abolição formal da escravidão deu-se em 1888, 132 anos depois, a condição social do negro melhorou muito pouco. A Agência Senado produziu um documento chamado Raio X do Racismo no Brasil que nos traz dados reveladores a respeito de nossa sociedade (WESTIN, 2020).

Segundo o documento, apesar de os negros representarem 55% da população brasileira, somente 30% dos cargos de gerência nas empresas são ocupados por afrodescendentes. A renda média dos trabalhadores negros é de R\$ 1.608,00, contra R\$ 2.796,00 dos trabalhadores brancos, ou seja, 57% da renda destes. O documento traz, ainda, a informação de que 29% dos negros estão entre os trabalhadores sem emprego ou com subempregos, enquanto que 19% dos brancos se encontram nessa condição.

Em termos de qualidade de vida, 43% dos negros vivem sem rede de coleta de esgoto em suas residências, enquanto que 27% dos cidadãos brancos enfrentam a mesma situação. 13% dos negros não tem coleta regular de lixo em suas casas, enquanto que 6% dos brancos vivem na mesma situação. Sobre a questão, Lima (2001), diz:

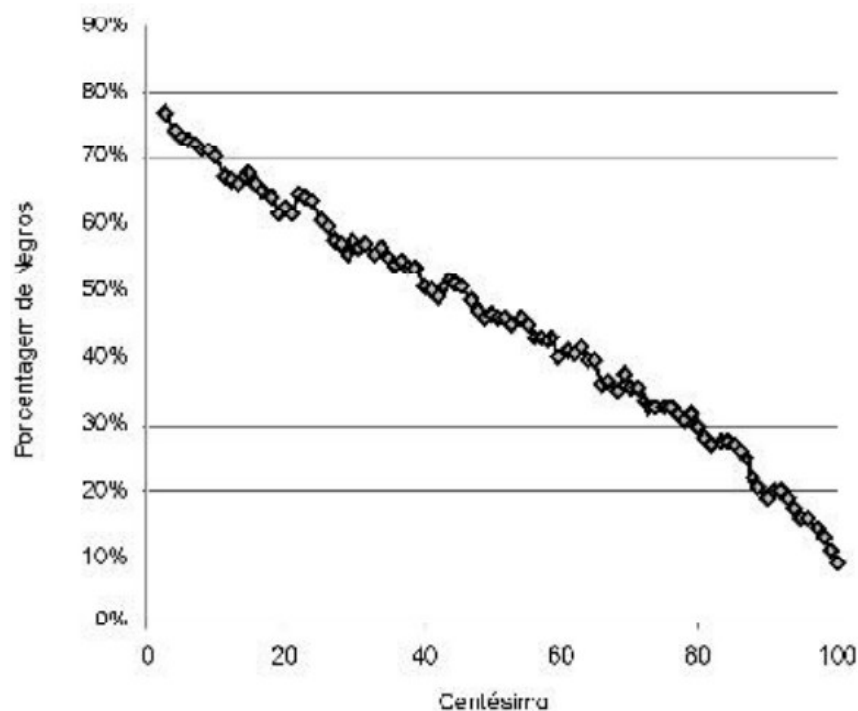
Em relação às desigualdades raciais os dados são inequívocos. Eles nos mostram como o processo cumulativo de desvantagens socio-econômicas – tais como pobreza, educação, mercado de trabalho etc. – tem colocado a população negra na base da pirâmide social e esse processo apresenta uma forte capacidade de reprodução, fazendo com que diversas gerações de negros tenham maiores dificuldades de mobilidade social. (LIMA, 2001, p. 1).

Em termos de representação política, traduzida na participação em cargos eletivos, somente 24% dos deputados federais eleitos em 2018 são negros. No Poder Judiciário, somente 9% das cadeiras de magistrado são ocupadas por juristas negros.

Diante do quadro acima mostrado, fica difícil para a sociedade insistir no discurso negacionista a respeito da existência do racismo. Por ser contundente, transcreve-se trecho do autor:

No Brasil, ser negro significa ser mais pobre do que o branco, ter menos escolaridade, receber salário menor, ser mais rejeitado pelo mercado de trabalho, ter menos oportunidades de ascensão profissional e social, dificilmente chegar à cúpula do poder público e aos postos de comando da iniciativa privada, estar entre os principais ocupantes dos subempregos, ter menos acesso aos serviços de saúde, ser vítima preferencial da violência urbana, ter mais chances de ir para a prisão, morrer mais cedo. (WESTIN, 2020, p. 6).

**Figura 1 – Porcentagem de negros por centésimo de renda**



Fonte: IPEA – A partir de dados do PNAD.

Os dados expostos na Figura 01 demonstram de forma irrefutável como funciona a estrutura social brasileira onde estamos todos inseridos, onde a cor da pele limita as possibilidades das pessoas negras. Na parte inicial do gráfico, mais próxima da interseção dos eixos, onde estão os rendimentos mais reduzidos, 80% dos que ali se encontram são negros, enquanto que no final da reta, nos extratos mais abastados da população, praticamente não encontramos cidadãos de pele negra.

## **2.5 Sobre o Racismo na Administração Pública**

Após tecermos considerações sobre o racismo na sociedade em geral e sobre como a condição do negro continua limitada aos extratos economicamente inferiores, é forçoso reconhecer que o alijamento dos negros do processo produtivo também pode ser percebido no que diz respeito aos cargos e funções de chefia no Serviço Público. Ou seja, pelo mesmo processo excludente, os negros também foram impedidos de alcançar os postos de trabalho no serviço público federal, principalmente daqueles postos que remuneram melhor. Nesse sentido, Bento (2002) ao pesquisar sobre questões raciais no serviço público, discorre que:

Restou evidenciada, por exemplo, a dificuldade enfrentada por homens e, especialmente mulheres negras, para atingirem cargos de chefia, uma vez que isto significa reverter a lógica da subordinação branco superior x negro inferior. Assim, nos raros casos em que um negro conquistava mobilidade real na empresa, seus colegas se sentiam incomodados e mais intensa e visível se tornava a discriminação. (BENTO, 2002, p. 19).

Observa ela, ainda, que as organizações preservam em suas estruturas o pacto entre semelhantes pelo qual a hierarquia racial reproduz o lugar de privilégio racial, econômico e político reservado ao elemento branco da sociedade. Ao descrever estas relações, a pesquisadora cunhou o termo “pacto narcísico da branquitude”.

Pace (2012) aponta uma contradição entre a presença do negro em postos de trabalho subalternizados, nos quais se vê a predominância do elemento negro, e sua inexpressiva aparição nas posições com mais visibilidade ou prestígio, como os primeiros escalões dos governos tanto federal, estaduais ou municipais, nos quais a presença do elemento negro é residual.

Conforme se vê na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD (2012), nem mesmo a educação tem o poder de minorar a desigualdade de rendimentos entre as diferentes raças provocada pelo racismo em nossa sociedade. Lançando mão do caso dos trabalhadores do sexo masculino com a mesma escolaridade, os homens negros ganham dois terços do rendimento médio auferido pelos homens brancos. Entre as mulheres, a situação não é diferente, com o agravante que as mulheres negras ganham menos que as mulheres brancas e menos que os homens negros também.

A respeito da diferença de rendimento entre homens brancos e negros e mulheres brancas e negras, Vaz (2008) assim se manifestou:

Conforme se observa, há diferenças significativas de rendimento entre os grupos. Homens negros, mulheres brancas e mulheres negras auferem rendimentos correspondentes, respectivamente, a 54,2%, 79,8% e 48,7% dos rendimentos dos homens brancos. Tais dados revelam que os diferenciais de rendimentos no mercado de trabalho são muito maiores por raça do que por sexo.

De fato, enquanto os rendimentos das mulheres equivalem a 85% do auferido pelos homens, no caso dos negros, os rendimentos representam cerca de 57% dos rendimentos dos trabalhadores brancos. (VAZ, 2008, p. 21).

Não se está dizendo, a partir desta pesquisa, que a educação não produz resultados. O que se está a dizer é que, apesar de haver relação entre maior educação e rendimentos maiores,

a desigualdade remuneratória, entretanto, permanece a mesma entre homens brancos e homens negros com a mesma escolaridade.

A ENAP (2014) traz dados que evidenciam que o racismo ainda tem relevante papel na manutenção da demonstrada desigualdade entre os grupos raciais, mesmo com relação aos cargos da Administração Pública. Nesse sentido, veja a Tabela 1.

**Tabela 1 – Distribuição de Servidores do Poder Executivo Federal**

Níveis	Brancos	Negros (pretos e pardos)	Amarelos	Indígenas	Não informaram
Nível Auxiliar	23,5%	50,7%	2,8%	0,7%	22,3%
Nível Intermediário	41,1%	31,9%	4,5%	0,3%	22,2%
Nível Superior	61,1%	20,1%	2,7%	0,2%	15,9%
Cargos Comissionados (sem vínculo efetivo)	59,7%	26,8%	1,9%	1,0%	11,0%

Fonte: ENAP (2014).

Restou demonstrado na citada pesquisa que, apesar de ser a maioria da força de trabalho no Brasil, a população negra ativa é minoria entre funcionários e empregados públicos. Nas carreiras de topo do funcionalismo público federal, a situação é ainda pior. Na carreira objeto deste trabalho, 85% dos cargos são ocupados por procuradores brancos, enquanto que os pretos e pardos ocupam 14,2% dos cargos preenchidos.

Tais dados só corroboram a alegação de Bento (2002) de que, apesar de haver brancos nas favelas, a não existência de negros nos altos postos das organizações de um modo geral, inclusive do Poder Público, comprova a desigual distribuição de poder econômico e político que favorece e conserva a estrutura de hierarquia racial nas mãos daqueles que são, em quase sua totalidade absoluta, brancos.

Nesse contexto e diante da intensificação do debate racial, conforme se verá no próximo tópico, o Governo Federal passou a dar atenção à pauta racial. Inicialmente, de forma tímida, com documentos principiológicos, mas depois com a adoção de políticas afirmativas, culminando com as adoções de reserva de vagas para o ensino superior e para o serviço público, na tentativa de começar a corrigir as distorções aqui apresentadas.

Conforme se verá adiante, ações afirmativas são atitudes tendentes à realização da igualdade chamada material (GOMES, 2003). No que diz respeito a este trabalho, a espécie de ação afirmativa trazida pela Lei nº 12.990/2014, aprovada pelo Congresso Nacional e adotada

pelo Governo Federal, foi o estabelecimento de reserva de cotas raciais nos concursos para provimento dos cargos públicos da União.

## **2.6 Da Agenda Política**

Embora todo o quadro acima demonstrado não fosse surpresa para os gestores do Estado brasileiro, já que grande parte dos dados a que se teve acesso são de levantamentos feitos por órgãos públicos como o IPEA, IBGE e ENAP, não é difícil chegar à conclusão que, embora afetasse a metade da população brasileira, os problemas decorrentes do racismo não chamavam a atenção dos políticos, ou, se chamavam, não tinham força política o suficiente para movimentar a máquina legislativa, com seus lobbies, comissões, bancadas e frentes parlamentares, ou seja, a agenda política.

Quando dizemos agenda, estamos nos referindo à definição dos temas a serem tratados pelo Estado. É o momento em que, identificando as necessidades da população, o Estado adota preferências e define prioridades.

Bilhim (2016) afirma que o caminho para que um dado problema entre na agenda política e se transforme em um problema político é a sua transformação em algo controverso politicamente. Ou seja, deve haver um grau de conflito em torno do tema suficiente para atrair a atenção dos detentores do poder político.

O movimento negro atuou de forma estratégica de forma a produzir momentos disruptivos decisivos para as questões raciais que, em função disso, começaram a atrair tanto a atenção da mídia, quanto dos detentores do poder político. Segundo Lima (2010), um dos momentos mais importantes foi a Marcha Zumbi de Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, que teve lugar em 1995, ano no qual se comemorou o tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares e contou com a participação de 30 mil pessoas. Outro momento teria sido a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial e a Xenofobia e Forma Correlatas de Intolerância, realizada em Durban, África do Sul em 2001, conferência esta que contou com relevante participação governamental brasileira, tanto nas reuniões preparatórias, quanto na própria conferência.

Realizando um mapeamento da produção legislativa em capitais brasileiras no período de 1999 e 2000, Heringer (2002) encontrou o exposto na Tabela 2.



**Tabela 2 - Iniciativas de combate às desigualdades raciais – Áreas de atuação**

	Frequência	Percentual
Educação	38	30,6
Trabalho e geração de renda	25	20,2
Direitos e “advocacy”	24	19,4
Saúde	3	2,4
Informação	12	9,7
Legislação	8	6,5
Cultura	10	8,1
Outros	2	1,6
Não informado	2	1,6
Total	124	100,0

Fonte: Pesquisa “Mapeamento de ações e discursos de combate às desigualdades raciais.

O começo dos anos 2000 representou um incremento no tratamento das questões raciais, as quais foram se tornando motivo de debates públicos, de matérias jornalísticas e pauta de grupos sociais, Gomes (2012) revela que:

Ao ressignificar a raça, o movimento negro indaga a própria história do Brasil e da população negra em nosso país, constrói novos enunciados e instrumentos teóricos, ideológicos, políticos e analíticos para explicar como o racismo brasileiro opera não somente na estrutura do Estado, mas também na vida cotidiana das suas próprias vítimas.

Além disso, dá outra visibilidade à questão étnico-racial, interpretando-a como trunfo e não como empecilho para a construção de uma sociedade mais democrática, onde todos, reconhecidos na sua diferença, sejam tratados igualmente como sujeitos de direitos.

Ao politizar a raça, esse movimento social desvela a sua construção no contexto das relações de poder, rompendo com visões distorcidas, negativas e naturalizadas sobre os negros, sua história, cultura, práticas e conhecimentos; retira a população negra do lugar da suposta inferioridade racial pregada pelo racismo e interpreta afirmativamente a raça como construção social; coloca em xeque o mito da democracia racial. (GOMES, 2012, p. 731).

Na visão da citada autora, a questão racial entrou definitivamente na pauta das preocupações sociais, o que tem produzido intenso debate, tanto na sociedade em geral quanto entre acadêmicos, no sentido de se adotar no Brasil políticas que incluam ações afirmativas. No mesmo sentido (HERINGER, 2002).

Nos últimos dez anos, no que diz respeito ao tratamento da temática racial, têm ocorrido no Brasil mudanças significativas que estão produzindo um intenso debate na sociedade em geral, e no meio acadêmico em particular,

acerca da pertinência da adoção de políticas de ações afirmativas. (LIMA, 2010, p. 77).

Esse movimento foi tão perceptivo que Campos e Feres (2013) em pesquisa realizada a respeito das publicações lançadas na Folha de São Paulo, chegaram à conclusão que as ações afirmativas ganharam os noticiários no começo dos anos 2000, tornando-se alvo de debate midiático:

A Folha de S. Paulo de alguma forma s antecipou a esse movimento mais geral da mídia, [...] O jornal paulista publicou várias páginas de discussões acerca das possíveis soluções para as desigualdades raciais brasileiras, inclusive com textos que tratavam do tema específico das ações afirmativas raciais, o que mostra que tais políticas já se colocavam no horizonte de expectativas daquele momento. (CAMPOS; FERES, 2013, p. 2).

Ainda de acordo com a pesquisa de Campos e Feres (2013), o Jornal A Folha de São Paulo, entre 2001 e 2011, publicou 983 textos que de alguma maneira tratavam de ações afirmativas, enquanto que o jornal O Globo, no mesmo período, publicou 1054 textos referentes ao assunto.

Na visão de Kelman (1987), a ideia política, ainda que não passe de propostas vagas, é a matéria-prima da política pública. Essas ideias são oferecidas por cidadãos ou grupos de poder, ao governo, para sejam adotadas formalmente e executadas.

Assim, e considerando a difusão das pautas do movimento negro pela sociedade, e, considerando também a pressão internacional, estavam dadas as condições para que os pleitos dos afrodescendentes entrassem na agenda política do Congresso Nacional.

Um dos pleitos defendidos era a adoção de políticas afirmativas para os negros (pretos e pardos) e, a esse respeito, podemos ver a adoção desta agenda pelo Governo por meio do documento EMI nº 00195/2013 MP SEPPIR, no qual está expressa a preocupação com o racismo e suas consequências. Veja-se o seguinte trecho:

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

Essa realidade se replica, também, na composição racial dos servidores da administração pública federal. Constata-se significativa discrepância entre os percentuais da população negra na população total do país e naquela de servidores públicos civis do Poder Executivo federal.

A análise de dados demonstra que, embora a população negra represente 50,74% da população total, no Poder Executivo federal, a representação cai para 30%, considerando-se que 82% dos 519.369 dos servidores possuem a informação de raça/cor registrada no Sistema. Tem-se, assim, evidência de que, ainda que os concursos públicos constituam método de seleção isonômico, meritocrático e transparente, sua mera utilização não tem sido suficiente para garantir um tratamento isonômico entre as raças, falhando em fomentar o resgate de dívida histórica que o Brasil mantém com a população negra.

Dessa forma, em face do problema levantado, a decisão tomada pelo Governo Federal foi enviar ao Congresso Nacional, para tramitação com regime de urgência, o Projeto de Lei nº 6.738/2013, no qual propunha-se fosse estabelecida a reserva de vagas para os negros em concursos públicos. A Câmara dos Deputados, por 314 votos a favor e 36 contra, aprovou o projeto. Veja-se:

A maioria dos deputados, no entanto, defendeu o texto. Para o relator da proposta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, deputado Leonardo Picciani (PMDB-RJ), a medida vai permitir um futuro de igualdade. Ele disse que não é possível contestar os dados que confirmam a diferença racial. “Os dados mostram que os negros são mais de 50% da população, mas preenchem cerca de 30% dos cargos efetivos do governo federal”, disse.

Para Picciani, as cotas também buscam sanar consequências do período em que o País escravizou a população negra. “É uma grande vitória do Brasil, o reencontro do Brasil com sua história. O Brasil foi o último país do mundo ocidental a abolir a escravidão. Isso traz consequências para população negra até hoje.”

A votação foi acompanhada, das galerias do Plenário, por manifestantes que gritaram “cotas já”. (SIQUEIRA, 2014).

## **2.7 Políticas Afirmativas**

As políticas afirmativas são iniciativas do poder público ou do setor privado, porém, geralmente incentivadas pelo poder público, diz Heringer (2002), que visam mitigar os prejuízos causados ao longo do tempo pela discriminação contra negros, mulheres, portadores de necessidades especiais e homossexuais. Gomes (2003) relata que são atitudes tendentes à realização da igualdade chamada material, ou seja, à realização da igualdade que menos se preocupa em tratar os iguais igualmente, mas, ao invés, tem como meta tratar os desiguais desigualmente, tendo como parâmetro a medida de suas desigualdades. Nesse sentido, Rocha (1996) assinalou:

Concluiu-se, então, que proibir a discriminação não era bastante para se ter a efetividade do princípio da igualdade jurídica. O que naquele modelo se tinha e se tem é tão-somente o princípio da vedação da desigualdade, ou da invalidade do comportamento motivado por preconceito manifesto ou

comprovado (ou comprovável), o que não pode ser considerado o mesmo que garantir a igualdade jurídica. (ROCHA, 1996, p. 284).

São instrumentos legítimos de mitigação das desigualdades, pois, a Constituição Federal do Brasil, no já distante ano de 1988, já proclamava em seu art. 37, inciso VIII, que um percentual das vagas de concurso deveria ser reservado aos portadores de necessidades especiais. Referindo-se à Constituição Federal, Rocha (1996) assim conclui seu pensamento:

A ação afirmativa é, pois, a expressão democrática mais atualizada da igualdade jurídica promovida na e pela sociedade, segundo um comportamento positivo normativa ou administrativamente imposto ou permitido.

Por ela revela-se não apenas um marco equivocado da discriminação havida no passado em relação a determinados grupos sociais, mas, principalmente, uma transformação presente que marca um novo sinal de perspectivas futuras, firmadas sobre uma concepção nova, engajada e eficaz do princípio da igualdade jurídica.

[...] a ação afirmativa reconstrói o tecido social, introduzindo propostas novas à convivência política, nas quais se descobrem novos caminhos para se igualar, na verdade do direito e não apenas na palavra da lei, o que o preconceito de ontem desigalou sem causa humana digna. (ROCHA, 1996, p. 296).

