

ano 17 - n. 70 | outubro/dezembro - 2017  
Belo Horizonte | p. 1-318 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v17i70  
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional  
www.revistaaec.com

# A&C

**Revista de Direito  
ADMINISTRATIVO  
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &  
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737  
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral  
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.  
I. Fórum.

CDD: 342  
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico: Walter Santos

## Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

### Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

### Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paraense de Direito Administrativo (IPDA).

### Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada no BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

### Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

### Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

### Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine

### Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

## Sub-representação legal nas ações afirmativas: a Lei de Cotas nos concursos públicos

*Legal underrepresentation and affirmative action: racial quotas for federal civil servant positions*

**Evandro Piza Duarte\***

Universidade de Brasília (Brasil)  
evandropiza@gmail.com

**Gianmarco Loures Ferreira\*\***

Universidade de Brasília (Brasil)  
gianloures@gmail.com

**Recebido/Received:** 05.06.2017 / June 05<sup>th</sup>, 2017

**Aprovado/Approved:** 16.09.2017 / September 16<sup>th</sup>, 2017

---

**Resumo:** Este artigo pretende contribuir para a discussão sobre políticas de ação afirmativa de recorte racial no Brasil, como as cotas raciais em concursos públicos. A partir da análise da composição racial das carreiras e dos cargos públicos federais, identificaram-se três aspectos em que a Lei nº 12.990, de 2014, apresentaria limites ao combate à desigualdade racial: o percentual de vagas reservadas (quanto), as carreiras em que se aplicaria (onde) e a não abrangência dos cargos em comissão (quem). Com base nos dados levantados, concluiu-se pela existência de restrições na Lei de Cotas, que pode ser sintetizada no

---

Como citar este artigo/*How to cite this article:* DUARTE; Evandro Piza; FERREIRA, Gianmarco Loures. Sub-representação legal nas ações afirmativas: a Lei de Cotas nos concursos públicos. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 199-235, out./dez. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i70.494.

\* Professor de Processo Penal e Criminologia na Universidade de Brasília – UnB (Brasília-DF, Brasil). Doutor em Direito pela UnB. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Professor na Cátedra Brasil sobre Relações Raciais (Capes) na Universidade Nacional da Colômbia (2014), coordenador do Centro de Estudos em Desigualdade e Discriminação da Faculdade de Direito da UnB e do Núcleo de Estudos Maré sobre Cultura Jurídica e Atlântico Negro, e integrante do Grupo de Investigación sobre Igualdad Racial, Diferencia Cultural, Conflictos Ambientales y Racismos en las Américas Negras (IDCARÁN), da Universidade Nacional da Colômbia. E-mail: evandropiza@gmail.com.

\*\* Mestre em Direito, Constituição e Estado pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (Brasília-DF, Brasil). E-mail: gianloures@gmail.com.

conceito proposto de sub-representação legal, em que aspectos referentes a “quanto”, “onde” e “quem” criam limites a esta política afirmativa. Assim, a lei mantém a proporção de pessoas que podem vir a ser beneficiadas por ela inferior à proporção deste mesmo grupo na população brasileira. Por fim, embora destaque a essencialidade das cotas raciais nos concursos públicos, o artigo identifica as limitações da lei e procura agregar ao debate elementos que poderiam ser incorporados em sua modelagem.

**Palavras-chave:** Ações afirmativas. Cotas raciais. Concursos públicos. Sub-representação. Lei nº 12.990/14.

**Abstract:** This paper contributes to the debate on race-based affirmative action in Brazil, such as racial quotas in civil servant positions. Based on the analysis of the racial composition of various federal careers and federal positions, three areas are identified in which Law 12,990/2014 limits the fight against racial inequality: the percentage of reserved seats (how many), the careers to which the quota system applies (where), and the exclusion of “trust positions” (who). The data reveal shortcomings of the quota system, which can be summarized by the proposed concept of legal underrepresentation, where certain aspects of the law referring to “how much”, “where” and “who” sets limits for this affirmative public policy. Thus, it maintains the proportion of people who are likely to benefit from it lower than the proportion of this group in the Brazilian population. Finally, although this study highlights the essentiality of racial quotas in civil servant positions, it identifies the limitations of the law and seeks to bring into the debate elements that could be incorporated to the legal modeling.

**Keywords:** Affirmative action. Racial quotas. Civil servant positions. Underrepresentation. Act n. 12.990/14.

**Sumário:** **1** A lei de cotas raciais em concursos públicos – **2** Por uma perspectiva crítica das ações afirmativas: os limites da resposta liberal – **3** “Quanto”: o percentual reservado de 20% das vagas – **4** “Onde”: distinção por carreiras – **5** “Quem”: a não inclusão dos cargos em comissão como objeto de reserva de vagas – **6** Um novo conceito para identificar os limites ao combate à sub-representação da população negra por meio das cotas raciais – **7** O que é sub-representação legal? – **8** Considerações finais – Referências

---

## 1 A lei de cotas raciais em concursos públicos

O presente estudo aborda a discussão de desigualdade racial no Brasil por meio da análise de uma política pública elaborada para o combate dos efeitos da discriminação racial: as ações afirmativas sensíveis à “raça”<sup>1</sup> e, em especial, as cotas raciais nos serviços públicos federais, estabelecidas pela Lei Federal nº 12.990, de 9 de junho de 2014, neste trabalho tratada sinteticamente como Lei de Cotas.

A partir da pergunta “as cotas raciais, como previstas na Lei de Cotas, contribuem para a redução ou apenas mantêm a sub-representação da população negra nos espaços públicos em disputa?”, passou-se a buscar na lei os critérios adotados para compreender esta relação. Dessa análise, chegou-se à conclusão que pode

---

<sup>1</sup> O alerta de Frankenberg (2004) de que Gilroy (1991) utiliza “raça” sistematicamente entre aspas, a fim de lembrar seus leitores da irrealidade e instabilidade do termo foi aqui acolhido. FRANKENBERG, R. A miragem de uma branquidade não-marcada. In: WRON, W. (Ed.). *Branquidade: identidade branca e multiculturalismo*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p. 307-338.

ser sintetizada no conceito<sup>2</sup> de sub-representação legal, em que aspectos referentes a “quanto”, “onde” e “quem” criam limites a esta política afirmativa.<sup>3</sup>

Adotou-se como marco teórico a Teoria Crítica da Raça,<sup>4</sup> que, de acordo com Solarzano, Ceja e Yosso,<sup>5</sup> apresenta cinco princípios: (a) o papel central dos conceitos de “raça” e racismo; (b) o desafio à ideologia dominante; (c) o compromisso com a justiça social; (d) a centralidade do conhecimento experimental; e (e) a adoção de uma perspectiva interdisciplinar. Nesse sentido, embora a realidade brasileira possa apresentar contornos diferentes em relação à norte-americana, Silva e Pires<sup>6</sup> identificam aspectos da Teoria Crítica da Raça úteis ao enfrentamento do “mito da democracia racial”, ainda presente nas discussões sobre ações afirmativas e, em especial, cotas raciais, o que justifica sua utilização no presente trabalho.

De igual modo, a Teoria Crítica da Raça, como movimento intelectual de síntese e superação da teoria crítica do direito, nos anos 1990, dialogou com um amplo espectro de perspectivas críticas do pensamento negro e de pensadores da diáspora africana, não se limitando à construção de um novo cânone acadêmico.<sup>7</sup> Daí porque ser constitutiva da Teoria Crítica da Raça a perspectiva transnacional,<sup>8</sup> diaspórica<sup>9</sup> e antidisciplinar,<sup>10</sup> pois essa teoria resultou também de uma confluência de experiências, saberes marginais e perspectivas situadas de pessoas que vivenciaram os efeitos da escravidão e enfrentam as consequências do racismo. A Teoria Crítica da Raça ocupa-se em compreender e transformar as múltiplas

<sup>2</sup> BECKER, H. S. *Segredos e truques da pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

<sup>3</sup> FERREIRA, G. L. *Sub-representação legal nas ações afirmativas: a Lei de Cotas nos concursos públicos*. Brasília, 2016. 222f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição, Universidade de Brasília.

<sup>4</sup> DELGADO, R.; STEFANCIC, J. *Critical Race Theory: an introduction*. New York: NYU Press, 2001.

ZUBERI, T. *Thicker than blood: how racial statistics lie*. Minneapolis: [s.n.], 2001.

ZUBERI, T.; BONILLA-SILVA, E. *While logic, white methods: racism and methodology*. New York: Rowman & Littlefield, 2008.

<sup>5</sup> SOLARZANO, D.; CEJA, M.; YOSSO, T. Critical Race Theory, racial microaggressions, and campus racial climate: the experiences of African American college students. *The Journal of Negro Education*, v. 69, n. 1/2, p. 60-73, 2000.

<sup>6</sup> SILVA, C. L.; PIRES, T. R. de O. *Teoria crítica da raça como referencial teórico necessário para pensar a relação entre direito e racismo no Brasil: direitos dos conhecimentos*. Florianópolis: Conpedi, 2015. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/O91ud5at/g3Plfud892tlK70c.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

<sup>7</sup> CRENSHAW, K. Critical Race Studies: the first decade: critical reflections, or “a foot in the closing door”. *UCLA Law Review*, v. 1343, p. 1-36, 2002.

YOSSO, T. et al. Critical Race Theory in Chicana/O Education. *National Association for Chicana and Chicano Studies Annual Conference*, p. 89-104, 2001.

ZUBERI, T. Teoria crítica da raça e da sociedade nos Estados Unidos. *Cadernos do CEAS*, n. 238, p. 464-487, 2016.

<sup>8</sup> ZUBERI, T.; BONILLA-SILVA, E. *While logic, white methods: racism and methodology*. New York: Rowman & Littlefield, 2008.

<sup>9</sup> DUARTE, E. P.; QUEIROZ, M. V. L. A Revolução Haitiana e o Atlântico Negro: o constitucionalismo em face do lado oculto da modernidade. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, v. 49, p. 10-42, 2016.