Assim, na visão desta autora, a ação afirmativa é um instrumento para impulsionar a resolução do problema da desigualdade entre os cidadãos brasileiros, como assegurado na própria Constituição Federal. Numa República que se quer plural e solidária, não deve haver espaço para a discriminação e a desigualdade, sob pena de fragilizar os fundamentos da democracia. Destaca-se, no sentido de justificar a adoção de ações afirmativas, a perspectiva de:

Ora, o país que ignora essas noções básicas e reserva a uma pequena minoria os instrumentos de aprimoramento humano aptos a abrir as portas à prosperidade e ao bem-estar individual e coletivo, e, além disso (e também em consequência disso), adota, ainda que informalmente, uma política de emprego impregnada de visível e insuportável hierarquização social, pratica nada mais nada menos do que uma nova forma de tirania. (GOMES, 2003, p. 99).

A compreensão de que não é possível a definição de direitos sem levar em conta a existência dos fatores que levaram nossa sociedade a ser desigual leva ao reconhecimento da necessidade de implantação de medidas saneadoras complexas, como as ações afirmativas (FARIA, 2016).

No mínimo, a adoção de políticas afirmativas tem o condão de romper o dogma da não discussão do preconceito e demonstra algum tipo de reconhecimento pelo Estado ou pela sociedade civil de que a situação de desnível de oportunidades existe (HERINGER, 2002).

Silva (2018) e Collins (2000) relatam que também, sob a perspectiva da representatividade da população na burocracia estatal, as cotas raciais promovem rápida aproximação do percentual dos grupos minoritários no corpo burocrático em relação ao percentual que efetivamente representam na população, o que traria mais legitimidade à burocracia, vez que não assume seus cargos em função de eleição pelo voto popular.

No caso brasileiro, ao longo da história, principalmente a partir da nova Constituição Federal de 1988, o Estado vem implementando instrumentos tendentes a diminuir a desvantagem competitiva dos grupos minoritários, mesmo que tenha preferido utilizar expressões como ‘reservar’ ou técnicas de natureza contábil, como garantir percentuais de verba pública para uso exclusivo por determinada minoria (SILVA, 2003).

A título de exemplo, podemos trazer o artigo 37, VII, da Constituição Federal, que reserva percentual de cargos públicos para as pessoas portadoras de deficiência. Podemos, outrossim, falar da Lei nº 12.891/2013, que inseriu na Lei das Eleições - Lei nº 9.504/97, o art. 93-A o qual promove o incentivo à participação feminina na política partidária.

Mais recentemente, a Lei nº 13.487/2017, ao criar o Fundo Público de Financiamento de Campanha, inseriu na Lei das Eleições o art. 16-C que determina que 30% do valor entregue ao partido seja utilizado em campanhas eleitorais de mulheres. Nesse mesmo ano, a Lei nº 13.488 alterou a redação do art. 93-A para incentivar, além da participação feminina, a participação de jovens e da comunidade negra.

As políticas afirmativas não devem ser vistas como um privilégio, uma ‘injustiça de sinal trocado’. As políticas afirmativas só se justificam diante de um quadro de injustiças que pode ser comprovado em estudos estatísticos.

Ademais, é necessário dizer que o intuito das políticas afirmativas não é a criação de dependência ao poder público daqueles que delas precisam. Há o claro desejo de emancipação. Assim, quanto mais eficaz for uma política afirmativa, mais desnecessária ela se tornará no futuro, daí seu caráter de transitoriedade.

A adoção das ações afirmativas com componente racial não prescindiu do poder de mobilização que as entidades ligadas ao movimento negro conseguiram angariar, principalmente, a partir da década de 1990. Nessa época, a discussão do racismo ganha foco na

sociedade e o discurso emancipatório trazido pelo movimento negro sai do âmbito da militância política e passa a ser objeto de debate na sociedade.

Dentre as diversas ações do movimento negro nesse período, destaca-se, em 1995, a realização da “Marcha Nacional Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida”, em Brasília, no dia 20 de novembro. Como resultado, foi entregue ao presidente da República da época o “Programa para Superação do Racismo e da Desigualdade Étnico-Racial”. Neste, a demanda por ações afirmativas já se fazia presente como proposição para a educação superior e o mercado de trabalho. (GOMES, 2012, p. 13).

Ainda na visão da citada autora, a 3ª Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, promovida pela ONU em setembro de 2001, em Durban na África do Sul, pode ser tida como um marco na solidificação do entendimento da necessidade de implantação de políticas de ação afirmativa no Brasil.

Inicialmente, a resposta do poder público a esta pressão foram iniciativas estéreis, como a criação pelo Governo Federal do GTI – Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra, ou, documentos principiológicos e abstratos, sem qualquer impacto imediato na vida real da população marginalizada, como a Lei nº 10.639/03, que determinou a inclusão no conteúdo programático dos estabelecimentos educacionais privados e públicos do estudo da história da África e dos africanos.

Como fruto da continuidade dos esforços da sociedade civil no sentido de pressionar as autoridades federais, foi editada a Lei nº 12.288/2010, a qual instituiu o Estatuto da Igualdade Racial. Tal lei, entretanto, não era menos vaga e sem efeito prático que os documentos editados anteriormente.

Assim, dois anos depois, o Governo Federal editou a Lei nº 12.711/2012, que criava, no plano federal, cotas raciais para admissão nas universidades públicas. De fato, embora no plano estadual tal iniciativa já tivesse sido tomada há mais tempo em vários estados, na órbita federal é possível colocá-la como a primeira ação afirmativa com foco na desigualdade racial com impacto social importante.

Mesmo após a aprovação do estatuto racial e da lei de cotas para universidades, o Congresso Nacional ainda não tinha tomado a decisão política de aprovar uma lei que criasse cotas raciais para admissão no serviço público. Essa resistência só foi vencida em 2014, após a apresentação, pelo Poder Executivo, do Projeto de Lei nº 6.738/2013, para votação no Congresso Nacional, o qual tratava do tema. Em função disso, foi promulgada em junho de

2014 a Lei nº 12.990, buscando reparar um passado de escravidão e um presente de discriminação, criando reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para os afrodescendentes.

Importante destacar que cotas raciais não são sinônimo de ações afirmativas (HERINGER, 2002). Guardam, entretanto, uma relação de espécie e gênero. Segundo a citada autora, por ser a espécie mais simples e de mais fácil adoção de ação afirmativa, ganhou espaço na mídia e a preferência do legislador federal.

No âmbito da PGFN, houve apenas um concurso depois da entrada em vigor da Lei nº 12.990/2014, de modo que, sobre essa situação recairá a pesquisa que faremos a fim de descortinar o problema apresentado.

## **2.8 Os Princípios da Meritocracia e da Igualdade de Oportunidades**

Há autores que apontam que a adoção das políticas afirmativas baseadas em cotas pode ter um custo social que não se revela tão aparente. Sowell (2016) observa, a partir de seus estudos em diversos países do mundo onde se aprovou legislação de reserva de cotas ou algo semelhante, que a produtividade geral da sociedade tendia a diminuir na medida em que o grupo privilegiado pela preferência já não via motivos para se esforçarem tanto, pois, não iria mais competir com o grupo dominante.

Da mesma forma, o grupo dominante tendia a ir se tornando desmotivado, na medida em que via que seus esforços poderiam não ser suficientes para o atingimento do objetivo, seja ele uma vaga universitária, uma pós-graduação ou mesmo uma vaga de trabalho.

Nos Estados Unidos, um estudo das universidades de negros revelou que mesmo os estudantes que planejavam fazer pós-graduação mostraram pouca preocupação com a necessidade de se prepararem porque acreditavam que certas vagas seriam simplesmente reservadas para eles. (SOWELL, 2016, p. 29).

Além disso, é possível afirmar que a adoção da reserva de vagas direcionada aos afrodescendentes, a qual é baseada no fenótipo do indivíduo, é de difícil mescla com os princípios informadores da Administração Pública, expressos na Constituição Federal de 1988, os quais trazem a necessidade de observância de princípios meritocráticos e isonômicos nas seleções para preenchimento de cargos públicos.

Na ocasião da confecção da Constituição, o legislador constituinte achou por bem cristalizar no texto constitucional princípios pelos quais o país seria gerido. Em seu art. 5º, a

Constituição Federal estabeleceu a regra de tratamento igualitário entre os brasileiros. No seu art. 170, vemos que a ordem econômica deveria observar o princípio da redução das desigualdades sociais. Em seu art. 193, a constituição estabeleceu que a ordem social deve ter como objetivo a justiça social. No art. 37, II, o legislador constituinte trouxe outro exemplo de tratamento igualitário quando, em seu texto, deixou expresso que os cargos públicos só serão ocupados por aqueles que forem aprovados em concurso público de provas ou provas e títulos. Esse é o fundamento constitucional da meritocracia nas seleções para cargos públicos. Barbosa (2014) define a meritocracia como:

Based on this set of data, I have limited my analysis to what I call “institutional meritocracy”, that is, the celebrated principle in modern organizations, according to which, admission, mobility and professional ascension of employees should be based on their performance in tasks assigned to them in the organizations. This logic is founded in the idea that, based on selection criteria, whose rules are previously set and known by all participants, like the requirement of a specific qualification, creates an initial equalitarian situation that ensures equal opportunities to all in that circumstance. (Barbosa, 2014, p. 2).

Da própria definição acima exposta, pode-se inferir que o segundo princípio se relaciona intimamente com a meritocracia, que é o oferecimento de oportunidades iguais para todos. Nesse sentido, a seleção por meritocracia teria como consequência a ocupação dos cargos até por grupos de nível econômico mais baixo de modo a permitir-lhes sonharem com a ascensão social e econômica (KIM; CHOI, 2017), garantida pelos artigos constitucionais mencionados.

Note-se que uma constituição tão solidamente fundada em princípios de justiça social adotou um conceito de meritocracia com viés completamente liberal, que na definição de Viana e Silva (2018) é a ideia de que o status social e profissional são produto da virtude, inteligência e do trabalho duro do indivíduo, de forma que os fracassos do indivíduo são atribuíveis a uma intrínseca ausência de capacidade de sua parte.

Assim, adotando o viés liberal supramencionado, a ideia impressa no texto constitucional é que o sucesso se abre como uma possibilidade que depende apenas do esforço e do talento do indivíduo. A doutrina da meritocracia acaba por minimizar a discussão sobre diferenças de classe, sexo e raça, pois é o mérito individual o motor da ascensão social e econômica do próprio indivíduo. O pensamento liberal faz do mérito pessoal seu critério fundamental para o progresso social (BONETTO et al., 2006).



Segundo Teixeira (2018) é necessário procedermos a uma reavaliação do conceito de meritocracia, pois, as oportunidades não são isonômicas. O ponto de partida das camadas menos abastadas, onde se encontra a quase totalidade dos negros no Brasil, não é igual ao ponto de partida das camadas mais bem aquinhoadas da sociedade.

A meritocracia figura, desde o final do século XIX, como a via escolhida para, com justiça e eficácia, distribuir (desigualmente) os postos existentes em nossa sociedade. Além disso, esse modelo é essencial para a manutenção dos privilégios dos estratos superiores da sociedade, justificando a manutenção de sua posição, legitimando de forma incontestável, a obtenção da posição com base no esforço e na virtude do indivíduo (VALLE; RUSCHEL, 2018).

Assim, como seria de se esperar, após mais de 30 anos de vigência de nossa Constituição Federal, os dados do IPEA (2014), já apresentados no tópico anterior, demonstram que a ascensão social dos negros não passa de uma miragem. E isso porque ao traduzir a meritocracia somente como a igualdade no atingimento de um ponto de chegada, como por exemplo, a aprovação num concurso público, não se leva em consideração as desigualdades no ponto de partida, como o racismo, o baixo nível da educação pública e a necessidade de, concomitantemente à sua formação educacional, iniciar precocemente sua vida laboral.

A igualdade de oportunidades, na forma adotada no Brasil, apenas garante as regras de *fair play* na competição, sem se preocupar com as diferenças na linha de partida, não levando em consideração as diferenças familiar, econômica e social entre os indivíduos (VÉLEZ, 2018). Nas palavras do citado autor:

En efecto, Young (1996, p. 88) alertaba en su escrito acerca de las funestas consecuencias de hacer regir una sociedad bajo el único y restringido criterio de la meritocracia. La razón, según él, era de fácil vaticinio: la fórmula del éxito (Mérito = Talento + Esfuerzo) terminaba traduciendo en una élite de dirigentes que, si bien rigurosamente seleccionados por tests de inteligencia y títulos académicos, dejaba sin contemplar elementos sustanciales que ameritaban un escrutinio más profundo. (VÉLEZ, 2018, p. 153).

As políticas afirmativas são a tentativa de calibrar a meritocracia para não focar apenas no ponto de chegada, mas levar em consideração as desigualdades no ponto de partida, combatendo o racismo, promovendo oportunidades para os negros e incentivando a diminuição da sub-representatividade da comunidade negra no serviço público.

## 2.9. Da Implementação da Política Pública

As políticas públicas, por serem compostas por processos complexos, podem ser analisadas em fases, como as que seguem: agenda, formulação, implementação e avaliação (LOTTA, 2019).

Definidas as prioridades, diretrizes ou objetivos, é necessário que a política pública tome forma. É na formulação que os agentes políticos, ou *policymakers*, definem modelos de ação afirmativa, como a reserva de vagas, e objetivos a serem alcançados, como o percentual mínimo de afrodescendentes a serem aprovados.

Em seguida, vem a fase da implementação propriamente dita. Nessa fase, o que foi planejado é colocado em ação por burocratas (de um modo geral, servidores públicos concursados) dos níveis inferiores da hierarquia e por meio dos instrumentos criados para o atingimento dos objetivos traçados.

Ou seja, implementar é executar a política pública, a qual é fruto da atividade política, elaborada pelos atores legitimados nas urnas pela população para decidir a alocação dos recursos advindos dos tributos cobrados do povo (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984).

E, uma vez que toda política pública precisa ser executada, essa implementação pode ser vista como um processo que não é fechado e nem centralizado, com uma dinâmica dada pelos burocratas em nível de rua, os quais imprimem seus interesses, preferências, valores na adaptação aos contextos locais em que a política será aplicada (LIMA; D'ASCENZI, 2019).

Nessa mesma linha de raciocínio, Koga et al. (2019) entendem que implementação de política pública é o conjunto de atividades desempenhadas por burocratas que reúnem atitudes, tarefas e concepções abstratas do mundo que, por sua vez, especificam a dinâmica de formulação, implementação e avaliação de políticas. De acordo com os citados autores, a respeito da atuação dos agentes burocráticos:

Agentes burocráticos mobilizam suas capacidades individuais em um fluxo complexo de políticas públicas que envolve diferentes fontes de conhecimento, dimensões e resultados esperados. Essas dinâmicas abarcam uma estrutura complexa de atividades que precisam ser desempenhadas pelos burocratas para que os resultados das políticas sejam produzidos. (KOGA et al., 2019, p. 161).

Lotta (2019) nos adverte que é preciso entender que não há contraposição entre formulação e implementação, pois trata-se de um processo contínuo em que decisões serão tomadas ao longo de seu curso.

Segundo Oliveira e Couto (2019), embora, numa visão *top-down*, ainda que reconheçamos que as diretrizes prioritárias da política pública sejam dominadas e decididas nos escalões mais altos do poder, não se pode negar que a regulamentação do normativo legal aprovado no Congresso Nacional, o funcionamento dos instrumentos de política pública e, por que não, decisões cotidianas são viabilizados pelos atores que atuam na implementação, em extratos inferiores da estrutura hierárquica.

Importante ter em mente a observação trazida por esses autores no sentido de que, durante a implementação de uma política pública, problemas enfrentados nesta fase podem levar a decisões que, na prática, provocam mudanças nas diretrizes estabelecidas, o que pode originar novos problemas que demandarão novas decisões que poderão provocar novas alterações na implementação da política pública, em um ciclo permanente. E concluem:

Há, nesse sentido, uma interação em rede dos atores de implementação e formulação, que se retroalimentam e repensam os instrumentos legais e normativos necessários à implementação. (ob. cit., p. 74)

Por fim, avaliam-se os resultados atingidos pela política pública adotada pelo Estado. Se atingiram o que foi planejado ou se divergiram do que formulado inicialmente.

Adotando essa sistemática, a análise da política pública tem como objetivo compreender os fatos tais quais acontecem (LOTTA, 2019). De forma sintética, essa análise visa compreender as diferenças entre o que foi formulado e o que foi executado e o papel que os diferentes agentes tiveram nesse processo de transformação das políticas públicas (HILL; VARONE, 2016).

Convém observar que, utilizando a análise dimensional do racismo de Collins (2000), é possível concluir que o Governo Federal focou-se no enfrentamento do racismo em sua perspectiva estrutural, não avançando no enfrentamento das demais dimensões (disciplinar, hegemônico e interpessoal) do fenômeno, as quais carecem, ainda, de políticas públicas mais assertivas (SILVA, 2018; ALMEIDA, 2019). A citada autora, a respeito do arcabouço normativo aprovado no legislativo para o enfrentamento dos problemas decorrentes do racismo, concluiu:

Com efeito, a sua existência, ainda que possibilite relevantes avanços, não garante plena e adequada implementação. O enfrentamento aos outros domínios da matriz de dominação, especialmente o disciplinar e hegemônico são fundamentais para implementação ou melhor desenho das medidas tão arduamente conquistadas. (SILVA, 2018, p. 155).

Focando especificamente na fase de implementação da novel política pública, o Poder Executivo, por meio do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, baixou a Orientação Normativa nº 3/2016, que focou na problemática do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 12.990/2014, a qual diz em seu art. 2º e inc. II:

Art. 2º Nos editais de concurso público para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, deverão ser abordados os seguintes aspectos:

[...]

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

Assim, tal Orientação Normativa tratou de regulamentar o procedimento chamado de heteroidentificação, o qual serviria para verificar a autodeclaração efetuada pelo candidato, a fim de se evitar a existência de fraudes.

Já no inciso III do art. 2º, a Orientação Normativa dispõe que o procedimento de heteroidentificação deveria ocorrer antes da homologação do resultado final do concurso. Veja-se o teor do inciso:

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

Examinando o Edital Esaf nº 70, publicado no Diário Oficial da União de 16/09/2016, é possível verificar em seu item 1 que a banca de heteroidentificação deveria acontecer em data imediatamente anterior à data em que a fase de provas orais aconteceria, ou seja, entre a segunda e terceira fase do concurso. Como se vê, trata-se de decisão tomada pela instituição já na fase de implementação da política pública.

Percebe-se, portanto, que muitas decisões importantes foram tomadas na implementação da política pública, em nível infralegal, tanto na regulamentação da lei, quanto na confecção dos editais que regeram a seleção pública. Essas decisões tiveram impacto direto na produção do resultado final, conforme será mostrado no capítulo 5.

### 3. DO MÉTODO

Existem muitos métodos de construir conhecimento a partir da análise do fenômeno social. Os métodos de pesquisa estão, via de regra, vinculados às teorias, as quais divergem entre si na mesma medida em que divergem os olhares e compreensões dos integrantes da sociedade. É uma atividade que busca a apreensão da realidade, por meio da qual faz-se uma combinação particular entre teoria e dados (MINAYO, 1993).

A pesquisa científica em administração deve ser uma investigação com foco nos acontecimentos, levando em consideração todo o ambiente administrativo, por meio do qual se busca compreender os fenômenos administrativos como forma de criar subsídios para tomada de futuras decisões administrativas (HAIR et al., 2005).

#### 3.1 Caracterização da Pesquisa

Este trabalho almeja compreender o processo de implementação da política afirmativa na PGFN.

A PGFN é um órgão jurídico vinculado administrativamente ao Ministério da Economia e é subdividida em 101 unidades, quais sejam: 1 Procuradoria Geral (unidade central), 5 Procuradorias Regionais, 22 Procuradorias Estaduais e 73 Procuradorias Seccionais (que abrangem um município ou um conjunto de municípios), conforme se vê na figura abaixo:

Figura 2 – Representação Hierárquica das Unidades da PGFN



Fonte: Dalla Vecchia, 2020.

Nos termos do art. 12 da LC 73/1993, a PGFN tem atribuição para:

I - apurar a liquidez e certeza da dívida ativa da União de natureza tributária, inscrevendo-a para fins de cobrança, amigável ou judicial;

- II - representar privativamente a União, na execução de sua dívida ativa de caráter tributário;
- III - (VETADO)
- IV - examinar previamente a legalidade dos contratos, acordos, ajustes e convênios que interessem ao Ministério da Fazenda, inclusive os referentes à dívida pública externa, e promover a respectiva rescisão por via administrativa ou judicial; e
- V - representar a União nas causas de natureza fiscal.