<sup>10</sup> CRENSHAW, K. Twenty years of Critical Race Theory: looking back to move forward. *Connecticut Law Review*, v. 43, n. 5, p. 1253-1352, 2011.

dimensões do poder nas sociedades onde elas foram determinantes da constituição de hierarquias sociais racializadas.<sup>11</sup>

Dois conceitos são centrais neste estudo: racismo institucional e supremacia branca. Freeman<sup>12</sup> aponta que há duas perspectivas para encarar a discriminação racial, uma a da vítima, outra, a do ofensor. Na perspectiva da vítima, a discriminação racial descreve as condições (*conditions*) de existência atual de um grupo de classes subalternizadas, no que tange tanto às condições de vida (falta de empregos, falta de recursos e falta de moradia, entre outros) quanto à percepção associada a estas questões objetivas (falta de escolha e falta de individualidade daqueles que são sempre percebidos como membros de um grupo, em vez de indivíduos). Já na perspectiva do ofensor (*perpetrator's perspective*), a discriminação racial é vista não como uma condição, mas como ações (*actions*) infligidas à vítima. Assim, na primeira, o foco é na forma como a sociedade se estrutura e, na segunda, em como determinado ofensor age em relação a algumas pessoas ou grupo de pessoas. Entretanto, de modo geral a perspectiva do ofensor é sempre a base das leis antidiscriminatórias, atacando o racismo individual<sup>13</sup> e deixando de lado as condições de funcionamento da sociedade. Daí a relevância de observar, na perspectiva da vítima, o racismo institucional, assim considerado como “ações oficiais que, de alguma forma, excluía ou prejudicavam indivíduos ou grupos racialmente distintos”.<sup>14</sup> Operando independentemente da vontade de indivíduos racistas, o racismo institucional se manifesta “quando as normas de uma instituição são apresentadas com a suposição de igualdade racial que não existe na sociedade”.<sup>15</sup> É o caso da Lei de Cotas.

<sup>11</sup> O processo de racialização dá-se a partir das conquistas europeias de povos não europeus, com o objetivo de controlá-los, vencê-los e violentá-los, identificadas por Enrique Dussel (1993) com o marco de 1492. Conforme Silva (2016b, p. 4), “segundo Bernardino-Costa e Grosfoguel (2016), na regência da colonialidade do poder, os conceitos de raça e de racismo são estruturantes das relações entre conquistadores e conquistados, que passaram não apenas o controle do trabalho, mas também do Estado e da produção de conhecimento. Considerar o outro como atrasado concedeu à Europa o sentido de modernidade e centralidade, que norteou a política e a processo de conhecimento ao longo do tempo”. Para uma discussão do processo de racialização e sua crítica, ver Duarte (2003).

DUSSEL, E. 1492 – O encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade. Petrópolis: Vozes, 1993.

SILVA, T. D. Gestão pública na zona do não ser: políticas públicas de promoção da igualdade racial na Administração Pública Federal no Brasil. Jornada Negra. *Anais...* Brasília, 2016b. p. 1-8.

DUARTE, E. *Criminologia & racismo*: introdução à criminologia brasileira. Curitiba: Juruá, 2003.

<sup>12</sup> FREEMAN, A. D. Legitimizing racial discrimination through antidiscrimination law: a critical review of Supreme Court Doctrine. *Minnesota Law Review*, v. 62, p. 1049-1119, 1978.

<sup>13</sup> Por racismo individual, que leva em conta o indivíduo racista, tem-se “aquele que considera que as pessoas negras, como grupo, são inferiores aos brancos, e isto por causa de traços físicos (genótipo ou fenótipo) e estes traços são determinantes de comportamentos, qualidades morais ou intelectuais, etc.”. BERTÚLIO, D. L. de L. Direito e relações raciais: uma introdução crítica ao racismo. Florianópolis, 1989. 229 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. p. 104.

<sup>14</sup> BERTÚLIO, D. L. de L. *Direito e relações raciais*: uma introdução crítica ao racismo. Florianópolis, 1989. 229 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. p. 105.

<sup>15</sup> JONES, 1978 *apud* BERTÚLIO, D. L. de L. *Direito e relações raciais*: uma introdução crítica ao racismo. Florianópolis, 1989. 229 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. p. 106.

Já a supremacia racial ocorre numa situação em que uma minoria mantém o “monopólio exclusivo de todo o poder, bem-estar, saúde, educação e renda nacionais”.<sup>16</sup> Esta supremacia racial é mais precisamente uma supremacia branca (*white supremacy*),<sup>17</sup> que compreende

[os] sistemas políticos, econômicos e culturais em que Brancos esmagadoramente controlam o poder e os recursos materiais, ideias conscientes ou inconscientes de supremacia branca estão espalhadas e relações de dominação branca e subordinação não-branca são diariamente reencontradas em uma ampla margem de arranjos institucionais e sociais.<sup>18</sup>

Estes sistemas, conjuntos de ideias e arranjos institucionais e sociais caracterizam, no contexto brasileiro, a longa experiência da escravidão,<sup>19</sup> a forma como se deu a abolição<sup>20</sup> e a própria construção da ideia de nação brasileira. Essas práticas resultam na coexistência de dois Brasis, em que convivem a superabundância, para a população branca, e a absoluta escassez de tudo, para a população negra.<sup>21</sup>

<sup>16</sup> NASCIMENTO, 1980, p. 149 *apud* RIBEIRO, M. *Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil (1986-2010)*. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

<sup>17</sup> Conforme Vron Ware, o termo *whitesupremacy* “é um construto histórico derivado do discurso racista do sul dos Estados Unidos, mais tarde generalizado e aplicado inclusive à África do Sul”. Ainda conforme a autora, “o fato de o Brasil haver passado por maiores revoltas escravas significava que a classe dominante tinha mais medo dos negros e estava mais ansiosa por esvaziar o conflito entre negros e brancos do que seus equivalentes sul-africanos ou norte-americanos. Isso não quer dizer que a supremacia branca tenha sido silenciada, mas que não foi cultuada na política oficial”. WARE, V. O poder duradouro da branquidade: “um problema a solucionar”. In: \_\_\_\_\_. *Branquidade: identidade branca e multiculturalismo*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p. 39 e 22.

<sup>18</sup> MILLS, 1997, p. 37 *apud* GOAR, C. Experiments in Black and White. In: ZUBERI, T.; BONILLA-SILVA, E. (Eds.). *White logic, white methods: racism and methodology*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2008. p. 153-162.

<sup>19</sup> O trabalho escravo, no Brasil, inicia-se com a chegada dos primeiros africanos, por volta de 1551, seguida de entradas crescentes, culminando com o desembarque de 712 mil indivíduos no período de 1821 a 1850 (ALENCASTRO, L. F. *O trato dos viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000). O ingresso de pessoas escravizadas talvez atinja a casa dos 5 milhões (BANCO de dados do tráfico transatlântico de escravos. 2015. Disponível em: <<http://slavevoyages.org/>>. Acesso em: 8 dez. 2015), embora esses números sofram de imensa imprecisão, como aponta Clóvis Moura: “Rocha Pombo estima em quinze milhões o montante de negros entrados pelos diversos portos durante a escravidão, número que Tanay acha exageradíssimo. Renato Mendonça cifra-o em quatro milhões oitocentos e trinta mil” (MOURA, C. *Rebeliões na senzala*. São Paulo: Lech, 1988, p. 49).

<sup>20</sup> Em 13 de maio de 1888, é aprovada a Lei nº 3.353, que declara extinta a escravidão no Brasil, com dois lacônicos dispositivos: “art. 1º É declarada extinta desde a data desta Lei a escravidão no Brasil” e “art. 2º Revogam-se as disposições em contrário”. Ou seja, não se estabeleceu qualquer tipo de política de apoio para a população remanescente de pessoas escravizadas à época.

<sup>21</sup> RIBEIRO, M. *Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil (1986-2010)*. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

Ínsita à ideia de supremacia branca está a ideia de branquidade,<sup>22</sup> que estrutura um consenso explícito ou tácito em relação às hierarquias raciais.<sup>23</sup> Conforme sintetiza Moreira,<sup>24</sup>

como um padrão cultural que cria a negritude como sua oposição racial, a branquidade tem funcionado como a base da racialização que cria uma hierarquia de cor, a qual atribui diferentes formas de privilégio social de acordo com a posição dos indivíduos na escala de cores. Aqueles classificados como brancos têm acesso a uma série de privilégios sociais que se mantém na maior parte das vezes inacessível aos indivíduos situados próximos ao lado oposto desse espectro de cores.

Na percepção de Sovik,<sup>25</sup> este aspecto é relevante na discussão de aspectos ligados ao racismo:

O interesse em analisar a branquidade não é de traçar o perfil de um grupo populacional até então ignorado, mas de entender como, há tanto tempo, não se prestou atenção aos valores que o definem. O estudo da branquidade pode esclarecer as formas mais cordiais, menos explícitas do racismo brasileiro, as maneiras de suavizar os contornos de categorias raciais enquanto se mantém as portas fechadas para afrodescendentes.