O desempenho dessas funções é realizado pela carreira de Procurador da Fazenda Nacional, hoje composta por 2.126 membros (PGFN, 2020), os quais foram admitidos por concurso público, cujos requisitos básicos para a aprovação, no último concurso, conforme se vê do Edital ESAF nº 34, de 03 de julho de 2015, foram:

- Ter nacionalidade brasileira;
- Estar no gozo dos direitos políticos;
- Estar quite com as obrigações do Serviço Militar, para os candidatos do sexo masculino;
- Possuir Diploma de Bacharel em Direito;
- Ter idade mínima de dezoito anos na data da posse;
- Estar inscrito junto à Ordem dos Advogados do Brasil, dentre outros documentos que se fizerem necessários à época da posse.

As questões do concurso, divididas em três grupos, exploraram vários ramos do direito, a saber:

- Grupo I, direito constitucional, tributário, financeiro e econômico e administrativo;
- Grupo II, direito internacional público, empresarial, civil e processual civil; e
- Grupo III, direito penal, processo penal, trabalho, processo do trabalho e seguridade social.

A remuneração inicial bruta da carreira, nos termos da Lei nº 13.327/2015, é de R\$ 21.014,49, chegando, na categoria final a R\$ 27.303,70, além de honorários advocatícios variáveis mês a mês.

Esta pesquisa é do tipo exploratória, pois, após termos mergulhado na coleta de referencial bibliográfico, com vistas a conhecermos o estado da arte, procurou-se, por meio da análise do material coletado na pesquisa documental e das entrevistas realizadas, melhor compreender o fenômeno – reserva de vagas em concurso público, buscando-se analisar, de forma detida, a implementação da citada política pública no concurso de seleção para a carreira de Procurador da Fazenda Nacional de 2015.

Quanto à abordagem empregada, utilizou-se a análise estatística descritiva dos dados relativos aos resultados das fases do concurso, de forma a descrever por meio de gráficos,

tabelas e medidas de síntese, como porcentagens, os aspectos importantes e características marcantes do conjunto de dados colhido.

Para a análise dos dados relativos às entrevistas, utilizou-se a análise de conteúdo. Assim, tendo procedido a uma análise crítica e valorativa dos dados coletados, a abordagem que se impôs foi a qualitativa.

Por meio de pesquisa documental, principalmente os editais publicados em Diário Oficial, procedeu-se à coleta de informações sobre o concurso.

Procedeu-se, outrossim, à coleta de dados por meio de entrevista com membros da instituição. Coletado o material, levou-se a efeito a análise do objeto pesquisado, de modo que pudéssemos conhecer suas peculiaridades e retirar conclusões generalizáveis. Tal opção justifica-se pelo fato de ser uma pesquisa com questões do tipo ‘como’ e ‘por que’ (YIN, 2001). Essa estratégia permite que contemple os fenômenos onde eles ocorrem, além do fato de haver pouco estudo prévio sobre o tema (BENBASAT; GOLDSTEIN; MEAD, 1987).

### **3.2 Coleta de Dados**

Considerando que a finalidade primária, imediata da política pública de ação afirmativa, em sua modalidade reserva de vagas, foi promover a ocupação de 20% das vagas ofertadas no concurso público por candidatos pretos e pardos, procedeu-se ao levantamento de dados referentes ao concurso, como número de inscritos, listas de aprovados nas diferentes fases, resultado da banca de heteroidentificação e resultado final. Tal levantamento foi por meio de consulta aos editais do concurso publicados em Diário Oficial.

A pesquisa documental também foi realizada em material publicado pela imprensa, em documentos oficiais como leis, orientações normativas, portarias, boletins analíticos, além de material coletado em páginas oficiais a respeito do concurso.

Para uma investigação mais abrangente, procedeu-se, também, à coleta de dados por meio de entrevistas de membros da instituição, os quais participaram e foram aprovados nos certames ofertados pela instituição. As entrevistas, do tipo semiestruturadas, com roteiro previamente elaborado, foram feitas pessoalmente e registradas em áudio, com autorização verbal dos participantes. Posteriormente procedeu-se à degravação dos áudios.

A seleção dos sujeitos que compõem o universo da pesquisa levou em conta o fato de a carreira de PFN ter realizado apenas um concurso após a introdução da Lei nº 12.990/14 no nosso sistema normativo.

Foram realizadas quatro entrevistas. Por ser um concurso de âmbito nacional, buscou-se trabalhar a diversidade regional na escolha dos entrevistados, conforme se vê na tabela a seguir:

**Tabela 3 – Lista de Procuradores Entrevistados**

Entrevistado(a)	Origem	Concurso	Cota	Data da Entrevista	Duração
E1	Sudeste	2008	Não	13.11.2019	09:51
E2	Centro-oeste	2015	Não	13.11.2019	12:18
E3	Nordeste	2015	Sim	18.11.2019	10:35
E4	Sul	2015	Não	11.12.2019	11:29

Fonte: Elaborado pelo autor.

Adotados os critérios básicos de seleção, a escolha dos participantes levou em consideração a possibilidade e a conveniência de se proceder à entrevista de forma presencial do procurador. A elaboração do roteiro de perguntas (apêndice A) deu-se de forma a subsidiar a utilização da análise categorial, a qual funciona por meio do desmembramento da informação produzida pelo entrevistado em unidades de registro, ou seja, em categorias (BARDIN, 2011).

A escolha, da forma que foi feita, objetivou a possibilidade de aprendizado com a análise de variados enfoques, evitando o afunilamento da observação a um único ponto de vista, ainda que compartilhado por mais de um procurador. Isso possibilitou tornar o resultado final da pesquisa mais profícuo, mediante múltiplas perspectivas, experiências e características sociais (NEUMAN, 2011).

Durante as entrevistas, os selecionados foram questionados a respeito dos eixos temáticos extraídos da pesquisa bibliográfica (apêndice B), conforme defendido (BARDIN, 2011). Tentou-se trabalhar os temas de forma progressiva, respeitando a cronologia da história pessoal e profissional do entrevistado, sua instrução básica e no ensino superior e a preparação para as provas do concurso até sua chegada na instituição. Assim, seguindo essa orientação, o roteiro elaborado levou em consideração os seguintes eixos temáticos: racismo em geral, racismo na administração, política afirmativa na modalidade reserva de vagas, meritocracia e percepção sobre o êxito da política pública.

### **3.3 Tratamento dos Dados**

Conforme já mencionado acima, o método de estudo de caso é estratégia utilizada em pesquisa sobre temas de administração pública, pois a necessidade pelos estudos de caso surge



do desejo de compreender fenômenos sociais complexos (YIN, 2001). Nesse sentido, o objeto pesquisado requereu uma reflexão social, política e transformacional da realidade que ultrapassa uma análise quantitativa.

Os dados coletados na pesquisa documental foram objeto de análise estatística descritiva. Na medida em que os dados sobre os sujeitos da pesquisa são facilmente encontráveis, trabalhou-se com toda a população dos participantes do concurso de 2015.

Quanto às variáveis, trabalhamos com variáveis quantitativas, como o número de aprovados/reprovados e a nota do candidato, e uma qualitativa, a condição de concorrência, se ampla concorrência, se deficiente físico ou se afrodescendente.

Para o processamento dos dados colhidos por meio das entrevistas, utilizou-se a técnica da análise de conteúdo (AC):

... um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas destas mensagens. (BARDIN, 2009, p. 42).

A natureza do problema determinou a escolha realizada, pois a pesquisa pretendeu, analisando os dados colhidos, fazer uma inferência de conhecimentos sobre as condições de produção/recepção das mensagens (BARDIN, 2009).

O que se quer com o uso da AC é observar o conteúdo produzido pelos entrevistados de modo a trazer à luz o que estava escondido. Requer um trabalho artesanal de desconstrução do conteúdo para a construção de um mais amplo conhecimento sobre o fenômeno (CAMPOS, 2007). Nessa empreitada, cabe ao pesquisador “considerar o dito e o não dito, levando em consideração os diferentes aspectos que envolvem a produção dos sujeitos pesquisados, inclusive o contexto no qual ocorreu a produção” (BARBOSA, 2006, p. 60).

Com os dados coletados na forma já exposta, procedeu-se a uma análise de conteúdo categorial das respostas levantadas. Por meio desta análise, que tem por fim “descobrir os núcleos de sentido que compõem uma comunicação cuja presença ou frequência signifiquem alguma coisa para o objetivo analítico visado”, pretendeu-se chegar ao que os sujeitos efetivamente pensam a respeito dos temas aos quais foram expostos.

Assim, procedeu-se ao desmembramento dos textos em unidades de registro, a partir das quais buscou-se elaborar indicadores para a análise. Estes indicadores, os quais possibilitaram a extração de inferências com abordagem qualitativa, foram reagrupados e deram origem às seguintes categorias:

**Quadro 1 – Evolução do Processo de Identificação das Categorias**

<b>Exemplos de Expressões Utilizadas</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Categorias</b>
“Minhas oportunidades não foram privilegiadas em relação às pessoas” ”Eu sempre estudei em Escola Pública”	Igualdade de oportunidade de Econômica Igualdade de oportunidade de estudo	Igualdade de Oportunidades
“eu criava essa oportunidade então de preparação para o concurso específico” “Se você pensar de uma forma bem objetiva com relação à meritocracia, claro interfere”	Alegação de mérito próprio  Impacto negativo da cota racial na meritocracia	Meritocracia
“Temos também pessoas com antepassados que vieram de outros países com muita dificuldade, como os japoneses, chineses” ”na escola (pública) eu era a diferente. A do cabelo liso”	Reconhece a cota racial como privilégio  Desigualdade social do não cotista	Contrariedade à adoção de cotas raciais
“por conta de candidatos que se declararam afrodescendentes e muitos inclusive não eram” “a gente ficou sabendo que tiveram pessoas que utilizaram que não estariam no seu direito de utilizar”	Implementação falha das cotas raciais	Existência de falhas na implementação da política pública
“Eu acho até que muitas vezes eles [os negros] querem provar que são tão bons quanto, ou até melhores” “é um estigma que a pessoa vai carregar para sempre”	Preconceito implícito  Preconceito explícito	Racismo implícito ou velado

Fonte: Elaborado pelo autor.

Uma vez demonstrado o percurso adotado para a extração das categorias, apresenta-se, no capítulo abaixo, a análise dos discursos produzidos nas respostas dos entrevistados em relação às categorias encontradas, a qual encontra-se na íntegra no Apêndice C.

## 4. RESULTADOS

Retomando o raciocínio exposto no referencial, a política pública é fruto da atividade política, a qual demanda atividades desempenhadas por burocratas que se traduzem em atitudes e tarefas abstratas do mundo que, por sua vez, especificam a dinâmica de formulação, implementação e avaliação de políticas (KOGA et al., 2019).

A análise que se empreendeu teve a finalidade de compreender as diferenças entre o que foi desenhado pelos legisladores e plasmado na Lei nº 12.990/14 e o que foi executado no concurso analisado, além do papel que os diferentes agentes tiveram nesse processo (HILL; VARONE, 2016).

### 4.1 Dos Dados do Concurso

Segundo os dados já apontados no problema de pesquisa, na carreira de Procurador da Fazenda Nacional - PFN 85% dos cargos são ocupados por procuradores brancos, enquanto que os negros e pardos ocupam 14,2% dos cargos preenchidos. Veja a Tabela 4:

**Tabela 4 – Raça/cor dos servidores que ingressaram no serviço público federal por grupo-cargo - 2007 a 2012**

GRUPO-CARGO	Branca e outras <sup>1</sup> (%)	Pardo/Negro (%)
Diplomacia	94,1	5,9
Cargos da CVM/SUSEP – superior	93,8	6,3
Carreira de desenvolvimento tecnológico – superior	90,7	9,3
Carreira pesq. desenvolvimento Metrol e qualidade	90,2	9,8
Auditoria da Receita Federal	87,7	12,3
Carreira de oficial de chancelaria	86,7	13,3
Carreira de procurador da Fazenda Nacional	85,8	14,2
Advocacia Geral da União (AGU) - carreira da área jurídica	85,0	15,0
Cargos das agências reguladoras – superior	84,4	15,6
Carreira fiscal do trabalho	83,4	16,6
Carreira na Defensoria Pública	80,5	19,5
Carreira de desenvolvimento tecnológico - intermediário	76,3	23,7
Carreira da prev. da saúde e do trabalho - intermediário.	64,2	35,8
Carreira de perito federal agrário-Incra	62,8	37,2
Especialista em meio ambiente	62,1	37,9
Plano geral de cargos Poder Executivo-nível intermediário	61,2	38,8
Carreiras de suporte técnico - vários órgãos - intermediário	61,2	38,8
Carreira do DNPM - intermediário	60,0	40,0
Carreira de reforma e desenho agrário-Incra	58,3	41,7
Plano especial de cargos da cultura - intermediário	56,3	43,7

Fonte: SIAPE. 2012.

Notas:

1. Inclui raça/cor branca, amarela e indígena.

2. Exclusive os servidores que ingressaram no período e não possuem informação de raça/cor: 15,4% (23.133) do total de 149.619 ingressos.

Note-se que os dados referentes à PGFN nem são o pior cenário. Nas carreiras da diplomacia, da área financeira e da área tecnológica, o percentual de negros não chega a 10%.

O edital de abertura do concurso, Edital ESAF nº 34, publicado no Diário Oficial da União - DOU em 07/07/2015, previa a existência de 150 vagas a preencher, das quais, 30 (20%) seriam destinadas aos autodeclarados pretos e pardos e 8 (5%) seriam destinadas aos candidatos com deficiência. Se fosse apenas isso, a análise seria muito facilitada.

Inscreveram-se no concurso 18.666 candidatos, dos quais 4.554 optaram pela cota racial, o que representou 24,4% do total de candidatos (ENAP, 2015).

O concurso foi dividido em 5 provas distribuídas em três fases: fase objetiva com uma prova; fase subjetiva com três provas discursivas e a fase final com uma prova oral. Cada prova valia 100 pontos e para ter êxito nelas era necessário:

- Na fase objetiva, ter no mínimo 50 pontos e estar classificado até a posição 448<sup>a</sup>, na ampla concorrência e 120<sup>a</sup> na lista dos autodeclarados negros.

- Na fase subjetiva, ter no mínimo 50 pontos em cada uma das três provas discursivas e 60 pontos na média das três provas. Além disso, deveria estar classificado até a posição 448<sup>a</sup>, na ampla concorrência e 120<sup>a</sup> na lista dos autodeclarados negros, ou seja, 4 vezes a quantidade de vagas trazida no edital.

- Na fase oral, ter no mínimo 50 pontos e estar classificado até a posição 336<sup>a</sup> para a ampla concorrência e 90<sup>a</sup> para candidatos que se declararam negros, ou seja, 3 vezes a quantidade de vagas trazida no edital. Agora analisemos a tabela 5 em cotejo com o sistema de pontuação apresentado acima.

**Tabela 5 – Quantidade de aprovados por fase**

<b>Fase</b>	<b>Ampla Concorrência</b>	<b>%</b>	<b>Com deficiência</b>	<b>%</b>	<b>Pardos e Pretos</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
Objetiva	489	78,11%	16	2,55%	121	19,32%	626
Subjetiva	277	85,23%	05	1,53%	043	13,23%	325
Banca de Heteroidentificação					037	11,59%	319
Oral	275	89,86%	04	1,30%	027	08,82%	306

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na primeira fase, foram aprovados 489 candidatos, quando eram previstas no edital 448 aprovações na ampla concorrência. Na lista dos autodeclarados negros, foram 121

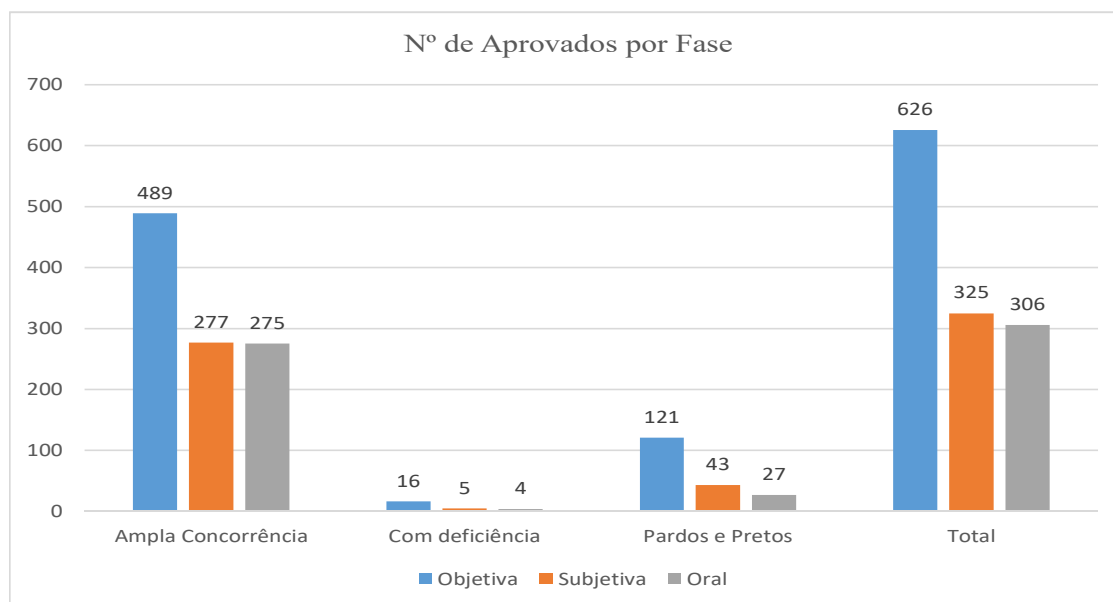
candidatos aprovados, quando o esperado eram 120 aprovações. O número maior deriva dos empates na nota dos últimos candidatos aprovados.

Percebe-se que, embora tenham sido aprovados mais candidatos (121) do que o que foi previsto no edital (120), a lista da cota já não atingiu o percentual de 20% do total de aprovados (19,32%).

Na segunda fase, 43,35% dos aprovados na primeira fase na ampla concorrência foram reprovados, enquanto que 67,76% dos aprovados pela reserva de vagas foram reprovados. Com isso, das 448 vagas possíveis, a ampla concorrência preencheu apenas 277, enquanto que, no caso dos cotistas, das 120 vagas possíveis, foram preenchidas 43, o que fez com que os cotistas totalizassem apenas 13,23% dos aprovados na segunda fase do concurso.

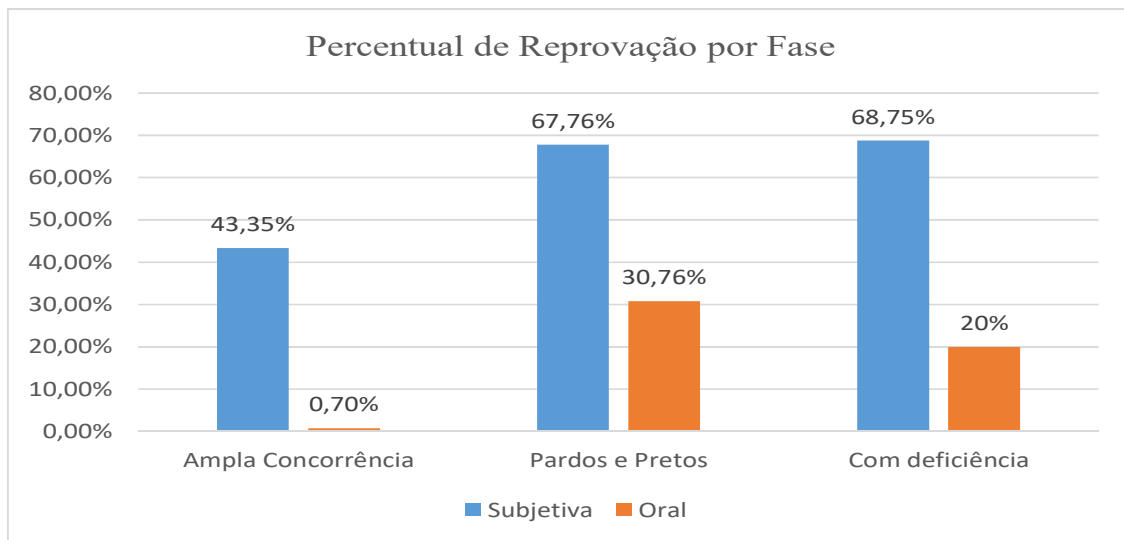
Na última fase, dada a baixa reprovação da ampla concorrência, de 0,7% e a alta reprovação dos cotistas, de 30,76% em relação aos aprovados na prova subjetiva, o percentual relativo de aprovados pela ampla concorrência subiu para 89,86% dos aprovados na lista final, enquanto que os aprovados pela reserva de vagas representaram 8,82% das vagas. Resumindo essa análise de reprovação em percentual, vejam-se as Figuras 3 e 4:

**Figura 3 – Aprovados por fase**



Fonte: Elaborado pelo autor.