Busca-se, em última análise, um “antirracismo mais amplo” “capaz de abarcar um novo senso comum multirracial que seja mais equânime”.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Segundo Frankenberg (2004, p. 312–313), “1. A branquidade é um lugar de vantagem estrutural nas sociedades estruturadas na dominação racial; 2. A branquidade é um ‘ponto de vista’, um lugar a partir do qual nos vemos e vemos os outros e as ordens nacionais e globais; 3. A branquidade é um lócus de elaboração de uma gama de práticas e identidades culturais, muitas vezes não marcadas e não denominadas, ou denominadas como nacionais ou ‘normativas’, em vez de especificamente raciais; 4. A branquidade é comumente redenominada ou deslocada dentro das denominações étnicas ou de classe; 5. Muitas vezes, a inclusão na categoria ‘branco’ é uma questão controversa e, em diferentes épocas e lugares, alguns tipos de branquidade são marcadores de fronteiras da própria categoria; 6. Como lugar de privilégio, a branquidade não é absoluta, mas atravessada por uma gama de outros eixos de privilégio ou subordinação relativos; estes não apagam nem tornam irrelevante o privilégio racial, mas o modulam ou modificam; 7. A branquidade é produto da história e é uma categoria relacional. Como outras localizações raciais, não tem significado intrínseco, mas apenas significados socialmente construídos. Nessas condições, os significados da branquidade têm camadas complexas e variam localmente e entre os locais; além disso, seus significados podem parecer simultaneamente maleáveis e inflexíveis; 8. O caráter relacional e socialmente construído da branquidade não significa, convém enfatizar, que esse e outros lugares raciais sejam irrealis em seus efeitos materiais e discursivos”. FRANKENBERG, R. A miragem de uma branquidade não-marcada. In: WRON, W. (Ed.). *Branquidade: identidade branca e multiculturalismo*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p. 307-338.

<sup>23</sup> MILLS, C. W. *The racial contract*. London: Cornell University Press, 1999. v. 109.

<sup>24</sup> MOREIRA, A. J. *Racial politics in Brazil: exposing the unequal past, building an egalitarian future*. Cambridge: Harvard, 2013. p. 1-26.

<sup>25</sup> SOVIK, L. Aqui ninguém é branco: hegemonia branca e *media* no Brasil. In: WARE, V. (Ed.). *Branquidade: identidade branca e multiculturalismo*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p. 384.

<sup>26</sup> FRANKENBERG, R. A miragem de uma branquidade não-marcada. In: WRON, W. (Ed.). *Branquidade: identidade branca e multiculturalismo*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p. 322.

Estabelecidas estas premissas, é possível fazer uma crítica à Lei de Cotas a partir de três aspectos: (i) “quanto” – o percentual fixo em 20% de vagas reservadas para ingressantes cotistas; (ii) “onde” – aplicação a todas as carreiras do Executivo federal; e (iii) “quem” – a inclusão apenas dos cargos efetivos na política afirmativa analisada. Em todos esses pontos, podem-se verificar os problemas já apontados pela corrente de estudos raciais críticos com relação à manutenção da sub-representação negra em setores relevantes da sociedade, ao reforço a estereótipos de que negros e negras em determinados espaços são minoria e à incapacidade da branquidade em abrir mão de seus privilégios para a efetiva integração de todas as pessoas, independentemente do pertencimento a grupos racializados.<sup>27</sup>

A análise feita neste artigo afasta-se da posição de alguns autores<sup>28</sup> que postulam a inconstitucionalidade da política de cotas por sua inadequação à realidade brasileira ou à especificidade dos concursos públicos. Desde um ponto de vista jurídico, nos termos do que decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186, julgada em

<sup>27</sup> Conforme anota Tukufu Zuber (2001, p. 4, tradução nossa): “A adesão à doutrina de classificação racial foi motivada economicamente pela necessidade de apoiar a indústria escravagista e os esforços dos colonizadores coloniais; mas, para o mundo que a observava, ela soava como resultado de um pensamento cuidadoso da experiência e da razão. E, por causa disso, ela foi especialmente desastrosa para a ciência e a religião, para a arte e o governo, assim como para a indústria. Esses Estados colonizadores puderam afirmar que os Africanos, mesmo quando em contato com a ‘civilização moderna’, não podiam ser ‘civilizados’ e, assim, eles e outros povos não europeus no mundo eram tão inferiores aos europeus que o mundo da Europa, o Ocidente, tinha o direito de governar a humanidade por suas próprias razões. A classificação racial foi desenvolvida como parte dos esforços para justificar a estratificação racial”.

<sup>28</sup> AZEVEDO, D. A. *Cotas raciais no serviço público: o julgamento da ADPF 186 antecipa a constitucionalidade de quaisquer outras políticas afirmativas?* [s.l.: s.n.], 2014. Disponível em: <<http://www.criticaconstitucional.com/cotas-raciais-no-servico-publico-o-julgamento-da-adpf-186-antecipa-a-constitucionalidade-de-quaisquer-outras-politicas-afirmativas/>>. Acesso em: 31 jul. 2015; BONADIMAN, D. A inconstitucionalidade do sistema de cotas para negros. *Âmbito Jurídico*, 2014. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13745](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13745)>. Acesso em: 19 fev. 2014; SENHORAS, E. M.; SOUZA CRUZ, A. R. A. A lei das cotas em concursos públicos da administração pública federal. *Repertório de Jurisprudência IOB*, v. 1, n. 10, maio 2015.

26 de abril de 2012,<sup>29</sup> cotas raciais no Brasil são constitucionais,<sup>30</sup> desde que observados os seguintes critérios: (i) atingir grupos sociais determinados; (ii) de maneira pontual; (iii) atribuindo-lhes certas vantagens; (iv) por um tempo limitado, (v) de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. Tais requisitos são amplamente atendidos pela Lei de Cotas.<sup>31</sup>

Já do ponto de vista teórico, Adilson Moreira<sup>32</sup> aponta duas consequências importantes dessa decisão: (i) “representa um afastamento radical das narrativas que aproximam liberalismo como uma força racionalizante de moralidade público e privada a respeito de questões de igualdade racial” e (ii) “reconhece os afro-brasileiros como um grupo social distinto para fins de análise da proteção da igualdade”.

<sup>29</sup> O acórdão ficou assim ementado: “ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATOS QUE INSTITUÍRAM SISTEMA DE RESERVA DE VAGAS COM BASE EM CRITÉRIO ÉTNICO-RACIAL (COTAS) NO PROCESSO DE SELEÇÃO PARA INGRESSO EM INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 1º, CAPUT, III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II XXXIII, XLI, LIV, 37, CAPUT, 205, 206, CAPUT, I, 207, CAPUT, E 208, V, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. I – Não contrária – ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. II – O modelo constitucional brasileiro incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade. III – Esta Corte, em diversos precedentes, assentou a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa. IV – Medidas que buscam reverter, no âmbito universitário, o quadro histórico de desigualdade que caracteriza as relações étnico-raciais e sociais em nosso País não podem ser examinadas apenas sob a ótica de sua compatibilidade com determinados preceitos constitucionais, isoladamente considerados, ou a partir da eventual vantagem de certos critérios sobre outros, devendo, ao revés, ser analisadas à luz do arcabouço principiológico sobre o qual se assenta o próprio Estado brasileiro. V – Metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias, de resto, um dos fundamentos do Estado brasileiro, conforme dispõe o art. 1º, V, da Constituição. VI – Justiça social, hoje, mais do que simplesmente redistribuir riquezas criadas pelo esforço coletivo, significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes. VII – No entanto, as políticas de ação afirmativa fundadas na discriminação reversa apenas são legítimas se a sua manutenção estiver condicionada à persistência, no tempo, do quadro de exclusão social que lhes deu origem. Caso contrário, tais políticas poderiam converter-se em benesses permanentes, instituídas em prol de determinado grupo social, mas em detrimento da coletividade como um todo, situação – é escusado dizer – incompatível com o espírito de qualquer Constituição que se pretenda democrática, devendo, outrossim, respeitar a proporcionalidade entre os meios empregados e os fins perseguidos. VIII – Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186*, julgada em 26 de abril de 2012. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2691269>>. Acesso em: 17 nov. 2015.

<sup>30</sup> DUARTE, E. C. P. Princípio da isonomia e critérios para a discriminação positiva nos programas de ação afirmativa para negros (afrodescendentes) no ensino superior. *A&C – Revista de Direito Administrativo Constitucional*, ano 7, p. 1-44, 2007; DUARTE, E. P.; SCOTTI, G. História e memória nacional no discurso jurídico: o julgamento da ADPF 186. *Universitas Jus*, v. 24, n. 3, p. 33-45, 2013.

<sup>31</sup> FERREIRA, G. L. *Sub-representação legal nas ações afirmativas: a Lei de Cotas nos concursos públicos*. Brasília, 2016. 222f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição, Universidade de Brasília.

<sup>32</sup> MOREIRA, A. J. *Racial politics in Brazil: exposing the unequal past, building an egalitarian future*. Cambridge: Harvard, 2013. P. 1-26.

Assim, a ADPF nº 186 avançou na consolidação da sociedade brasileira “que se alicerça sobre o reconhecimento recíproco da igualdade e da liberdade de todos e cada um de seus membros”.<sup>33</sup> A ADPF respaldou, inclusive, a extensão da política de cotas para as demais instituições federais de ensino, por meio da Lei Federal nº 12.711, de 2012, e da Lei de Cotas.

Não se ignora a importância da colocação de pessoas negras em postos vários no serviço público, que, para além dos efeitos concretos individualizados de ganho social, tem efeitos simbólicos para toda a sociedade. Reconhece-se a importância das cotas raciais, como hoje se configuram, e o que representam em termos de conquista social. A luta em torno das cotas permitiu o surgimento de condições sociais, inclusive de espaços acadêmicos um pouco mais plurais, para que se pudessem propor novos debates sobre a desigualdade racial, como o que se faz neste artigo. A opção, entretanto, no âmbito deste trabalho é de abordar os limites da modelagem das cotas raciais nos concursos públicos, em razão das possibilidades disponíveis e não adotadas, mesmo reconhecendo seus méritos e sua profunda necessidade para a sociedade brasileira.

Essa perspectiva vem ao encontro, aliás, da preocupação de Tatiana Silva,<sup>34</sup> que, ao pesquisar a produção acadêmica em periódicos nos últimos cinco anos, concluiu que “poucos trabalhos têm foco em processos decisórios, tanto na escolha das alternativas para definição dos parâmetros das políticas como também sobre as decisões de como esta deve ser implementada”. Portanto, “ressente-se de uma investigação engajada no aperfeiçoamento dos instrumentos de políticas públicas e na crítica consistente ao ‘fazer’ da gestão pública”.