**Figura 4 – Percentual de reprovados por fase**

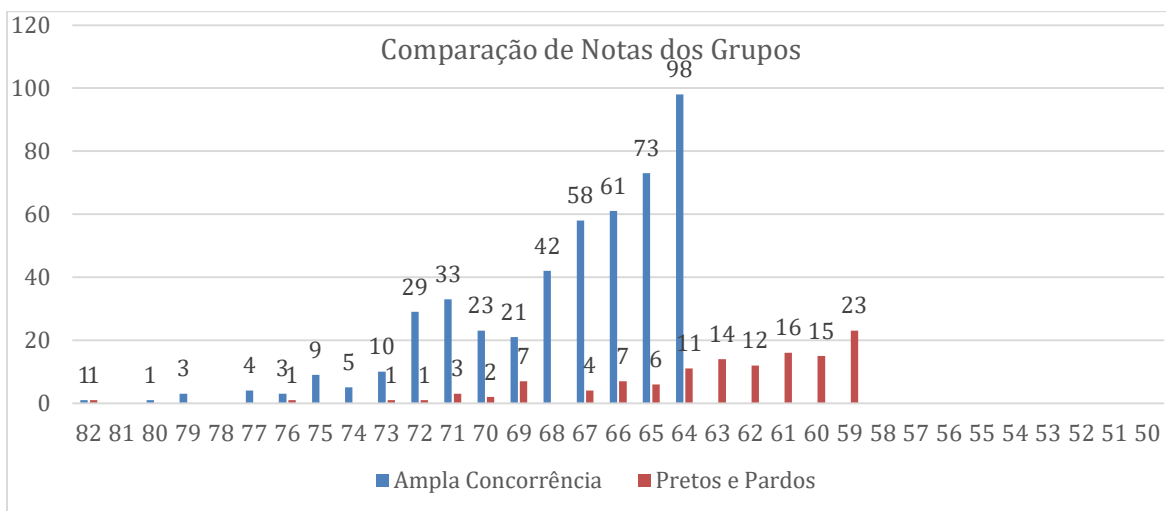


Fonte: Elaborado pelo autor.

Além disso, necessário se faz levar em consideração o impacto da banca de heteroidentificação, a qual desclassificou 06 candidatos autodeclarados negros, o que impactou ainda mais na diferença de aprovação entre a segunda e a terceira fases do grupo de cotistas, tendo diminuído em 13,96% os aprovados na segunda fase no grupo dos cotistas.

A título de comparação, o concurso para o cargo de Advogado da União, que ocorreu quase simultaneamente ao de PFN, a eliminação na banca de heteroidentificação foi de 14,59%, demonstrando impacto parecido. Vejamos, abaixo, a relação entre as notas da lista de ampla concorrência comparada com as notas da lista de autodeclarados negros, principalmente na primeira fase.

**Figura 5 – Comparação de Notas dos Grupos**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Percebe-se, portanto, que a reserva de vagas teve impacto significativo na aprovação dos cotistas na primeira fase, na medida em que apenas 27 cotistas teriam nota suficiente para avançar sem a reserva de vagas. Em outras palavras, o número de 121 candidatos autodeclarados negros aprovados na primeira fase jamais teria sido atingido sem a reserva de vagas.

Entretanto, na medida em que nas demais fases sobraram vagas, tanto na lista de ampla concorrência, quanto na lista de cotistas, a solução para a baixa presença de negros nos cargos de elite do serviço público, apesar de não prescindir do uso da reserva de vagas, não se resolve apenas com o uso desta ferramenta, daí por que Heringer (2002) menciona que as cotas raciais não são sinônimo de ações afirmativas, sendo, apenas, a espécie de ação afirmativa mais simples e de mais fácil adoção.

Nos termos dos números aqui apresentados, a inferência que se extrai é que a concorrência entre a ampla concorrência e os autodeclarados negros, pra efeito de aprovação, se resumiu à primeira fase do concurso.

Nas demais fases, ainda que não houvesse reserva de vagas, o resultado final seria o mesmo, pois o quantitativo máximo de candidatos aprovados por fase permitida pelo edital não foi atingido, seja na segunda fase, seja na fase oral. Tal conclusão nos leva à seguinte reflexão:

En la medida em que la formulación ocurre en un ‘bote de basura’, con instrumentos en busca de problemas, podemos esperar que el contexto del problema sea mediado por la selección *ex ante* del instrumento. (LINDER; PETERS, 1993, p. 8).

## 4.2 Análise de Conteúdo

A análise de conteúdo das entrevistas visou a identificação dos pontos mais relevantes e recorrentes tratados pelos entrevistados, dando ensejo à análise dos dados colhidos cotejados com literatura já previamente assentada.

Para tanto, tendo por base as respostas apresentadas, foram extraídos trechos significativos para a formação de um conjunto de unidades de registro. Deste conjunto foram extraídos indicadores que deram origem às categorias finais da nossa análise, conforme se vê no Apêndice C.

A primeira categoria que emergiu da análise foi a igualdade de oportunidades, conforme se vê dos trechos colhidos do discurso do Entrevistado 2 “minhas oportunidades de estudo foram normais a um cidadão comum” e “não tive acesso a nenhum curso privilegiado”

e o trecho “eu sempre estudei em escola pública”, do Entrevistado 3. Os entrevistados deixaram claro que entendiam que no Brasil, as oportunidades de estudo são iguais a todos os cidadãos comuns, reverberando a ideia liberal que faz do mérito pessoal a pedra de toque para o progresso social (BONETTO et al., 2006).

Além das manifestações sobre igualdade de oportunidades, os entrevistados deram grande ênfase à questão da meritocracia, embora associada a duas ideias antagônicas, as quais serão analisadas a seguir. Esse elemento apareceu 20 vezes nos discursos dos entrevistados.

Toda vez que o entrevistado comentava sobre suas próprias experiências, manifestava-se realçando o mérito de suas iniciativas e impondo, implicitamente, carga negativa à política pública, como podemos ver nos trechos do discurso do Entrevistado 1 “eu estudava muitas horas por dia. Pra isso, eu me doava mais” e “eu tive que ralar mais um pouquinho que os demais” e no seguinte trecho das respostas do Entrevistado 4 “eu criava essa oportunidade então de preparação para o concurso específico”.

Fica claro na análise das categorias acima que o racismo, em sua projeção interpessoal, que, segundo Silva (2018), diz respeito às práticas rotineiras e cotidianas de relacionamento, remanesce intocado, a revelar a pouca empatia com a questão social analisada.

Quando o questionamento era focado especificamente na análise da política pública frente ao princípio da meritocracia, os trechos destacados das respostas demonstram a tendência de corroborar, ainda que formalmente, a compatibilidade da política com a meritocracia, como se infere das passagens “considerando a finalidade da política, acredito que não se choca com a meritocracia não”, do Entrevistado 4, “acho que não se choca não com a igualdade”, do Entrevistado 3 e “quem não atingir aquele nível técnico, cotista ou não, acaba que não passou”, do Entrevistado 2. A menção à meritocracia com esta ênfase apareceu em 8 das 20 vezes registradas, sendo portanto minoritária a visão positiva a respeito da adoção da reserva de vagas frente ao princípio da meritocracia. Embora minoritária, conforme manifesta Heringer (2002), não deixa de ser algum tipo de reconhecimento pela sociedade civil de que a situação de desnível de oportunidades é real.

Consequentemente, uma categoria que emergiu das respostas de forma bem acentuada foi a contrariedade à adoção das cotas raciais, conforme expresso pelo Entrevistado 1 nos trechos “toda regra tem sua exceção. Tem negro que teve muito mais oportunidades do que eu.”, “eu não tive tantas oportunidades igual aos meus concorrentes” e “a existência de cotas sociais seria muito mais favorável ao objetivo a que se propõe né”, pelo Entrevistado 2 nos trechos “teriam outras maneiras de se equalizar” e “a pretexto de se gerar uma igualdade, se



gera uma desigualdade” e pelo Entrevistado 4 no trecho “desses três [cotistas] todos eles estudaram em universidades, é, escola particular, né, e em universidades públicas de qualidade”. Esse elemento apareceu 29 vezes nos discursos dos entrevistados. Os pontos de vista aqui expostos nos levam aos resultados das pesquisas de Sowell (2016), para quem o grupo dominante, nos lugares onde políticas afirmativas foram criadas, tende a se tornar menos motivado e começavam a ver que seus esforços poderiam não ser suficientes para o atingimento do objetivo.

Além das manifestações contrárias à política pública, as respostas também focaram de forma bem contundente no elemento “existência de falhas na implementação da política pública”, o qual apareceu 19 vezes nas respostas, como se vê na fala do Entrevistado 2 nos trechos “por conta de candidatos que se declararam afrodescendentes e muitos inclusive não eram”, “alguns colegas raspam o cabelo, bronzearam...”, “ele [cotista] passou tantas posições na minha frente, mas ele não é negro” e “a gente ficou sabendo que tiveram pessoas que utilizaram que não estariam no seu direito de utilizar”, do Entrevistado 4 no trecho “Uma política pública que vai além da lei. Trazendo um benefício em toda a vida profissional daquele servidor”.

Por fim, e em consonância com as análises anteriores, e, embora este trabalho não tenha por finalidade avaliar os resultados da política afirmativa e sim compreender seu processo de implementação, com base nos trechos selecionados, não é possível afirmar que a adoção da política pública impactou positivamente na percepção que os entrevistados tinham sobre o racismo, pois, a categoria racismo implícito ou velado apareceu 13 vezes nas respostas, como se vê no discurso do Entrevistado 2 no trecho “esses candidatos que se declaram e que eventualmente não são, esses acabam sendo discriminados” e “preconceito explícito, assim, de se dizer, não” e do Entrevistado 1, nos trechos “Eu acho até que muitas vezes eles querem provar que são tão bons quanto, ou até melhores” e “no meu bairro, eu era minoria, eu sou branca, eu era a minoria”.

Silva (2018) defende que, analisando seu aspecto hegemônico, podemos encontrar as justificativas para a prática do racismo, as quais são compartilhadas nos espaços de reprodução social, como escolas, religiões, famílias, academia e, por que não, no ambiente de trabalho. A respeito da implementação da Lei nº 9.394/96, que incluiu no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, Silva (2018) faz análise que também pode ser aplicada à implementação da política afirmativa de cotas raciais:

A não implementação ou implementação de caráter restrito da Lei não permite realizar seu objetivo principal, qual seja, reverter as visões colonizadas sobre o continente africano e mesmo sobre os seus descendentes no Brasil. (SILVA, 2018, p. 9)

#### **4.3 Análise Síntese do Caso - Concurso de Ingresso na PGFN**

A análise dos dados colhidos, tanto por meio da análise estatística, quando da análise de conteúdo, demonstram que o alijamento e a exclusão dos negros do processo produtivo por meio de oportunidades desiguais de competição se mostra presente e persistente mesmo no Serviço Público (GOMES, 2003; ROCHA, 1996). Restou demonstrado pelos dados estatísticos que a solução para a baixa presença de negros, apesar de não prescindir do uso da reserva de vagas, não se resolve apenas com essa política.

A ênfase que os entrevistados deram às suas próprias mazelas e ao mérito intrínseco de seus esforços pessoais frente a uma concordância formal com a política de reserva de vagas nos leva ao comentário de Bento (2002) para quem os brancos até reconhecem a existência de desigualdades raciais, mas não as associam ao racismo, sendo ele algum tipo de legado de um passado distante, do qual os próprios brancos parecem estar ausentes.

Os entrevistados, a respeito do mérito e da meritocracia, manifestaram-se em consonância com o que Santos (1997) e Camargo (2018) defendem, no sentido de que o mérito seria imprescindível na busca pela excelência, embora, quando citada especificamente a legislação de reserva de vagas, os discursos não tenham sido contrários à política. Nesse sentido, as respostas podem revelar a adoção de um tom politicamente correto de forma que, ao passo que se enumera argumentos contrários à política, evita-se combatê-la explicitamente.

Basicamente, trata-se de compreender como as pessoas, sendo preconceituosas, conseguem conviver em harmonia com os ditames sociais, espelhando-se em estilos comportamentais fundamentados na prática do politicamente correto. Mais precisamente, busca-se conhecer as formas alternativas, disfarçadas ou modernas de ser preconceituoso sem assumir abertamente este posicionamento, como outrora era comum. (SANTOS et al. 2006, p. 2).

Na visão dos entrevistados, o critério “raça” não deveria ser utilizado, podendo ser substituído pelo critério social, ou então ser ‘temperado’ com alguma limitação aos negros que tiveram acesso ao ensino de qualidade e que, portanto, não teriam qualquer desigualdade a ser revertida e não deveriam se aproveitar da política pública.

Do ponto de vista pragmático, a crítica não é irrazoável, pois, dois anos antes da aprovação da Lei 12.990/14, que não possui recorte socioeconômico, o Congresso Nacional tinha aprovado a Lei nº 12.711/2012, prevendo cotas para a admissão nas universidades federais, onde há uma mescla entre critérios de ordem econômica e o critério racial.

#### 4.4 Potenciais Estratégias para o Sucesso da Lei 12.990/14 na Carreira de PGFN

Retomando o que dissemos anteriormente, na primeira fase do concurso, a reserva de vagas cumpriu seu papel de garantir que 20% dos aprovados fossem da lista de autodeclarados negros. Entretanto, a reserva de vagas passou longe de entregar resultado nas segunda e terceira fase, demonstrando a existência de obstáculos a serem superados.

Ao enfrentarmos obstáculos à implementação da política, é possível visualizar que alguns problemas demandam soluções mais substantivas, outros problemas envolvem ajustes mais pontuais nas políticas e programas em execução (OLIVEIRA; COUTO, 2019). Pode-se afirmar que, no caso em tela, a alternativa que surge para que haja o preenchimento do percentual legal destinado aos afrodescendentes é a junção de mais de uma modalidade de política afirmativa, ou seja, a conjugação de reserva de vagas com outros instrumentos de política pública que possam produzir um aumento da presença de negros no resultado final do concurso.

Os citados autores, utilizando os argumentos de Peter Hall (1993) e de Howlett e Ramesh (2003), defendem que alterações nos objetivos da política pública não prescindem do envolvimento de novos atores no processo político, enquanto que mudanças nos programas propriamente ditos, ou seja, em especificidades e em componentes instrumentais envolvem alterações mais sutis.

Nesse sentido e focando nas dificuldades até agora encontradas neste trabalho e, ainda, pensando em especificidades e componentes instrumentais da política pública que pudessem sofrer alterações, analisamos os resultados encontrados por Heringer (2002) em levantamento por ela realizado:

**Quadro 2 – Levantamento de Propostas de Ação Afirmativas no Brasil**

<b>Instituição promotora</b>	<b>Projeto</b>	<b>Beneficiários</b>
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Programa de Ações Afirmativas, Raça e Etnia Reserva das vagas dos servidores contratados por concurso, dos cargos comissionados e dos empregados em	20% das vagas para negros, 20% para mulheres e 5% para portadores de necessidades especiais.

	empresas prestadoras de serviços ao ministério.	
Supremo Tribunal Federal	Adoção de cotas para negros, mulheres e portadores de necessidades especiais nas empresas prestadoras de serviço ao STF.	20% das vagas para negros, 20% para mulheres e 5% para portadores de necessidades especiais.
Ministério da Justiça	Em dezembro de 2001 o Ministério da Justiça anunciou a adoção do sistema de cotas, nos moldes do iniciado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.	20% das vagas para negros, 20% para mulheres e 5% para portadores de necessidades especiais.
Instituto Rio Branco	Criação de um programa de bolsas de estudo para afrodescendentes em cursos preparatórios para o Instituto Rio Branco, responsável pelo treinamento de diplomatas brasileiros; Serão vinte bolsas anuais pagas em dez parcelas mensais de mil reais.	20 alunos por ano. O candidato deve informar no ato da inscrição se é afrodescendente.
Ministério da Educação	Diversidade da Universidade; cursos pré-vestibulares para afro-brasileiros e carentes, com apoio do BID.	Afro-brasileiros e carentes.
Estado do Rio de Janeiro	O governador sancionou em 05 de março de 2002 a Lei 3.708, de 09/11/2001, que determina a reserva de 40% das vagas nas universidades estaduais para “negros e pardos”.	40% das vagas na UERJ e UENF para “negros e pardos”.
UNEB	Destina 40% das vagas de todos os cursos de graduação e pós-graduação (mestrado e doutorado) para afrodescendentes.	40% das vagas para afrodescendentes (pretos e pardos na segundo o IBGE).
UnB	Destinação de 20% das vagas no vestibular e no PAS (Programa de Avaliação Seriada) para negros.	20% das vagas para estudantes negros.
UFRJ	Bolsas para estudantes de baixa renda, entre R\$ 240 e 260.	300 estudantes de baixa renda.

Fonte: Heringer (2002).

Assim, após a análise das iniciativas existentes, as quais, se adotadas poderiam aumentar o percentual de afrodescendentes no resultado final das seleções públicas, selecionamos as propostas que trabalharemos a seguir.

#### 4.4.1 Programa de Bolsas de Estudo para Negros

A segunda alternativa que poderia ser adotada é inspirada na experiência do Instituto Rio Branco, órgão responsável pelos concursos de ingresso para a carreira diplomática. Tal iniciativa tem o nome de Bolsa-prêmio de vocação para a diplomacia<sup>5</sup>.

O programa consiste na concessão de bolsas de estudo para negros que se inscreveram no concurso anterior do Itamaraty, foram aprovados na primeira fase e reprovados nas demais fases. Assim, tal programa foca justamente onde a reprovação na lista dos autodeclarados

<sup>5</sup> Disponível em <http://www.institutoriobranco.itamaraty.gov.br/programa-de-acao-afirmativa>. Acesso em 05.11.2020.

negros, por ser muito superior à reprovação na lista de ampla concorrência, se mostra mais deletéria.

A vantagem da restrição das bolsas aos candidatos que foram aprovados na primeira fase do concurso anterior é reduzir o universo daqueles que poderiam pleitear a bolsa, o que pode deixar a ação afirmativa com um custo que possibilite sua implantação. Além disso, por se tratar de candidatos que já passaram na primeira fase do concurso, pode ser alegado que a política pública está sendo aplicada num contingente que já demonstrou alta viabilidade em termos de aprovação, visto que, ao passar na primeira fase, tornaram-se um pequeno grupo num universo em torno de 23 mil candidatos que fizeram inscrição para o concurso.

Veja-se que tal política se coadunaria até mesmo com a visão de Bonetto et al. (2016) para os quais o progresso social deve advir do mérito pessoal, sem nos descurarmos do pensamento de Teixeira (2018) para o qual a meritocracia não pode deixar de levar em consideração que as oportunidades de sucesso profissional no Brasil não são isonômicas.

Se utilizado na PGFN, o programa trabalharia com esse universo, que representa um total de 89 candidatos autodeclarados cotistas e que, apesar de aprovados na primeira fase do concurso, foram eliminados nas segunda ou terceira fases.

Por fim, importante dizer que o programa de bolsas do Itamaraty foi reconhecido como uma iniciativa exitosa de tal forma que tem sido apoiado por outras instituições governamentais, como o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, por meio do CNPq, pela Fundação Palmares e pela SEPPIR (atual SNPIR), vinculada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

#### *4.4.2 Concessão de Bônus na Pontuação*

Outra alternativa possível é a concessão de bônus na pontuação alcançada pelo candidato cotista. Tal iniciativa, usada pela Universidade de São Paulo no processo de seleção de seus estudantes com o nome de Programa de Inclusão Social da USP – INCLUSP<sup>6</sup>, permite que vestibulandos oriundos de escolas públicas recebam um bônus, ou seja, um adicional na nota da primeira fase e da nota final, podendo chegar até a 25% de aumento da nota, a depender de outros fatores adicionais, como ter estudado o ensino médio todo em escola pública, ter

---

<sup>6</sup> Disponível em <http://www.saocarlos.usp.br/cursos-de-graduacao/programas-de-inclusao-inclusp-e-pasusp/>. Acesso em: 05.11.20.

estudado o ensino fundamental todo em escola públicas ou caso o candidato fosse negro (preto ou pardo) ou indígena.

Pode-se dizer que, das políticas que aqui se sugere, esta é a que mais estaria suscetível às críticas tecidas (SOWELL, 2016; BARBOSA, 2014; BONETTO, 2016). Mas, ao vermos os dados como aqui são apresentados, não se pode deixar de dar razão a Valle e Ruschel (2018) quando diz que o modelo que está estabelecido, só está estabelecido porque é essencial para a manutenção dos privilégios dos estratos superiores da sociedade. Esta constatação, por si só, já serve de sustentáculo para a aplicação da política afirmativa baseada em bonificação extra para os autodeclarados negros.

Diga-se, por fim, para uma calibragem mais correta do percentual de bônus a ser aplicado sobre as notas, a instituição poderia levar a efeito um estudo mais aprofundado sobre as notas das fases discursiva e oral dos últimos concursos, de forma a se verificar qual o nível de bônus seria o ideal para haja a aprovação esperada no edital, sem que tal vantagem seja considerada tão alta a ponto de atrair a reprovação da comunidade organizacional, ou mesmo, da sociedade como um todo.

#### *4.4.3 Deslocamento da Banca de Heteroidentificação*

Conforme se verificou neste estudo, a banca de heteroidentificação eliminou 11,59% dos candidatos autodeclarados negros que foram aprovados na segunda fase do concurso. A banca de heteroidentificação foi realizada após a segunda fase e antes da fase oral.

Entretanto, ao posicionar a banca em momento anterior à prova oral, foram eliminados candidatos que já haviam realizado e sido aprovados em duas fases do concurso, sem qualquer possibilidade de reposição.

O deslocamento do momento em que a banca acontece, de antes da prova oral, para depois da primeira fase e antes da segunda fase, proporcionaria a oportunidade de reposição dos candidatos eliminado por outros que tivessem tirado a nota mínima exigida, porém tivessem ficado de fora do limite quantitativo de aprovados, que para a lista dos cotistas, foi de 120 vagas, que corresponde a 4 vezes a quantidade de vagas reservadas para a cota. Concordando com este posicionamento, Santana e Vaz (2018) entendem que a banca deve ter lugar em momento anterior à realização da prova:

Não sendo realizado no momento ideal – ou seja, no início do concurso, logo após as inscrições –, o procedimento de heteroidentificação deve ocorrer em fase anterior à homologação do certame, mais precisamente entre as provas

objetiva e subjetiva, em caso de concursos que contenham essas duas fases de avaliação. Assim, evita-se a exclusão precoce de candidatos negros do grupo de candidatos a terem as provas discursivas corrigidas e, consequentemente, do cadastro reserva a ser formado. Nos processos seletivos de apenas uma fase, a verificação das características étnico-raciais deve ser realizada, antes de qualquer avaliação ou após a divulgação do resultado da prova objetiva e antes da homologação do resultado final. (SANTANA E VAZ, 2018, p. 65-66)

Observe-se que tal deslocamento não enfrenta qualquer limite, seja na Lei nº 12.990/14, que nada fala sobre banca de heteroidentificação, seja na Orientação Normativa nº 3/2016, que no inciso. III do art. 2º apenas exige que a banca tenha lugar em momento anterior à homologação do resultado final do concurso público.

#### *4.4.4 Composição e treinamento da Banca de Heteroidentificação*

Ainda a respeito da banca de heteroidentificação, conforme se viu no item 3.3, uma categoria que emergiu da análise das respostas dos entrevistados foi a existência de falhas na implementação da política pública de cotas raciais. Trechos como “por conta de candidatos que se declararam afrodescendentes e muitos inclusive não eram” e “a gente ficou sabendo que tiveram pessoas que não estariam no seu direito utilizar” nos levam a refletir sobre como a composição da banca e de seu treinamento para o trabalho a ser desempenhado.

A Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018, regulamenta o procedimento de heteroidentificação nos concursos públicos federais. O § 1º do art. 6º disciplina a composição da banca nos seguintes termos:

Art. 6º O procedimento de heteroidentificação será realizado por comissão criada especificamente para este fim.

§ 1º A comissão de heteroidentificação será constituída por cidadãos:

I - de reputação ilibada;

II - residentes no Brasil;

III - que tenham participado de oficina sobre a temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo com base em conteúdo disponibilizado pelo órgão responsável pela promoção da igualdade étnica previsto no § 1º do art. 49 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010; e

IV - preferencialmente experientes na temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo.

A Portaria garante, também, no § 4º do citado artigo, o respeito ao critério da diversidade, como se vê a seguir:

§ 4º A composição da comissão de heteroidentificação deverá atender ao critério da diversidade, garantindo que seus membros sejam distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade.

É necessário lembrar que a Portaria Normativa nº 4 foi editada em 2018, portanto, em momento posterior ao concurso, de modo que seu impacto só poderá ser medido no próximo concurso que vier a ser realizado pela PGFN.

De qualquer forma, a edição da citada portaria nos remete à colocação de Oliveira e Couto (2019), para quem o funcionamento dos instrumentos de política pública podem ser viabilizados pelos atores que atuam na implementação, em extratos inferiores da estrutura hierárquica.



## **5. CONCLUSÃO E SUGESTÃO DE FUTURAS PESQUISAS**

Esta pesquisa teve a finalidade de compreender o processo de implementação da política afirmativa na PGFN, utilizando para tanto a análise do concurso de admissão para a carreira de Procurador da Fazenda Nacional, ocorrido em 2015.

Partiu-se da suposição de que, uma vez que houve a reserva legal de 20% das vagas, encontrar-se-ia, ao final do concurso, algo muito próximo a 20% dos aprovados finais dentro do grupo dos cotistas.

O recorte temporal utilizado para o estudo de caso foi o período em que ocorreu o certame, que teve o edital de abertura publicado em julho de 2015 e o edital com o resultado final publicado em dezembro de 2016. O marco temporal da análise a respeito das iniciativas estatais para solução da problemática da pouca presença de negros no Serviço Público começa, todavia, muito antes, com a redemocratização do país e promulgação da nova Constituição Federal, em outubro de 1988.

Procedeu-se à revisão do marco teórico que envolve o tema, constando-se a existência da produção de conhecimento em temas como raça, discriminação racial, racismo, acesso do negro ao serviço público e ações afirmativas. Dado o balizamento definido pela revisão teórica, acredita-se que o presente estudo está apto a trazer contribuições relevantes, tanto para a PGFN, instituição responsável pelas seleções para composição de seus quadros funcionais, como para o Estado de um modo geral.

A análise documental, principalmente da legislação, ou seja, da Constituição Federal e das leis ordinárias, bem como, dos atos normativos de menor hierarquia, como orientações normativas e portarias, assim como dos editais do concurso permitiu apreender de forma ampla o fenômeno, tanto da formulação, quando da implementação da política pública sob análise.

De acordo com a análise dos dados do concurso, verificou-se que, do total de 20% de cotistas que se esperava aprovar ao final do concurso - número estipulado pelo legislador ordinário quando da aprovação da Lei nº 12.990/14 - apenas 8,82% foram oriundos efetivamente da reserva de vagas.

Feito o recorte por fases do concurso, viu-se que, mesmo que considerado proporcionalmente, os negros vão sendo aprovados em número cada vez menor, pois representaram 19,32% dos aprovados na primeira fase, 13,23% dos aprovados na segunda fase e 8,82% daqueles que foram aprovados na prova oral. Lembrando-se que em todas as fases 20% das vagas eram reservadas aos autodeclarados negros.

Com o fim de aprimorar a política afirmativa, focando nas dificuldades encontradas neste trabalho e, ainda, pensando em especificidades e componentes instrumentais da política pública que pudessem sofrer alterações, procurou-se identificar outras iniciativas que poderiam ser adotadas com o fim de se aproximar o resultado final da *mens legis*, ou seja, do quantitativo esperado pelo formulador da política pública, as quais seguem de forma resumida abaixo:

- Em função da alta reprovação já demonstrada neste trabalho, tanto na segunda fase, quanto na fase oral, 77,38% e 67,76%, respectivamente, seria oportuna a criação de programa de concessão de bolsas de estudo para negros que se inscreveram no concurso anterior, foram aprovados na primeira fase e reprovados nas demais fases, aos moldes do que foi criado pelo Instituto Rio Branco;

- Ainda em função da alta reprovação verificada nas segunda e terceira fases, a PGFN pode, também, adotar o sistema de bônus de pontuação nas notas dos candidatos cotistas nas fases mencionadas. A crítica que poderia ser feita ao sistema é que, conforme expresso no edital, no item 2.3.1.6, as vagas não ocupadas pelos candidatos cotistas reverter-se-iam aos candidatos da ampla concorrência.

Entretanto, conforme se vê da análise da lista final de classificados, das 336 vagas disponíveis para os candidatos da ampla concorrência, foram efetivamente selecionados apenas 275 candidatos. Assim, a aplicação do bônus aumentaria a quantidade de aprovados na reserva de vagas sem qualquer impacto adicional para os candidatos da ampla concorrência;

- Por fim, em função da verificação da existência de eliminação de candidatos autodeclarados negros na banca de heteroidentificação, o deslocamento do momento em que a banca acontece, de antes da prova oral, para depois da primeira fase proporcionaria a oportunidade de reposição dos candidatos excluídos com outros que tivessem tirado a nota mínima exigida para aprovação na primeira fase, mas tivessem ficado de fora do limite de aprovados (conforme a sugestão que aqui se fez, estariam aptos a seguir para fase seguinte, 8 vezes a quantidade de vagas trazidas no edital de abertura).

## **5.1 Sugestão para futuras pesquisas**

Dada a importância social da correta implementação das políticas afirmativas no contexto das seleções de pessoal para as carreiras de elite do Serviço Público, uma preocupação que surge é se aqueles que estão sendo selecionados com o uso da política pública são, de fato, os efetivos destinatários dela, de modo que tal política pública não caia em descrédito em função do número de fraudes ocorridas na autodeclaração. Conforme se viu neste trabalho, 11,59%

daqueles que pleitearam a reserva de vagas não foram considerados alvos da política pública. Além disso, nas entrevistas, houve constante apontamento do fato de que os autodeclarados negros não eram, na visão da comunidade organizacional, destinatários da política pública.

Tal situação nos leva a indagar se a banca teria tido treinamento adequado para chegar às conclusões a que chegou. Se teria tido, a banca, respaldo da administração da instituição para executar seu mister.

Outra indagação que poderia ser investigada é como a instituição recebeu os selecionados pela reserva de vagas. Foram alvo de preconceito? Sua ascensão profissional é equiparável a dos candidatos oriundos da ampla concorrência? Houve a criação de algum tipo de programa para acolhimento deste público?

Essa indagação nos leva a outra, qual seja: os afrodescendentes, sejam os que foram selecionados por meio de política afirmativa, sejam os demais que foram aprovados nas seleções anteriores na lista de ampla concorrência, nas quais não houve reserva de vagas, ocupam cargos de chefia? Em qual proporção? Há programa de política afirmativa na instituição com o fim de aumentar o percentual de afrodescendentes nos postos de comando?

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, M. A.; RODRIGUES, F. X. F. O Mito da Democracia Racial, Racismo e Futebol: Um debate sociológico. **Revista Norus**, v. 3, n. 3, p. 112-124, 2015.

ALMEIDA, S. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Polén Produção Editorial Ltda, 2019.

ANDREWS, G. R. Brazilian Racial Democracy, 1900-90: An American Counterpoint. **Journal of Contemporary History**, v. 31, n. 3, p. 483–507, 1996. Disponível em [www.jstor.org/stable/261017](http://www.jstor.org/stable/261017). Acessado em 20.08.2020.

BANUTH, R. F.; SANTOS, M. A. Vivências de Discriminação e Resistência de uma Prostituta Negra. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 36, n. 3, jul./set., p. 763-776, 2016. Disponível em <https://doi.org/10.1590/1982-3703002862015>. Acessado em 20.08.2020.

BARBOSA, L. Meritocracia e sociedade brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, v. 54, n. 1, p. 80–85, 2014. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0034-759020140108>. Acessado em 20.08.2020.

BARBOSA, W. M. **Projeto Veredas**: Vozes docentes sobre a prática reflexiva. Juiz de Fora: UFJF, 2006. Disponível em <https://www.ufjf.br/ppge/files/2010/07/Dissertacacaowal.pdf>. Acessado em 20.08.2020.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2009.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Edição revista e ampliada. São Paulo: edições 70, 2011.

BENBASAT, I.; GOLDSTEIN, D.; MEAD, M. The Case Research Strategy in Studies of Information Systems. **MIS Quarterly**, v. 11, n. 3, p. 369-386, 1987. Disponível em [www.jstor.org/stable/248684](http://www.jstor.org/stable/248684). Acessado em 04.11.20.

BENTO, M. A. S. **Pactos narcísicos no racismo**: branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público. São Paulo: USP, 2002.

BILHIM, J. Políticas Públicas e Agenda Política. In: **Valorizar a Tradição**: Orações de sapiência no ISCSP. Lisboa: ISCSP, 2016.

BONETTO, H.; SANTOS, M. R. Z.; FREIMULLER, M.; SUPERTI, T. C.; PEREIRA, T. I.; SEIBEL, V. K. R.; ARANDA, Y. P. C.; SANTOS, S. V. (Coord.). **Lógica meritocrática e práticas pedagógicas na universidade: qual é a função do mérito nas nossas universidades?** In: SILVA, J. S.; BARBOSA, J. L.; SOUZA, A. I. **Práticas pedagógicas e a lógica meritória na universidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, Pró Reitoria de Extensão, 2006. 144p.

BORTOLUCI, J. H. **Pensamento eurocêntrico, Modernidade e Periferia**: Reflexões sobre o Brasil e o Mundo Muçulmano. São Paulo: USP, 2009. Disponível em [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-24112009-102949/publico/Jose\\_Henrique\\_Bortoluci.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-24112009-102949/publico/Jose_Henrique_Bortoluci.pdf). Acessado em 01.10.2020.

CAMARGO, C. **Dez motivos para ser contra as cotas raciais**. 2018. Disponível em <https://exame.com/blog/instituto-millennium/dez-motivos-para-ser-contra-as-cotas-raciais/>. Acessado em 04.08.2020.

CAMPOS, J. G. C. Método de Análise de Conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. Brasília: **Rev. Bras. Enferm.**, v. 57, p. 611-614, 2004. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/reben/v57n5/a19v57n5.pdf>. Acessado em: 04.11.20.

CAMPOS, L. A.; FERES Jr., J. A **Folha de S. Paulo e as ações afirmativas: dez anos de cobertura (2001-2011)**. In: Textos para discussão. Rio de Janeiro: GEMAA (IESP-UERJ), n. 3, p. 1-18, 2013.

COLLINS, P. H. **Black Feminist Thought: knowledge, consciousness, and politics of empowerment**. New York/London: Routledge, 2000.

DALLA VECCHIA, R. **O Papel dos Múltiplos Incentivos na Transição de Carreira de Advogados Públicos para a Área de Gestão: um design metodológico misto**. Rio de Janeiro: FGV Digital Repository, 2020.

DOMINGUES, P. **Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos**. *Tempo*, 12, p. 100-122, 2007.

ENAP. **Informe de servidores por raça e cor**. Brasília: ENAP Estudos, 2014. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1700/4/Folder%20servidores%20p%C3%BAblicos%20federais%20ra%C3%A7a-cor%202014.pdf>. Acessado em 18.08.2020.

ENAP. **Concurso Público para Procurador da Fazenda Nacional – 2015**. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5591/6/relacao-candi-x-vaga.pdf>. Acessado em 16.12.2020.

ENAP. **Informe de servidores por raça e cor**. Brasília: ENAP Estudos, 2018. Disponível em [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/3259/1/Servidores\\_ra%c3%a7a\\_cor\\_informe.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/3259/1/Servidores_ra%c3%a7a_cor_informe.pdf). Acessado em 31.10.2020.

FARIA, I. P. Cotas raciais em concurso público: O ingresso na carreira docente. Canoas: **Revista Diálogo**, n. 32, 2016.

GOMES, L. **Do primeiro leilão de cativos em Portugal à morte de Zumbi dos Palmares**, v. I. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019.

GOMES, J. B. O Debate Constitucional sobre as Ações Afirmativas. In: SANTOS, R. E.; LOBATO, F., (orgs.). **Ações Afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

GOMES, N. L. Movimento Negro e Educação: Ressignificando e Politizando a Raça. Campinas, **Educação & Sociedade**, v. 33, n. 120, p. 727-744, 2012.

GRANEHEIM, U. H.; LINDGREN, B.-M.; LUNDMAN, B. Methodological challenges in qualitative content analysis: A discussion paper. **Nurse Education Today**, v. 26, p. 29–34, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.nedt.2017.06.002>. Acessado em 20.10.20.

GUIMARÃES, A. S. A. Como trabalhar com “raça” na sociologia. São Paulo, **Pesquisa e Educação**, v. 29, n. 1, p. 93-107, 2003. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/ep/v29n1/a08v29n1>. Acessado em 20.10.20.

HAIR Jr. J. F. **Fundamentos de Métodos de Pesquisa em Administração**. HAIR Jr. J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. (Orgs.). Porto Alegre: Bookman, 2005.

HALL, P. **Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policy making in Britain**. New York: Comparative Politics, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/422246>. Acessado em 20.10.20.

HERINGER, R. **Ação Afirmativa e Combate às Desigualdades Raciais no Brasil: o desafio da prática**. In: XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais. Ouro Preto, 2002. Disponível em <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/download/1248/1212>. Acessado em 18.08.2020.

HILL, M. J.; VARONE, F. **The public policy process**. 7<sup>th</sup> ed. London: Routledge, 2016.

HOOKS, B. **Olhares negros: raça e representação**. São Paulo: Elefante, 2009.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>>. Acessado em 06.07.2015.

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Educação in: Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça**. 4<sup>a</sup> Edição. p. 21. 2011. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>. Acessado em 23.06.2020.

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013**. NT nº 17. p.1-27, 2014. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/140211\\_notatecnicadisoc17.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/140211_notatecnicadisoc17.pdf). Acessado em 23.06.2020.

KAUFMANN, R. F. M. **Ações Afirmativas à Brasileira: necessidade ou mito?** Uberaba: **Revista Jurídica UNIJUS**, v. 10, n. 13, 2007.

KELMAN, S. **Making Public Policy: A hopeful view of American Government**. New York: Basic Books, 1987.

KIM, C. H.; CHOI, Y. B. How meritocracy is defined today?: Contemporary aspects of meritocracy. **Economics and Sociology**, v. 10, n. 1, p. 112–121, 2017. Disponível em: 10.14254/2071-789X.2017/10-1/8. Acessado em 23.06.2020.

KOGA, N. M.; VIANA, R. R.; CAMÕES, M. R. S.; FILGUEIRAS, F. B. G. Capacidades do serviço civil na implementação de políticas públicas: resultados de um survey na Administração Federal brasileira. In: LOTTA, G. (org.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação e Avaliação de Políticas Públicas: Intersecções, Limites e Continuidades. In: LOTTA, G (org.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019.

LIMA, M. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. São Paulo, **Novos estud. – CEBRAP**, nº 87, julho, p. 77-95, 2010. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002010000200005>. Acessado em 10.08.2020.

LIMA, M. **Serviço de branco, serviço de preto**: um estudo sobre cor e trabalho no Brasil urbano. Rio de Janeiro: Programa de Pos-Graduação em Sociologia e Antropologia, IFCS-UFRJ, Tese de Doutorado, 2001.

LIMA, M. E. O; VALA, J. As novas formas do preconceito e do racismo. **Revista de Psicologia**, v. 9, n. 3, p. 401-411. 2004. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/epsic/v9n3/a02v09n3.pdf>. Acessado em 20.08.2020.

LINDER, S.; PETERS, G. Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos. **Gestión y política pública**, v. 2, n. 1, enero-junio, 1993.

LOTTA, G. A política pública como ela é: Contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. (org.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019.

MAGGIE, Y.; FRY, P. A reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras. **Estudos Avançados**, v. 18, nº 50, 2004. Disponível em 10.1590/S0103-40142004000100008. Acessado em 10.08.2020.

MALDONADO-TORRES, N. Transdisciplinariedade e Decolonialidade. Brasília, **Estado e Sociedade**, v. 31, n. 1, p. 75-97, janeiro/abril, 2016. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922016000100005> . Acessado em 10.08.2020.

MARANHÃO FO, E. O Navio Negreiro do Racismo Religioso “Reverso” e a Escola como Porto Inseguro. Passo Fundo, **Semina - Revista Dos Pós-Graduandos Em História Da UPF**, v. 17, n. 1, p. 10-30, 2018. Disponível em <http://seer.upf.br/index.php/ph/article/view/9517>. Acessado em 20.10.2020.

MAXIMILIANO, C. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 8a. ed., 1965.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 29ª ed., 2010.

MOREIRA, A. **Racismo Recreativo**. São Paulo: Polén, 2019.