## 2 Por uma perspectiva crítica das ações afirmativas: os limites da resposta liberal

Na mesma linha de pensamento de Freeman,<sup>35</sup> Crenshaw et al.<sup>36</sup> apontam a tendência de pensadores liberais em considerar o racismo mera manifestação pessoal de discriminação, sem compreender sua função estrutural na sociedade – ou seja, esses pensadores adotam a perspectiva dos agressores, não das vítimas. Assim, a discriminação racial ficou restrita aos seus aspectos negativos, de decisões tomadas por algumas pessoas com base em atributos irracionais e irrelevantes como

<sup>33</sup> CARVALHO NETTO, M.; SCOTTI, G. *Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 158.

<sup>34</sup> SILVA, T. D. Administração pública e relações raciais: uma análise da produção científica entre 2011 e 2016. ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, VII, São Paulo, 2016a. p. 6.

<sup>35</sup> FREEMAN, A. D. Legitimizing racial discrimination through antidiscrimination law: a critical review of Supreme Court Doctrine. *Minnesota Law Review*, v. 62, p. 1049-1119, 1978.

<sup>36</sup> CRENSHAW, K. et al. *Critical race theory: the key writings that formed the movement*. New York: The New Press, 1995.

os de “raça”. Corolário dessa lógica é a contradição a que os liberais se veem capturados ao tomar a consciência de raça como manifestação de racismo. A reconciliação liberal para esta contradição, do ponto de vista de propostas antidiscriminatórias, especialmente em relação às ações afirmativas, é caracterizá-las como

[...] um remédio meramente “excepcional” para injustiças passadas, uma ferramenta temporária para ser utilizada apenas até que a igualdade de oportunidades seja alcançada ou um mecanismo padrão para atingir a discriminação que não possa ser diretamente comprovada. [...] Seus beneficiários [das ações afirmativas] sofreram “privações” antecedentes (“deprived” backgrounds) que demandam considerações limitadas e especiais em oposição à plenamente racional e neutra competição por bens sociais. [...] Promotora de “diversidade” social, um valor que para a visão liberal é independente e, talvez, até mesmo, em oposição com a igualdade de oportunidades ou com a meritocracia.<sup>37</sup>

As ações afirmativas, nessa limitada perspectiva, são pensadas de um ponto de vista defensivo, como um desvio dos demais processos legítimos de seleção, baseados numa retórica liberal, que considera o mito do mérito como algo neutro e impessoal, localizado fora do poder social e desconectado do sistema de privilégio racial<sup>38</sup> da supremacia branca. Eis um dos motivos para que a Teoria Crítica da Raça dedique boa parte de sua produção a desconstruir o pensamento liberal<sup>39</sup> e neoliberal,<sup>40</sup> especialmente o referente à ideia de mérito.<sup>41</sup>

Ainda de acordo com o pensamento liberal, o percentual de vagas reservadas para as políticas afirmativas deve ser razoavelmente calculado para trazer as expectativas de sucesso das vítimas para onde elas deveriam estar, se ausentes as privações passadas reconhecidas.<sup>42</sup> No entanto, essa mesma lógica estabelece um limite a essa tentativa de equilíbrio, na medida em que propõe que

o peso imposto a um membro inocente do grupo não beneficiado é limitado a diminuir a expectativa de conseguir um bem, objeto das ações afirmativas, ou o aumento do risco de perda desse bem, em tempos de economia em contração, desde que este aumento ou diminuição de expectativas envolvidas seja razoavelmente calculada para que o

<sup>37</sup> CRENSHAW, K. et al. *Critical race theory: the key writings that formed the movement*. New York: The New Press, 1995. p. xxix.

<sup>38</sup> CRENSHAW, K. et al. *Critical race theory: the key writings that formed the movement*. New York: The New Press, 1995.

<sup>39</sup> DELGADO, R.; STEFANCIC, J. *Critical Race Theory: an annotated bibliography*. *Virginia Law Review*, v. 79, n. 2, p. 461-516, 1993.

<sup>40</sup> ZUBERI, T.; BONILLA-SILVA, E. *While logic, white methods: racism and methodology*. New York: Rowman & Littlefield, 2008.

<sup>41</sup> DELGADO, R.; STEFANCIC, J. *Critical Race Theory: an introduction*. New York: NYU Press, 2001.

<sup>42</sup> ROSENFELD, M. *Affirmative action and justice: a philosophical and constitutional inquiry*. New Haven: Yale University Press, 1991.

indivíduo inocente não seja colocado numa posição pior do que aquele que ele/ela estaria se não fosse pela privação reconhecida.<sup>43</sup>

Dessa passagem, infere-se a óbvia concepção de que haveria membros “inocentes” do grupo não beneficiado; em outras palavras, o grupo beneficiado – a população negra, no caso – seria o oposto de “inocente”, ou seja, culpado por buscar uma reparação.<sup>44</sup> Além disso, a excepcionalidade da medida, seu caráter desviante de um padrão neutro e, principalmente, uma preocupação para que as estruturas da sociedade não sejam alteradas é uma constância no pensamento liberal.