MUNANGA, K. Algumas considerações sobre “raça”, ação afirmativa e identidade negra no Brasil: fundamentos antropológicos. São Paulo, **Revista USP**, nº 68, p. 46-57, 2005. Disponível em <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i68p46-57>. Acessado em 20.10.2020.

MUNANGA, K. **O negro no Brasil de hoje**. São Paulo: Global, 2016.

NEUMANN, W. R. Parallel Content Analysis: Old Paradigms and New Proposals. **Public Communication and Behavior**, v. 2, p. 205-89, 1989.

NOGUEIRA, O. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: Sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. **Tempo Social**, v. 19, n. 1, p. 287-306, 2006.

OLIVEIRA, V. E.; COUTO, C. G. Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas públicas. In: LOTTA, G. (Org.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019.

PACE, A. F. **Afro-brasileiros e Racismo Institucional**: o papel dos concursos na democratização de acesso aos cargos públicos. Rio de Janeiro: UFRJ, 2012.

PAULA, M. **Políticas de ação afirmativa para negros no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. Rio de Janeiro: FGV Digital Repository, 2010.

PGFN. **PGFN EM NÚMEROS 2020**. Relatório anual de resultados da PGFN. Disponível em <https://www.gov.br/pgfn/pt-br>. Acessado em 19.12.20.

PENA, S. D. J.; BIRCHAL, T. S. A inexistência biológica versus a existência social de raças humanas: pode a ciência instruir o social? **Revista USP**, dezembro/janeiro/fevereiro, v. 68, p. 10-21, 2006. Disponível em <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i68p10-21>. Acessado em 04.11.20.

PNAD. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Rio de Janeiro, v. 32, p.1-134, 2012. Disponível em [http://prattin.com.br/home/images/stories/230813/Gestao\\_Publica/pnad\\_brasil\\_2012.pdf](http://prattin.com.br/home/images/stories/230813/Gestao_Publica/pnad_brasil_2012.pdf). Acesso em 04.11.20.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California, 3ª ed., 1984.

RESENDE, J. C. **Cotas raciais em concursos públicos**: o impacto da lei 12.990/14 no perfil dos servidores na UFLA. Repositório UFLA, 2019. Disponível em <http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/40604>. Acessado em 02.08.2020.

ROCHA, C. L. A. Ação Afirmativa – o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 15, p. 85-99, 1996.

ROSA, A. R. Relações Raciais e Estudos Organizacionais no Brasil. Rio de Janeiro, **Revista de Administração Contemporânea**, v. 18, n. 3, p. 240-260, 2014. Disponível em <http://www.anpad.org.br/rac>. Acessado em 15.08.2020.

SANTANA, L. M.; VAZ, S. As Comissões de Verificação e o Direito à (dever de) Proteção contra a Falsidade de Autodeclarações Raciais. In: DIAS, G. R. M; TAVARES JÚNIOR, P. R. F. (org.). **Heteroidentificação e Cotas Raciais: Dúvidas, Metodologias e Procedimentos**. Canoas: IFRS Campus Canoas, 2018.

SANTOS, R. V.; BORTOLINI, M. C.; MAIO, M. C. No fio da navalha: raça, genética e identidades. **Revista USP**, v. 68, p. 22-35, 2006. Disponível em <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i68p22-35> . Acessado em 04.11.20.

SANTOS, S. A. **A Formação do Mercado de Trabalho Livre em São Paulo**: Tensões Raciais e Marginalização Social. Brasília: UNB, 1997. Tese de Mestrado. Disponível em



[https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/19577/1997\\_santos\\_sales.pdf](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/19577/1997_santos_sales.pdf). Acessado em 04.11.20.

SANTOS, W. S.; GOUVEIA, V. V.; NAVAS, M. S.; PIMENTEL, C. E.; GUSMÃO, E. E. S. Escala de Racismo Moderno. Maringá, **Revista Psicologia em Estudo**, v. 11, n. 3, p. 637-645, 2006. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/pe/v11n3/v11n3a19.pdf>. Acessado em 04.11.20.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SEPPPIR - Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Lei de Cotas garante o ingresso de 638 negros no serviço público em um ano**. Brasília. 2015. Disponível em [https://www.gov.br/mdh/pt-br/noticias\\_sepipi/noticias/junho/lei-de-cotas-garante-o-ingresso-de-638-negros-no-servico-publico-em-um-ano](https://www.gov.br/mdh/pt-br/noticias_sepipi/noticias/junho/lei-de-cotas-garante-o-ingresso-de-638-negros-no-servico-publico-em-um-ano). Acessado em 23.06.2020.

SILVA, L. F. M. Ação Afirmativa e Cotas para Afrodescendentes: algumas considerações jurídicas. In: SANTOS, R. E.; LOBATO, F., (orgs). **Ações Afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

SILVA, T. D. Gestão Pública na Zona do Não Ser: Políticas Públicas de Promoção da Igualdade Racial na Administração Pública Federal no Brasil. **APGS – Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 2, abril-junho, p. 74-159, 2018. Disponível em <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5347>. Acessado em: 04.11.20.

SILVA, T. D. **Mudança Institucional, discurso e instituições: Políticas Públicas de Igualdade Racial no Governo Federal de 2000 a 2014**. Brasília: UNB, 2019.

SIQUEIRA, C. **Maioria defendeu cotas para negros, mas tema causou polêmica em Plenário**. Brasília: Agência Câmara, 2014. Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/429746-maioria-defendeu-cotas-para-negros-mas-tema-causou-polemica-em-plenario/>. Acessado em 18.08.2020.

SOWELL, T. **Ação afirmativa ao redor do mundo: um estudo empírico sobre cotas e grupos preferenciais**. São Paulo: É Realizações, 1ª ed., 2016.

VALLE, I. R.; RUSCHEL, E. A meritocracia na política educacional brasileira (1930-2000). **Revista Portuguesa de Educação**, v. 22, n. 1, p. 179-206, 2018. Disponível em <https://doi.org/10.21814/rpe.13957>. Acessado em 22.08.2020.

VAZ, F. M. Diferenciais de rendimentos por sexo e raça segundo a PNAD de 2007. In: Mercado de Trabalho. Conjuntura e Análise. **IPEA**, v. 37, 2008. Disponível em [https://www.ipea.gov.br/igualdaderacial/index.php?option=com\\_content&view=article&id=659](https://www.ipea.gov.br/igualdaderacial/index.php?option=com_content&view=article&id=659). Acessado em 20.08.2020.

VÉLEZ, F. Meritocracia? Para Quiénes? **Isonomia - Revista de Teoría y Filosofía del Derecho**, v. 48, p. 147-167, 2018. Disponível em <https://doi.org/10.5347/48.2018.40>. Acessado em 22.08.2020.

VIANA, A. L. d'ÁVILA; SILVA, H. P. Meritocracia neoliberal e capitalismo financeiro: implicações para a proteção social e a saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 7, p. 2107-

2117, 2018. Disponível em <https://doi.org/10.1590/1413-81232018237.07582018>. Acessado em 22.08.2020.

VIEIRA, V. A. As tipologias, variações e características da pesquisa de marketing. Curitiba: **Revista FAE**, v. 5, n. 1, 2002. Disponível em <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/449>. Acessado em 22.08.2020.

WESTIN, R. **Negro continuará sendo oprimido enquanto o Brasil não se assumir racista, dizem especialistas**. Agência Senado. Brasília. 2020. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2020/06/negro-continuara-sendo-oprimido-enquanto-o-brasil-nao-se-assumir-racista-dizem-especialistas>. Acessado em 18.08.2020.

WODAK, R.; REISIGL, M. Discourse and Racism. In: SCHIFFRIN, D.; TANNEN, D.; HAMILTON, H. E. (Eds.), **The Handbook of Discourse Analysis**. Oxford: Blackwell, 2001.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2. ed., 2001.

YOUNG, M. **The Rise of Meritocracy**. New Jersey: Transaction Publishers, 1996.

## APÊNDICES

### Apêndice A – Roteiro de Entrevista

1. Você frequentou escolas particulares?  
Se não, entende que isso faria diferença na sua preparação?
2. Você frequentou universidade pública?  
Se sim, foi aprovado utilizando algum processo seletivo diferenciado ou reserva de vagas?  
Se não, entende que teria feito alguma diferença na sua preparação para o concurso?
3. Como você descreveria suas oportunidades de estudo e preparo para o concurso de PFN. Você sentia possuir preparo suficiente para enfrentar o rigor da avaliação?
4. Você optou por concorrer utilizando a reserva de vagas para afrodescendentes?  
Se sim, você acha que a reserva foi essencial para sua aprovação?  
Se não, você acha que a reserva de vagas dificultou sua aprovação?  
Além disso, entende que sua nomeação ou promoção na carreira foi de alguma forma afetada pela reserva de vagas?  
Se houvesse uma reserva de vagas na qual você se encaixasse, usaria?
5. Você entende que aqueles que utilizaram da reserva de vagas eram, de fato, os alvos da política pública?  
Se não, qual o perfil daqueles que você entende serem os alvos da política pública?
6. Você acha que a reserva de vagas diminui a importância da meritocracia, enquanto processo seletivo imparcial, que seleciona os indivíduos que se esforçaram mais?
7. Sobre o instituto da igualdade material, no caso a igualdade de acesso ao serviço público, você entende que a reserva de vagas a realiza ou a fragiliza?
8. Se você utilizou a reserva de vagas, percebe algum tipo de preconceito em relação à sua capacidade de trabalho?  
  
Se não utilizou, tem alguma opinião negativa sobre a capacidade de trabalho daqueles que foram aprovados utilizando a reserva de vagas?
9. Se não utilizou a reserva de vagas, percebe aqueles que a utilizaram como profissionais menos qualificados, com alguma deficiência nos conhecimentos necessários ao desempenho da função ou na qualidade de execução das tarefas que lhe são passadas?
10. Se você não utilizou a reserva de vagas para afrodescendentes, você entende que, mesmo tendo sido aprovado pela ampla concorrência, a política pública impactou em alguma medida sua realidade, como por exemplo, aspectos financeiros (demorou mais para tomar posse, demorou ou demorará mais para conseguir promoção etc.)?

## Apêndice B - Entrevistas Degravadas

### Degração da entrevista com o(a) 1<sup>o(a)</sup> entrevistado(a) - Concurso de 2008

Entrevistador: Como você descreveria suas oportunidades de estudo e preparo para o concurso de PFN?

**Entrevistado(a):** Então, eu não tive tantas oportunidades igual aos meus concorrentes. Eu não tinha internet em casa, eu não tinha muitos livros, mas, eu pegava os livros emprestados e lia eles com mais velocidade pra poder devolver. Eu li informativos emprestados também. Não tinha esse acesso tão amplo não, mas eu estudava muitas horas por dia. Pra isso, eu me doava mais. Estudava de onze a doze horas por dia com o cursinho.

Entrevistador: Você já até sobre isso que é essa comparação, como você sente seu preparo em razão dos demais concorrentes. Você frequentou alguma escola particular em algum momento?

**Entrevistado(a):** Durante meu estudo para concurso?

Entrevistador: Prévio a isso. Desde a pré-escola.

**Entrevistado(a):** Não, eu sou de escola pública. No ensino médio eu fiz numa cooperativa. Não era particular também não.

Entrevistador: Você acha que teria feito diferença?

**Entrevistado(a):** Acho que sim. Com certeza. Eu tive que ralar mais um pouquinho que os demais

Entrevistador: Você frequentou universidade pública?

**Entrevistado(a):** Não. Não frequentei. Por que na minha cidade não tinha e eu não poderia bancar, custear a minha moradia fora também. E acho que nem passaria na minha época no vestibular, né. Por que era de escola pública, dificilmente eu passaria. Mas eu contei com a ajuda de família para pagar a minha faculdade.

Entrevistador: E se você prestasse vestibular, você usaria algum processo seletivo diferenciado?

**Entrevistado(a):** Não, na minha época não tinha.

Entrevistador: Não tinha reserva para baixa renda, negros?

**Entrevistado(a):** Não tinha. Eu me enquadraria no baixa renda, mas não tinha na minha época.

Entrevistador: E quando chegou o momento de você se inscrever no concurso de PFN, o que você achava do seu preparo em razão do rigor da prova?

**Entrevistado(a):** Sim, eu fiz provas anteriores. No finalzinho, eu estava até saindo bem nas provas. No começo não, foi um desastre, né. Mas eu me preparei um ano e meio para os concurso da AGU. Eu sempre estudei direcionada, bem aprofundado. Fui até chamada de ousada, pra dizer o mínimo, por muitas pessoas. Por que, né, quem eu pensava que era? Mas eu foquei muito, então, no finalzinho perto da prova, eu tirava, em razão do histórico das provas, eu sempre fazia o mínimo necessário pra passar.

Entrevistador: Se tivesse algum tipo de reserva, e, especificamente a reserva que estou estudando, que a reserva de vagas para afrodescendentes. Se tivesse no seu concurso, você pleitearia?

**Entrevistado(a):** Não, eu não me enquadro não.

Entrevistador: Você acha que teria facilitado, se fosse o caso de usar?

**Entrevistado(a):** O último concurso que teve mostrou que sim. Geralmente você precisa de uma nota menor pra entrar. Eu acho que sim.

Entrevistador: O que você acha, falando desse último concurso, dos que utilizaram a reserva?

**Entrevistado(a):** Então, a gente ficou sabendo que tiveram pessoas que utilizaram que não estariam no seu direito de utilizar. Eu acho que o, podia ser mais rigoroso. Nem que na prova oral...

Entrevistador: Sobre a verificação da autodeclaração?

**Entrevistado(a):** Sim, essa autodeclaração poderia ser ratificada por alguém e, caso não fosse confirmada poderia ser tirado do concurso ou reclassificado se, de repente aquela nota desse pra ele entrar pela ampla concorrência, né? Por que o que houve foi polêmica em razão disso, né, da utilização por pessoas que não teria direito. É complicado isso.

Entrevistador: E você acha que a reserva de vagas, de alguma forma, se choca com a meritocracia?

**Entrevistado(a):** Não, porque eu acho que a maioria, historicamente, os negros, eles têm menos oportunidades. Eu que sou. Eu que vivi essa realidade, posso falar bem. Eu sou de origem bem humilde. No meu bairro, eu era minoria, eu sou branca, eu era a minoria. Eu era. Na escola, eu era a diferente. A do cabelo liso. Tinha pessoas como eu, mas, eu não era... Não que os negros eram maioria, por que eles não são a maioria da população, mas, a miscigenação é muito grande.

Eu acho que não, que toda regra tem sua exceção. Claro que tem negro que teve muito mais oportunidades do que eu. Mas a exceção sou eu, também. Eu também sou exceção.

Entrevistador: Nesse ponto, também a questão da igualdade, você acha que realmente não fragiliza?

**Entrevistado(a):** Acho que não. Não. Por que realmente toda regra vai ter sua exceção. Não tem como você trabalhar e atingir 100%. Você vai pela, você peneira, não é, acho que atinge sim. Acho válidas as cotas.

Entrevistador: Você acha que há preconceito em relação àqueles que foram aprovados pela reserva de vagas?

**Entrevistado(a):** Eu acho que só existe preconceito quando você olha pra pessoa e não enxerga ela com negra.

Entrevistador: Então os que não deveriam, de alguma forma, não eram os alvos da reserva e se utilizaram da reserva, esses são vistos diferente?

**Entrevistado(a):** Eu acho que sempre fica. Eu acho que no começo é pior um pouco. Você vai convivendo, você vai melhorando com a pessoa, por que você cria um carinho pela pessoa. Mas sempre fica. Eu acho que fica latente um pouquinho. Você vai sempre lembrar.

Entrevistador: E, por fim, você acha que esses que se utilizaram da reserva de vagas são tão competentes quanto os da ampla concorrência, ou é possível notar algum desnível?

**Entrevistado(a):** Eu acho que são tão competentes quanto. Sim.

Entrevistador: Então não há nenhuma observação. Ninguém comenta...

**Entrevistado(a):** Não.

Entrevistador: Eu já te perguntei sobre meritocracia. Você já viu ou percebeu que a atuação deles é inferior aos demais, pode levar à alguma consideração.

**Entrevistado(a):** Eu acho até que muitas vezes eles querem provar que são tão bons quanto, ou até melhores.

Entrevistador: Um estudo que a gente leu falava que isso pode interferir. Uma pesquisa, esse tipo de pesquisa social. Um grupo, teoricamente inferior, sabendo disso, pode se esforçar mais. Então, aquela diferença que seria se a atuação fosse a mesma, não é percebida por que aquele grupo... se empenha mais.

**Entrevistado(a):** Ele quer mostrar, né. Eu acho isso.

Entrevistador: Quero te agradecer por esses minutos.

**Entrevistado(a):** Eu é que te agradeço.

**Observações diretas:**

**A entrevistada se mostrou completamente à vontade para conceder a entrevista e até um certo distanciamento do tema, o que atribuo ao fato de não ter havido reserva de vagas para afrodescendentes no concurso de 2008.**

**Demonstrou grande alegria quando contou a respeito dos obstáculos que superou para conseguir ser aprovada no concurso.**

**Quando falou que tinha ouvido falar que teria havido fraude nas autodeclarações de forma que a reserva teria sido usada por que não teria direito, não demonstrou irritação ou algum sentimento mais forte. Foi quase um relato ‘jornalístico’.**

**Lembrou-se que conhece um aprovado na reserva de vagas e nesse momento, mostrou certa dubiedade de sentimentos, pois, declarou gostar muito da pessoa, mas que usar a reserva para ser aprovado poderia demonstrar alguma falha de caráter.**

## Degração da entrevista com o(a) 2<sup>o(a)</sup> entrevistado(a) - Concurso de 2015 -

Entrevistador: Estou aqui com o Dr. yyyy, que foi aprovado no último concurso para procurador da Fazenda Nacional. Agradeço o tempo que você está disponibilizando para essa pesquisa. Meu trabalho de dissertação diz respeito à reserva de vagas para afrodescendentes no concurso público. Pretendemos entender o que a comunidade da Procuradoria entende sobre isso. A entrevista se divide basicamente em três partes: seu passado, o concurso e alguma coisa prospectiva. Algumas impressões que você puder nos dar. A primeira pergunta é como você descreveria suas oportunidades de estudo e preparo para o concurso.

**Entrevistado(a):** Acho que as minhas oportunidades de estudo e de preparo para o concurso foram normais a um cidadão comum. Eu trabalhei durante todo o período de estudo. Tive que. Não tive acesso a nenhum curso privilegiado. Morava no interior, então, não tinha, não existiam escolas especializadas e tudo. Apesar de ser um concurso mais recente e já existirem os cursos tele presenciais, acaba que favorece o pessoal que, como no meu caso, mora no interior, distante dos grandes centros. Mas acredito que as minhas oportunidades não forma privilegiadas em relação às pessoas. Tive que dividir o tempo entre estudo, trabalho, faculdade. O dia, aí, que normalmente me consumia 14 horas, 16 horas. Pouco tempo, inclusive para dormir.

Entrevistador: É, por que, você já entrou no assunto. Eu queria saber também o que você acha, qual sua percepção sobre o seu preparo frente aos demais colegas que foram aprovados.

**Entrevistado(a):** Entendi. Então. A minha impressão, inclusive, é de que o preparo, condições de preparo um pouco desfavorecidas em relação aos outros, inclusive. Em um senso comum, dá pra se perceber que a grande maioria dos aprovados são pessoas que residem em grandes centros, nas capitais. Até são poucas as pessoas do interior, que conheço, que foram aprovados no mesmo concurso que eu.

Entrevistador: Entendi. E você, do pré até chegar na universidade, estudou em escola pública ou particular?

**Entrevistado(a):** Escola pública do pré até a faculdade. Sempre. Minha faculdade é que foi particular, inclusive por conta de acesso. Na minha região não tem, próximo, universidade pública. A região, na época, só existia uma universidade de direito particular. Uma cidade que ficava próxima da minha cidade não tinha universidade. A vinte quilômetros tinha universidade particular.

Entrevistador: A universidade pública mais próxima você falou que...

**Entrevistado(a):** Seria Uberlândia que fica a 100 km da minha cidade, que é Centralina, Minas Gerais.



Entrevistador: E, se fosse o caso de você prestar [vestibular] para essa Universidade, não sei se você tem conhecimento, ou, ainda, hipoteticamente falando, se algum tipo de política pública que favorecesse você, você a utilizaria para entrar na faculdade?

**Entrevistado(a):** Utilizaria, utilizaria. Não tenho reservas. Na verdade é que sendo bem sincero, se ela, se existisse alguma condição de favorecimento, eu utilizaria sem restrições. Utilizaria de todas as armas dadas para a batalha.

Entrevistador: É verdade. E quando você se inscreveu para o concurso, você utilizou a reserva de vagas para afrodescendentes?

**Entrevistado(a):** Não. Não utilizei a reserva de vagas, por que, apesar de não aparecer no áudio, meu biótipo é de branco dos olhos claros. Então, não utilizei.

Entrevistador: E você, é uma pergunta, a gente está trabalhando com percepções, você acha que os que utilizaram a reserva, na sua percepção, eram os alvos da política pública?

**Entrevistado(a):** A grande maioria não. A impressão que eu tenho, inclusive de pessoas próximas a mim, conhecidos, durante o concurso que, inclusive, quando soube que eram beneficiários das vagas privilegiadas, é, me surpreenderam. Pessoas que nunca imaginava, inclusive, algumas condições até, até, perplexidade, por que, quando da avaliação do preenchimento das condições [para a reserva de vagas de afrodescendentes], alguns dos colegas raspam o cabelo, bronzearam, tingiram a barba, para parecer mais dentro do perfil da cota.

Entrevistador: E, bom, dito isto, que houve reserva, teve o concurso, você acha que essa política pública, de reservar vagas, especificamente reservar vagas, por que quando a gente fala em reserva de vagas é por que a gente está assumindo que aquele grupo, alvo da política pública, não tem condições de concorrer

**Entrevistado(a):** É uma discriminação positiva.

Entrevistador: Você acha que isso afeta o conceito de meritocracia?

**Entrevistado(a):** Entendo que sim. Que afeta o conceito de meritocracia, assim, imaginando numa perspectiva de igualdade. Se igualar aos pares, de pessoas que eventualmente tiveram mais oportunidades com pessoas com menos oportunidades, na minha opinião o critério racial é um e não equaliza isso na perspectiva que se propõe. Teriam outras maneiras de se equalizar, mas não pelo critério racial.

Entrevistador: E nessa mesma toada então, sua percepção sobre igualdade, igualdade de entrada.

**Entrevistado(a):** Entendi. Entendi. Então. Essa ideia de igualdade, das pessoas concorrerem no mesmo nível com condições pretéritas diferentes, poderia existir, acho até inclusive necessário. Acho que há políticas que favorecem isso. A cota social eu acho muito benéfica, mas não no caso de reserva de vagas para afrodescendentes. Com um plus, no nosso caso, do concurso da PFN, que a fiscalização do preenchimento das condições foi muito falha. E, acaba que isso gera uma, a pretexto de se gerar uma igualdade, se gera uma desigualdade, pessoas que deveriam concorrer em mesmas condições são privilegiadas.

Entrevistador: E, finalizando com as perguntas, você percebe que há preconceito com os colegas que entraram pela cota?

**Entrevistado(a):** Preconceito explícito, assim, de se dizer, não. Não acho que tenha. Principalmente quanto a esses candidatos que se declararam e que eventualmente não são, esses acabam sendo discriminados, não a nível técnico, mas a nível de social, de convivência na carreira. É um estigma que a pessoa vai carregar para sempre. Eu tenho essa impressão. Não só comigo. Mas já vi, inclusive outros colegas comentarem a respeito: Nossa, mas o fulano não é negro, não é afrodescendente e se beneficiou da vaga. A ele passou tantas posições na minha frente, mas ele não é negro. Inclusive é um prejuízo que eu mesmo sofri. Eu perdi, salvo engano, quarenta posições por conta de candidatos que se declararam afrodescendentes e muitos inclusive não eram. Inclusive um conhecido próximo meu me passou essas quarenta posições. Eu perdi quarenta e ele ganhou muitas. Ele ganhou umas oitenta posições ou mais se declarando afrodescendente. Não é afrodescendente, não tem perfil de afrodescendente.

Entrevistador: Se entendi bem, a questão não é tanto voltada para os que usaram a reserva e sim para aqueles que usaram...

**Entrevistado(a):** sim

Entrevistador: A sensação da comunidade...

**Entrevistado(a):** sim sim

Entrevistador: É a que eles não teriam o perfil para utilizar.

**Entrevistado(a):** Não teriam esse direito. Utilizaram, usurparam esse direito. A impressão que eu tenho entre mim e os colegas também.

Entrevistador: E, para finalizar, você percebe, você, a sua percepção, esses colegas que passaram na reserva de vagas, eles, o trabalho deles, é, produtividade, qualidade, é menor, maior, igual, ou não se percebe diferença...

**Entrevistado(a):** Não tenho nenhuma análise assim rasa, sem observar dados não dá pra se perceber diferença no trabalho não.

Entrevistador: É, por que às vezes, acontece

**Entrevistado(a):** Assim, não vou entrar no mérito da cota ter favorecido pessoas tecnicamente incapazes, mas, é importante a gente perceber também que no concurso, no meu concurso da PFN, não foram preenchidos, não foi preenchido o número mínimo, o número máximo de candidatos. Ou seja, o concurso aprovou menos do que a quantidade que poderia ter aprovado, considerando-se o cadastro reserva. Então, acaba que, fica, quem não atingir aquele nível técnico, cotista ou não, acaba que não passou.

Entrevistador: Entendi. Tem uma barreira, não é...

**Entrevistado(a):** Sim, uma barreira técnica. Esse foi um tanto quanto rígido nesse sentido.

Entrevistador: Então quero te agradecer pelo tempo que você dispensou para esta entrevista

**Entrevistado(a):** Certo.

#### **Observação direta:**

**O entrevistado se mostrou desconfortável com o tema durante toda a entrevista. Media as palavras, refazia frases e dava pausas durante a resposta.**

**demonstrou orgulho quando falou de sua história de vida e da superação necessária para aprovação no concurso.**

**Demonstrou surpresa quando perguntei se ele utilizaria reserva de vaga caso se encaixasse no perfil.**

**Aumentou o tom e se tornou mais incisivo quando falou que perdeu dezenas de posições na classificação final devido à entrada dos cotistas na lista final. Entretanto, foi possível notar que o problema não é a cota em si e sim o fato de que entende e, segundo o próprio seria um senso comum entre os aprovados, que os que utilizaram a cota não seriam afrodescendentes.**

## Degração da entrevista com o(a) 3<sup>o(a)</sup> entrevistado(a) - Concurso de 2015 -

Entrevistador: Dr. xxx, essa é uma entrevista para minha dissertação, lá do mestrado na FGV e gostaria de saber se o Sr. tem disponibilidade para responder algumas perguntas.

**Entrevistado(a):** Sim, claro.

Entrevistador: Como você descreveria suas oportunidades de estudo e preparo para o concurso de PFN?

**Entrevistado(a):** Primeiramente, eu sempre estudei pra concurso, minha vida profissional pra concurso público. E fui assumindo alguns cargos ao longo da minha vida. Chegou o momento em que eu precisava escolher uma das carreiras da, típicas da carreira jurídica mesmo pra direcionar os estudos. E analisando as opções, eu vi que eu me identificava mais com a advocacia pública e, dentro da advocacia pública, me chamava a atenção a Procuradoria da Fazenda Nacional.

Entrevistador: E, como você percebe assim, o seu preparo em relação aos demais aprovados?

**Entrevistado(a):** É um pouco difícil responder isso porque o estudo pra concurso é muito solitário. A gente tem contato com outros colegas que fazem concurso, mas, eu... não sei se dá pra medir o nível realmente entre um e outro. A prova faz um pouco disso, quando a gente faz a prova ela mede um pouco mais direcionado para aquelas questões. O conhecimento voltado para aquelas questões que foram cobradas na prova.

Entrevistador: E falando um pouco do seu passado, você frequentou escola particular?

**Entrevistado(a):** Não, eu sempre estudei em escola pública. O ensino fundamental e o médio em escola pública.

Entrevistador: E você acha que isso teria feito diferença?

**Entrevistado(a):** Talvez, talvez tivesse feito alguma diferença, mas a escola pública, o que a gente sabe é que ensina... Talvez seja um pouco inferior ao da escola particular. Mas muitas vezes o aluno consegue chegar mais perto, senão, nivelar com a particular por esforço próprio, se dedicando fora da sala de aula.

Entrevistador: E, terminado o ensino médio, você entrou numa universidade pública?

**Entrevistado(a):** Eu não cheguei a entrar numa universidade pública. Eu fiz vestibular inicialmente para contábeis numa [universidade] estadual, passei e resolvi não fazer nem a matrícula, pois fui aprovado em Direito também numa estadual. Mas, como eu tive que mudar de cidade, acabei tendo que abrir mão da vaga, cheguei a me matricular, mas não cheguei a

cursar. E, depois, resolvi fazer particular mesmo, né, pra, pra não ficar aguardando a abertura de vestibular para faculdades públicas, universidades públicas, resolvi fazer particular pra ganhar tempo.

Entrevistador: Quando você fez o vestibular, você utilizou algum processo seletivo diferenciado?

**Entrevistado(a):** Não.

Entrevistador: Você acha que teria feito alguma diferença pra você?

**Entrevistado(a):** Bom, eu fiz o vestibular em... Na primeira vez, acho que em 2000, 2001. Aliás, em 2002, quando eu fui aprovado a primeira vez. Em 2003 quando eu passei para direito. Ah, eu acho que era o mesmo. Não existia processo seletivo diferenciado, naquela época.

Entrevistador: Voltando a falar do concurso. Quando da sua inscrição, quando você se inscreveu, você realmente acreditava que era capaz de passar na prova?

**Entrevistado(a):** Procurador da Fazenda Nacional? Eu achava que uma preparação razoável pelo menos. Mas eu não tinha certeza que ia passar na prova.

Entrevistador: Você chegou a ter contato com provas anteriores?

**Entrevistado(a):** Cheguei. Eu sempre estudei respondendo questões de concurso anteriores, não só da Procuradoria da Fazenda, como também da, do cargo de advogado da União. De procurador federal também, até mesmo da magistratura e ministério público.

Entrevistador: Esse último concurso teve reserva de vagas para deficientes e para afrodescendentes, você utilizou de alguma reserva?

**Entrevistado(a):** Eu utilizei a de afrodescendentes.

Entrevistador: Você entende que aqueles que utilizaram a reserva de vagas, eram de fato alvos da política pública?

**Entrevistado(a):** É um pouco polêmica essa questão, entendo. Eu acho bastante polêmica, mas, regra geral, 80 a 90% dos que se inscreveram foram aprovados na entrevista [para verificação fenótipo apostado na autodeclaração]. Mais ou menos esse percentual. Pelo menos 80%, não tenho certeza não, mas uns 80 [por cento] acho que foram aprovados.

Entrevistador: Eu tenho feito essa pergunta por que a noção de cor, não é, no Brasil principalmente varia muito. Essa, digamos, paleta de cores é vasta, então, a ideia é entender

como a comunidade da PFN viu e vê essa questão. Você acha que a reserva de vagas se choca com a meritocracia?

**Entrevistado(a):** Bom, é outra pergunta muito polêmica, né, a gente... qualquer lugar se discute isso. Muitos entendem que se choca com a meritocracia, outros não. Daí teríamos que analisar a finalidade dessa política pública de reserva de vagas, né. É, considerando a finalidade da política, acredito que não se choca com a meritocracia não.

Entrevistador: É por que. É, inclusive, alguns colegas citaram a questão da nota mínima. E, teoricamente seria um nível que, a partir do qual, a PFN entende o candidato é adequado para exercer a profissão.

**Entrevistado(a):** Exatamente. Existe esse, esse limite mínimo de nota, é, a partir do qual quem não alcançar estaria eliminado diretamente, já em qualquer uma das fases. Aliás, em todas as fases foram colocadas notas mínimas.

Entrevistador: Sim, todas as fases tiveram nota mínima.

**Entrevistado(a):** É. Na oral é que não estou lembrando exatamente se teria nota mínima individual por matérias, mas acho que nota geral teve sim. Nota geral teve sim.

Entrevistador: Tinha uma mínima geral.

**Entrevistado(a):** Tinha uma mínima geral, mas por matérias acho que não tinha. Mas na primeira e na segunda fase tinha por matéria ou por grupo de matérias.

Entrevistador: E, outra pergunta que tem muito a ver com a meritocracia, né, as vezes pra você pode ter alguma diferença. É, e a reserva de vagas que ela se choca com o instituto da igualdade. Principalmente igualdade de oportunidades?

**Entrevistado(a):** Eu entendo que não se choca com a igualdade não. Até por que pra se falar em igualdade, a gente tem que considera que todos estejam no mesmo patamar. A partir daí a gente poderia falar de igualdade. Mas, ah, considerando a finalidade das políticas públicas de forma geral, é... tratar de forma desigual, mas visando colocar todos no mesmo patamar. Eu acho que não se choca não com a igualdade.

Entrevistador: É, você percebe algum tipo de preconceito em relação à sua atuação profissional?

**Entrevistado(a):** Não, nunca percebi não. Eu sempre fiz parte de unidades pequenas, né. Fiz parte da procuradoria de Rondônia, que é uma unidade estadual, mas é pequena. Tem 14 procuradores. E aqui em Uberaba, com... acho que já tivemos dez, né. Então são unidades pequenas e não vi pelo menos nenhuma, nenhum preconceito em relação à minha atuação não.

Entrevistador: Nessa mesma toada, também, e é a minha última pergunta. É, como num... você já falou que não sentiu ninguém... Não houve preconceito, né. Em relação à visão que as pessoas têm dos profissionais que passaram no concurso usando da reserva. Você não deve ter ouvido, ou ouviu alguma questão relacionada à qualificação. Se há algum debate sobre isso. Qual é a sua percepção?

**Entrevistado(a):** Acho que sim. Ah, na verdade as discussões que ouvi em torno da questão de reserva de vagas, né, em relação aos grupos, as pessoas que entraram na reserva de vagas. Foi mais relacionadas a critérios de promoção e de lotação. Não propriamente voltadas para a atuação ou para a qualificação. Enfim... o conhecimento daquele colega que entrou pela reserva de vagas. Mais por questões de promoção e lotação mesmo.

Entrevistador: Eu queria te agradecer por ter participado aqui desta entrevista. Ela será usada de forma anônima, né. Não será identificado. É, eu acho que vai contribuir aí pra gente entender essa primeira utilização do instituto. Pra saber como todos encararam. Como a gente às vezes pode melhorar o instituto para que funcione bem. Pra que a gente não perca essa política pública.

**Entrevistado(a):** Exatamente, agradeço por ter me convidado a participar. Eu acho bastante relevante esse tipo de trabalho. Estou à disposição para qualquer outro esclarecimento.

#### **OBSERVAÇÃO DIRETA:**

Este entrevistado, a princípio, quando soube do tema se mostrou um pouco apreensivo com a entrevista.

Quando notei sua apreensão, e sabendo que ele tinha optado pela cota, motivo pelo qual o selecionei, tentei demonstrar que não havia um pensamento preconceituoso de minha parte.

Ainda que sua apreensão tenha diminuído, sempre pensava bastante para responder e não divagava muito para confeccionar as respostas.

Após o final da entrevista, em off, disse que, se fosse hoje, não utilizaria a reserva de vagas para afrodescendentes por que, para seu espanto, as pessoas na procuradoria não o veem como afrodescendente, apesar de entender ter pele parda.

Relatou caso em que, apontado como negro com agressividade, foi hostilizado durante um jantar na casa de uma ex-namorada.

## Degração da entrevista com o(a) 4<sup>o(a)</sup> entrevistado(a) - Concurso de 2015 -

Entrevistador: Dr. xxx, essa é uma entrevista para minha dissertação, lá do mestrado na FGV e gostaria de saber se o Sr. tem disponibilidade para responder algumas perguntas.

**Entrevistado:** Sim, claro.

Entrevistador: Como você descreveria suas oportunidades de estudo e preparo para o concurso de PFN?

**Entrevistado:** Primeiramente, eu sempre estudei pra concurso, minha vida profissional pra concurso público. E fui assumindo alguns cargos ao longo da minha vida. Chegou o momento em que eu precisava escolher uma das carreiras da, típicas da carreira jurídica mesmo pra direcionar os estudos. E analisando as opções, eu vi que eu me identificava mais com a advocacia pública e, dentro da advocacia pública, me chamava a atenção a Procuradoria da Fazenda Nacional.

Entrevistador: E, como você percebe assim, o seu preparo em relação aos demais aprovados?

**Entrevistado:** É um pouco difícil responder isso porque o estudo pra concurso é muito solitário. A gente tem contato com outros colegas que fazem concurso, mas, eu... não sei se dá pra medir o nível realmente entre um e outro. A prova faz um pouco disso, quando a gente faz a prova ela mede um pouco mais direcionado para aquelas questões. O conhecimento voltado para aquelas questões que foram cobradas na prova.

Entrevistador: E falando um pouco do seu passado, você frequentou escola particular?

**Entrevistado:** Não, eu sempre estudei em escola pública. O ensino fundamental e o médio em escola pública.

Entrevistador: E você acha que isso teria feito diferença?

**Entrevistado:** Talvez, talvez tivesse feito alguma diferença, mas a escola pública, o que a gente sabe é que ensina... Talvez seja um pouco inferior ao da escola particular. Mas muitas vezes o aluno consegue chegar mais perto, senão, nivelar com a particular por esforço próprio, se dedicando fora da sala de aula.

Entrevistador: E, terminado o ensino médio, você entrou numa universidade pública?

**Entrevistado:** Eu não cheguei a entrar numa universidade pública. Eu fiz vestibular inicialmente para contábeis numa [universidade] estadual, passei e resolvi não fazer nem a matrícula, pois fui aprovado em Direito também numa estadual. Mas, como eu tive que mudar de cidade, acabei tendo que abrir mão da vaga, cheguei a me matricular, mas não cheguei a



cursar. E, depois, resolvi fazer particular mesmo, né, pra, pra não ficar aguardando a abertura de vestibular para faculdades públicas, universidades públicas, resolvi fazer particular pra ganhar tempo.

Entrevistador: Quando você fez o vestibular, você utilizou algum processo seletivo diferenciado?

**Entrevistado:** Não.

Entrevistador: Você acha que teria feito alguma diferença pra você?

**Entrevistado:** Bom, eu fiz o vestibular em... Na primeira vez, acho que em 2000, 2001. Aliás, em 2002, quando eu fui aprovado a primeira vez. Em 2003 quando eu passei para direito. Ah, eu acho que era o mesmo. Não existia processo seletivo diferenciado, naquela época.

Entrevistador: Voltando a falar do concurso. Quando da sua inscrição, quando você se inscreveu, você realmente acreditava que era capaz de passar na prova?

**Entrevistado:** Procurador da Fazenda Nacional? Eu achava que uma preparação razoável pelo menos. Mas eu não tinha certeza que ia passar na prova.

Entrevistador: Você chegou a ter contato com provas anteriores?

**Entrevistado:** Cheguei. Eu sempre estudei respondendo questões de concurso anteriores, não só da Procuradoria da Fazenda, como também da, do cargo de advogado da União. De procurador federal também, até mesmo da magistratura e ministério público.

Entrevistador: Esse último concurso teve reserva de vagas para deficientes e para afrodescendentes, você utilizou de alguma reserva?

**Entrevistado:** Eu utilizei a de afrodescendentes.

Entrevistador: Você entende que aqueles que utilizaram a reserva de vagas, eram de fato alvos da política pública?

**Entrevistado:** É um pouco polêmica essa questão, entendo. Eu acho bastante polêmica, mas, regra geral, 80 a 90% dos que se inscreveram foram aprovados na entrevista [para verificação fenótipo apostado na autodeclaração]. Mais ou menos esse percentual. Pelo menos 80%, não tenho certeza não, mas uns 80 [por cento] acho que foram aprovados.

Entrevistador: Eu tenho feito essa pergunta por que a noção de cor, não é, no Brasil principalmente varia muito. Essa, digamos, paleta de cores é vasta, então, a ideia é entender

como a comunidade da PFN viu e vê essa questão. Você acha que a reserva de vagas se choca com a meritocracia?

**Entrevistado:** Bom, é outra pergunta muito polêmica, né, a gente... qualquer lugar se discute isso. Muitos entendem que se choca com a meritocracia, outros não. Daí teríamos que analisar a finalidade dessa política pública de reserva de vagas, né. É, considerando a finalidade da política, acredito que não se choca com a meritocracia não.

Entrevistador: É por que. É, inclusive, alguns colegas citaram a questão da nota mínima. E, teoricamente seria um nível que, a partir do qual, a PFN entende o candidato é adequado para exercer a profissão.

**Entrevistado:** Exatamente. Existe esse, esse limite mínimo de nota, é, a partir do qual quem não alcançar estaria eliminado diretamente, já em qualquer uma das fases. Aliás, em todas as fases foram colocadas notas mínimas.

Entrevistador: Sim, todas as fases tiveram nota mínima.

**Entrevistado:** É. Na oral é que não estou lembrando exatamente se teria nota mínima individual por matérias, mas acho que nota geral teve sim. Nota geral teve sim.

Entrevistador: Tinha uma mínima geral.

**Entrevistado:** Tinha uma mínima geral, mas por matérias acho que não tinha. Mas na primeira e na segunda fase tinha por matéria ou por grupo de matérias.

Entrevistador: E, outra pergunta que tem muito a ver com a meritocracia, né, as vezes pra você pode ter alguma diferença. É, e a reserva de vagas que ela se choca com o instituto da igualdade. Principalmente igualdade de oportunidades?

**Entrevistado:** Eu entendo que não se choca com a igualdade não. Até por que pra se falar em igualdade, a gente tem que considera que todos estejam no mesmo patamar. A partir daí a gente poderia falar de igualdade. Mas, ah, considerando a finalidade das políticas públicas de forma geral, é... tratar de forma desigual, mas visando colocar todos no mesmo patamar. Eu acho que não se choca não com a igualdade.

Entrevistador: É, você percebe algum tipo de preconceito em relação à sua atuação profissional?

**Entrevistado:** Não, nunca percebi não. Eu sempre fiz parte de unidades pequenas, né. Fiz parte da procuradoria de Rondônia, que é uma unidade estadual, mas é pequena. Tem 14 procuradores. E aqui em Uberaba, com... acho que já tivemos dez, né. Então são unidades pequenas e não vi pelo menos nenhuma, nenhum preconceito em relação à minha atuação não.

Entrevistador: Nessa mesma toada, também, e é a minha última pergunta. É, como num... você já falou que não sentiu ninguém... Não houve preconceito, né. Em relação à visão que as pessoas têm dos profissionais que passaram no concurso usando da reserva. Você não deve ter ouvido, ou ouviu alguma questão relacionada à qualificação. Se há algum debate sobre isso. Qual é a sua percepção?

**Entrevistado:** Acho que sim. Ah, na verdade as discussões que ouvi em torno da questão de reserva de vagas, né, em relação aos grupos, as pessoas que entraram na reserva de vagas. Foi mais relacionadas a critérios de promoção e de lotação. Não propriamente voltadas para a atuação ou para a qualificação. Enfim... o conhecimento daquele colega que entrou pela reserva de vagas. Mais por questões de promoção e lotação mesmo.

Entrevistador: Eu queria te agradecer por ter participado aqui desta entrevista. Ela será usada de forma anônima, né. Não será identificado. É, eu acho que vai contribuir aí pra gente entender essa primeira utilização do instituto. Pra saber como todos encararam. Como a gente às vezes pode melhorar o instituto para que funcione bem. Pra que a gente não perca essa política pública.

**Entrevistado:** Exatamente, agradeço por ter me convidado a participar. Eu acho bastante relevante esse tipo de trabalho. Estou à disposição para qualquer outro esclarecimento.

### **Observações diretas:**

**O entrevistado se mostrou completamente à vontade para conceder a entrevista, o que atribuo ao fato de ser colega de mestrado e ter tido a cadeira do Irigaray, o que impactou a turma como um todo. Tal fato foi comentado durante as aulas e mesmo após o fim das aulas.**

**Demonstrou ter ciência de sua história de vida que revela um privilégio pouco compartilhado com a maioria da população, pois, estudou nas melhores escolas privadas e universidades públicas.**

**Inicialmente revelou ser a favor da reserva de vagas.**

**Quando estimulado a falar das consequências da reserva de vagas em sua carreira, como promoção, remoção e demais benefícios cuja antiguidade serve de critério de desempate, demonstrou, se não contrariedade, certa reflexão sobre o alcance que a política deve ter em carreiras em que o resultado do concurso não serve só para admitir ou não os candidatos.**

**A respeito das notícias de fraude, disse ser um problema, mas não demonstrou nenhum desconforto maior.**

## Apêndice C – Análise de Conteúdo

1º ENTREVISTADO

2º ENTREVISTADO

3º ENTREVISTADO

4º ENTREVISTADO

Itens	Unidades de registro	Indicadores	Categorias
1	oportunidades de estudo foram normais a um cidadão comum	1 - igualdade de oportunidades de estudo	Igualdade de oportunidades
2	não tive acesso a nenhum curso privilegiado	1 - igualdade de oportunidades de estudo	Igualdade de oportunidades
56	eu sempre estudei para concurso, minha vida profissional pra concurso público	1 - igualdade de oportunidades de estudo	Igualdade de oportunidades
57	eu sempre estudei em escola pública	1 - igualdade de oportunidades de estudo	Igualdade de oportunidades
4	minhas oportunidades não foram privilegiadas em relação às pessoas	3 - igualdade de oportunidade econômica	Igualdade de oportunidades
12	critério racial é um e não equaliza	10 - reconhece a cota racial negativamente	Contrariedade à adoção das cotas raciais
47	toda regra tem sua exceção. Tem negro que teve muito mais oportunidades do que eu.	10 - reconhece a cota racial negativamente	Contrariedade à adoção das cotas raciais
53	(cotistas) são tão competentes quanto. sim.	10 - reconhece a cota racial negativamente	Contrariedade à adoção das cotas raciais
13	teriam outras maneiras de se equalizar	11 - rejeição ao modelo da cota racial	Contrariedade à adoção das cotas raciais
14	cota social eu acho muito benéfica	11 - rejeição ao modelo da cota racial	Contrariedade à adoção das cotas raciais
15	não no caso de reserva de vagas para afrodescendentes	11 - rejeição ao modelo da cota racial	Contrariedade à adoção das cotas raciais
24	eu perdi, salvo engano, quarenta posições	11 - rejeição ao modelo da cota racial	Contrariedade à adoção das cotas raciais
27	sem observar dados não dá pra se perceber diferença no trabalho não	11 - rejeição ao modelo da cota racial	Contrariedade à adoção das cotas raciais
37	Geralmente você precisa de uma nota menor pra entrar	11 - rejeição ao modelo da cota racial	Contrariedade à adoção das cotas raciais
86	Ao largo de toda a discussão da justificativa das cotas, com as quais eu concordo com umas e discordo de outras	11 - rejeição ao modelo da cota racial	Contrariedade à adoção das cotas raciais
87	acabei ficando mais para trás na lista de antiguidade. Então, objetivamente falando, houve sim essa, essa questão prejudicial	11 - rejeição ao modelo da cota racial	Contrariedade à adoção das cotas raciais
89	desses três todos eles estudaram em universidades, é, escola particular, né, em universidades públicas de qualidade	11 - rejeição ao modelo da cota racial	Contrariedade à adoção das cotas raciais
79	Sempre particular [ensino médio]	17 - desigualdade social a favor do candidato	Contrariedade à adoção das cotas raciais
80	[frequentou escola pública] sim	17 - desigualdade social a favor do candidato	Contrariedade à adoção das cotas raciais
82	eu reconheço que o fato de eu ter tido, estudado em escolas de qualidade, claro particulares, minha família me proporcionou isso, fez diferença, né	18 - superioridade de oportunidades de estudo	Contrariedade à adoção das cotas raciais
3	não tinha, não existiam escolas especializadas e tudo	2 - desigualdade social contra o candidato	Contrariedade à adoção das cotas raciais
31	eu não tive tantas oportunidades igual aos meus concorrentes	2 - desigualdade social contra o candidato	Contrariedade à adoção das cotas raciais

44	na escola (pública) eu era a diferente. A do cabelo liso	2 - desigualdade social contra o candidato	Contrariedade à adoção das cotas raciais
48	a exceção sou eu, eu também sou exceção.	2 - desigualdade social contra o candidato	Contrariedade à adoção das cotas raciais
5	condições de preparo um pouco desfavorecidas em relação aos outros	4 - Candidato socialmente desfavorecido	Contrariedade à adoção das cotas raciais
6	utilizaria. não tenho reservas	5 - utilizaria cotas que o favorecessem	Contrariedade à adoção das cotas raciais
7	se existisse alguma condição de favorecimento, eu utilizaria sem restrições	5 - utilizaria cotas que o favorecessem	Contrariedade à adoção das cotas raciais
9	soube que eram beneficiários das vagas privilegiadas	7 - Reconhece a cota racial como privilégio	Contrariedade à adoção das cotas raciais
98	Todos tiveram todo um contexto familiar muito favorável	7 - Reconhece a cota racial como privilégio	Contrariedade à adoção das cotas raciais
101	Temos também pessoas com antepassados que vieram de outros países com muita dificuldade, como os japoneses, chineses	7 - Reconhece a cota racial como privilégio	Contrariedade à adoção das cotas raciais
102	na época que chegaram no Brasil também trabalharam em situação às vezes até análoga à escravidão	7 - Reconhece a cota racial como privilégio	Contrariedade à adoção das cotas raciais
103	também com dificuldades muito grandes em crescer no país	7 - Reconhece a cota racial como privilégio	Contrariedade à adoção das cotas raciais
104	não quero comparar a escravatura com outras situações	7 - Reconhece a cota racial como privilégio	Contrariedade à adoção das cotas raciais
105	a existência de cotas sociais seria muito mais favorável ao objetivo a que se propõe né	7 - Reconhece a cota racial como privilégio	Contrariedade à adoção das cotas raciais
106	é a inclusão de todas aquelas pessoas que têm dificuldades em alcançar o objetivo final	7 - Reconhece a cota racial como privilégio	Contrariedade à adoção das cotas raciais
107	Alguns que sempre estudaram em escolas de pouca qualidade ou que nem estudaram	7 - Reconhece a cota racial como privilégio	Contrariedade à adoção das cotas raciais
108	aí que você consegue uma política de inclusão bem efetiva	7 - Reconhece a cota racial como privilégio	Contrariedade à adoção das cotas raciais
17	fiscalização do preenchimento das condições foi muito falha	13 - implementação falha da cota racial	Existência de falhas na implementação da política pública
18	a pretexto de se gerar uma igualdade, se gera uma desigualdade	13 - implementação falha da cota racial	Existência de falhas na implementação da política pública
23	ele passou tantas posições na minha frente, mas ele não é negro	13 - implementação falha da cota racial	Existência de falhas na implementação da política pública
25	por conta de candidatos que se declararam afrodescendentes e muitos inclusive não eram	13 - implementação falha da cota racial	Existência de falhas na implementação da política pública
26	utilizaram, usurparam esse direito	13 - implementação falha da cota racial	Existência de falhas na implementação da política pública
28	não foi preenchido o número mínimo, o número máximo de candidatos	13 - implementação falha da cota racial	Existência de falhas na implementação da política pública
38	a gente ficou sabendo que tiveram pessoas que utilizaram que não estariam no seu direito de utilizar	13 - implementação falha da cota racial	Existência de falhas na implementação da política pública
39	Eu acho que podia ser mais rigoroso	13 - implementação falha da cota racial	Existência de falhas na implementação da política pública
40	Essa autodeclaração poderia ser ratificada por alguém	13 - implementação falha da cota racial	Existência de falhas na implementação da política pública

74	na verdade as discussões que ouvi em torno da questão de reserva de vagas, né, em relação aos grupos, as pessoas que entraram na reserva de vagas	13 - implementação falha da cota racial	Existência de falhas na implementação da política pública
75	mais relacionadas a critérios de promoção e de lotação	13 - implementação falha da cota racial	Existência de falhas na implementação da política pública
88	Não só na aprovação, na lotação, em geral. Várias consequências	13 - implementação falha da cota racial	Existência de falhas na implementação da política pública
92	Uma política pública que vai além da lei. Trazendo um benefício em toda a vida profissional daquele servidor.	13 - implementação falha da cota racial	Existência de falhas na implementação da política pública
99	eles se enquadravam no aspecto legal mas não eram de fato o alvo da política pública	13 - implementação falha da cota racial	Existência de falhas na implementação da política pública
10	alguns colegas raspam o cabelo, bronzearam...	8 - Fraude na autodeclaração	Existência de falhas na implementação da política pública
41	utilização por pessoas que não teriam direito	8 - Fraude na autodeclaração	Existência de falhas na implementação da política pública
50	só existe preconceito quando você olha pra pessoa e não enxerga ela como negra	8 - Fraude na autodeclaração	Existência de falhas na implementação da política pública
51	eu acho que sempre fica	8 - Fraude na autodeclaração	Existência de falhas na implementação da política pública
52	Mas sempre fica. Eu acho que fica latente um pouquinho	8 - Fraude na autodeclaração	Existência de falhas na implementação da política pública
16	afeta o conceito de meritocracia	12 - Cota racial afeta negativamente a meritocracia	Meritocracia
32	eu estudava muitas horas por dia. Pra isso, eu me doava mais	15 - alegação de mérito próprio	Meritocracia
33	eu tive que ralar mais um pouquinho que os demais	15 - alegação de mérito próprio	Meritocracia
35	fui até chamada de ousada	15 - alegação de mérito próprio	Meritocracia
58	Mas muitas vezes o aluno consegue chegar mais perto, senão, nivelar com a particular por esforço próprio	15 - alegação de mérito próprio	Meritocracia
59	[você utilizou algum processo seletivo diferenciado?] Não.	15 - alegação de mérito próprio	Meritocracia
61	Eu achava que uma preparação razoável pelo menos.	15 - alegação de mérito próprio	Meritocracia
76	mesmo no finalzinho da faculdade eu já comecei os estudos para o concurso	15 - alegação de mérito próprio	Meritocracia
77	Então trabalhava o dia inteiro e à noite, separava 4 horas para estudar.	15 - alegação de mérito próprio	Meritocracia
78	eu criava essa oportunidade então de preparação para o concurso específico	15 - alegação de mérito próprio	Meritocracia
90	se você for pensar de uma forma bem objetiva com relação à meritocracia, claro, interfere	19 - meritocracia afetada pela cota racial	Meritocracia
91	você só alcança lá se você tiver todo um mérito por trás, então, é, interfere menos se você for pensar no contexto legal	19 - meritocracia afetada pela cota racial	Meritocracia
29	quem não atingir aquele nível técnico, cotista ou não, acaba que não passou	14 - meritocracia preservada	Meritocracia
30	uma barreira técnica, esse foi um tanto quanto rígido nesse sentido	14 - meritocracia preservada	Meritocracia

65	Muitos entendem que se choca com a meritocracia, outros não	14 - meritocracia preservada	Meritocracia
67	considerando a finalidade da política, acredito que não se choca com a meritocracia não	14 - meritocracia preservada	Meritocracia
68	Eu entendo que [a meritocracia] não se choca com a igualdade não	14 - meritocracia preservada	Meritocracia
69	pra se falar em igualdade, a gente tem que considerar que todos estejam no mesmo patamar	14 - meritocracia preservada	Meritocracia
70	considerando a finalidade das políticas públicas de forma geral, é... tratar de forma desigual, mas visando colocar todos no mesmo patamar	14 - meritocracia preservada	Meritocracia
71	acho que não se choca não com a igualdade	14 - meritocracia preservada	Meritocracia
20	esses candidatos que se declaram e que eventualmente não são, esses acabam sendo discriminados	15 - preconceito explícito	Racismo implícito ou velado
21	é um estigma que a pessoa vai carregar para sempre	15 - preconceito explícito	Racismo implícito ou velado
22	o fulano não é negro, e se beneficiou da vaga	15 - preconceito explícito	Racismo implícito ou velado
45	Não que os negros eram maioria, por que eles não são a maioria da população	16 - confusão conceitual do que é negro	Racismo implícito ou velado
46	a miscigenação é muito grande	16 - confusão conceitual do que é negro	Racismo implícito ou velado
19	preconceito explícito, assim, de se dizer, não	14 - preconceito implícito ou velado	Racismo implícito ou velado
54	Eu acho até que muitas vezes eles querem provar que são tão bons quanto, ou até melhores	14 - preconceito implícito ou velado	Racismo implícito ou velado
55	(se empenhar mais) Ele (o cotista) quer mostrar, né	14 - preconceito implícito ou velado	Racismo implícito ou velado
72	nunca percebi não [o preconceito depois de passar no concurso]	14 - preconceito implícito ou velado	Racismo implícito ou velado
73	não vi pelo menos nenhuma, nenhum preconceito em relação à minha atuação não	14 - preconceito implícito ou velado	Racismo implícito ou velado
93	Eu senti isso na universidade. No concurso não	14 - preconceito implícito ou velado	Racismo implícito ou velado
94	à época, pelo menos na universidade federal do Paraná, havia alguma dificuldade	14 - preconceito implícito ou velado	Racismo implícito ou velado
95	Havia alguma dificuldade de alguns alunos que entraram por cotas	20 - Reconhece a existência de racismo	Racismo implícito ou velado
96	no concurso de procurador da fazenda não senti essa dificuldade não	21 - Não reconhece a existência de racismo na adm.	Racismo implícito ou velado
97	Se for pensar em todo o contexto social envolvido. Os que conheci também não.	21 - Não reconhece a existência de racismo na adm.	Racismo implícito ou velado
8	meu biótipo é de branco dos olhos claros. então, não utilizei.	6 - Se autodeclara/vê branco	Racismo implícito ou velado
36	eu não me enquadro não (nas cotas raciais)	6 - Se autodeclara/vê branco	Racismo implícito ou velado
43	no meu bairro, eu era minoria, eu sou branca, eu era a minoria	6 - Se autodeclara/vê branco	Racismo implícito ou velado
60	Não existia processo seletivo diferenciado, naquela época	6 - Se autodeclara/vê branco	Racismo implícito ou velado
81	[hipotética cota na qual se encaixasse] No meu caso não.	6 - Se autodeclara/vê branco	Racismo implícito ou velado
83	mesmo que tivesse alguma, algum tipo de cota na qual eu me enquadrasse não faria muita diferença não	6 - Se autodeclara/vê branco	Racismo implícito ou velado
84	[opção por cota] eu não me encaixava	6 - Se autodeclara/vê branco	Racismo implícito ou velado

85	as cotas que existiam eram pra deficientes físicos e cotas raciais. Não me enquadrava em nenhuma das duas	6 - Se autodeclara/vê branco	Racismo implícito ou velado
11	discriminação positiva	9 - reconhece a cota racial positivamente	Favorável à política pública
34	(cotas) Eu me enquadraria na baixa renda, mas não tinha na minha época	9 - reconhece a cota racial positivamente	Favorável à política pública
62	Eu utilizei a de afrodescendentes	9 - reconhece a cota racial positivamente - optante	Favorável à política pública
63	Eu acho bastante polêmica, mas, regra geral, 80 a 90% dos que se inscreveram foram aprovados na entrevista [para verificação fenótipo aposto na autodeclaração]	9 - reconhece a cota racial positivamente - optante	Favorável à política pública
64	é outra pergunta muito polêmica	9 - reconhece a cota racial positivamente - optante	Favorável à política pública
66	teríamos que analisar a finalidade dessa política pública de reserva de vagas	9 - reconhece a cota racial positivamente - optante	Favorável à política pública
49	Acho válidas as cotas	9 - reconhece a cota racial positivamente - visão formal	Favorável à política pública
42	historicamente, os negros, eles têm menos oportunidades	9 - reconhece a cota racial positivamente - visão histórica	Favorável à política pública
100	uma justificativa das cotas para os afrodescendentes seja essa dívida histórica e social	9 - reconhece a cota racial positivamente - visão histórica	Favorável à política pública

Fonte: Elaborado pelo autor.



## **Anexo I – Lista de Documentos Utilizados na Pesquisa**

- EDITAL ESAF Nº 34, DE 03 DE JULHO DE 2015
- EDITAL ESAF Nº 65, DE 22 DE OUTUBRO DE 2015
- EDITAL ESAF Nº 73, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2015
- EDITAL ESAF Nº 28, DE 19 DE MAIO DE 2016
- EDITAL ESAF Nº 56, DE 16 DE AGOSTO DE 2016
- EDITAL ESAF Nº 67, DE 15 DE SETEMBRO DE 2016
- EDITAL ESAF Nº 68, DE 15 DE SETEMBRO DE 2016
- EDITAL ESAF Nº 70, DE 15 DE SETEMBRO DE 2016
- EDITAL ESAF Nº 80, DE 04 DE OUTUBRO DE 2016
- EDITAL ESAF Nº 83, DE 17 DE OUTUBRO DE 2016
- EDITAL ESAF Nº 84, DE 17 DE OUTUBRO DE 2016
- EDITAL ESAF Nº 90, DE 03 DE NOVEMBRO DE 2016
- EDITAL ESAF Nº 105, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2016
- EDITAL ESAF Nº 110, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2016
- EDITAL ESAF Nº 115, DE 07 DE DEZEMBRO DE 2016

EDITAL DE 21 DE MAIO DE 2019 - Instituto Rio Branco (IRBr).