Por outro lado, a Teoria Crítica da Raça faz uma abordagem absolutamente distinta das ações afirmativas, afastando-se do pensamento liberal, que a considera uma “preferência racial”, e reforçando a necessidade dessa medida. Segundo essa teoria, a ação afirmativa, ainda que limitada, visa “criar suficientes exceções ao privilégio branco para que o mito da igualdade de oportunidades pareça no mínimo plausível”, possibilitando um atendimento modesto, mas de mais justiça racial.<sup>45</sup> Conforme Cheryl. Harris,

[...] ações afirmativas são mais que um programa: é um princípio internacionalmente reconhecido, baseado na teoria de direitos e igualdade. A Igualdade formal desconsidera desvantagens estruturais e requer apenas a não-discriminação ou o “tratamento igual”; ao contrário, as ações afirmativas buscam um tratamento de igualação (*equalizing treatment*) ao redistribuir poder e recursos com o objetivo de retificar desigualdades e atingir uma real igualdade.<sup>46</sup>

### 3 “Quanto”: o percentual reservado de 20% das vagas

A Lei de Cotas, em seu artigo 1º, reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. De acordo com o Projeto de Lei nº 6.738, de 2013, que resultou na lei, este percentual – apenas aplicável, como estabelece o parágrafo 1º do mesmo artigo, aos concursos públicos quando o número de vagas oferecidas for igual ou superior a três – visava equilibrar a proporção da população negra no serviço

<sup>43</sup> ROSENFELD, M. *Affirmative action and justice: a philosophical and constitutional inquiry*. New Haven: Yale University Press, 1991. p. 333.

<sup>44</sup> DELGADO, R.; STEFANCIC, J. *Critical Race Theory: an introduction*. New York: NYU Press, 2001.

<sup>45</sup> CRENSHAW, K. et al. *Critical race theory: the key writings that formed the movement*. New York: The New Press, 1995. p. xxix-xxx.

<sup>46</sup> HARRIS, C. I. Whiteness as property. *Harvard Law Review*, v. 106, n. 8, p. 1707-1791, 1993. p. 1788.

público federal (30%) com a representação dessa população no Brasil (50,74%) a partir dos dados do censo do IBGE de 2010.<sup>47</sup>

De qualquer forma, 20% é um quantitativo frequente quando se fala em cotas raciais. Embora no âmbito da Lei de Cotas seja justificado por argumentos selecionados, esse percentual aparece em diversas leis estaduais e municipais que tratam de cotas raciais em concursos públicos. Não obstante vise aumentar a representação negra no serviço público, esse número deve ser problematizado, uma vez que possibilita a manutenção da sub-representação do público-alvo,<sup>48</sup> como se verá adiante.

Não se pretende mais das políticas de ações afirmativas do que elas são capazes de fazer.<sup>49</sup> Ações universalistas, de combate à pobreza ou de acesso à educação (PROUNI, por exemplo) são necessárias e não podem ser desconsideradas. Entretanto, como alertam Theodoro et al.,<sup>50</sup> “racismo, preconceito e discriminação devem ser enfrentados com outro conjunto de políticas e ações”.

O risco de transformar uma reparação em privilégio revela-se mais uma resistência da branquidade do que uma análise seriamente crítica da aplicação da Lei de Cotas. Conforme noticiado na mídia, com base em dados divulgados pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), após um ano de vigência da lei, em junho de 2015, no universo de 4.177 vagas ofertadas nos concursos públicos federais, apenas 638 foram ocupadas por pessoas negras, isto é, apenas 15,3% das vagas reservadas.<sup>51</sup>

Se, por um lado, essa pequena margem de inclusão tem um efeito positivo não desconsiderado, por outro, a lógica de exclusão é mantida, pois não se diminui a desigualdade racial. Fato que sugere a existência de estratégias (silenciosas e

<sup>47</sup> Esse percentual foi estabelecido com base nas informações de cor/“raça” constantes do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), em que 82% (oitenta e dois por cento) dos 519.369 servidores preencheram esse campo no censo racial promovido pelo Poder Executivo federal. A ausência de data e a não identificação do período de realização dessa coleta de dados é um elemento a considerar. Conforme Silva e Silva (2014, p. 16), “há pouca transparência das informações, dificultando o controle social e avaliação da medida”.

SILVA, T. D.; SILVA, J. M. da. *Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013*. Brasília: Ipea, 2014 (Nota Técnica 17).

<sup>48</sup> FERREIRA, G. L. *Sub-representação legal nas ações afirmativas: a Lei de Cotas nos concursos públicos*. Brasília, 2016. 222f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição, Universidade de Brasília.

<sup>49</sup> Conforme Theodoro et al. (2008, p. 173), “as políticas de cunho universalista de proteção social e de transferência de renda têm um papel importante na redução da pobreza, mas limitado no combate à desigualdade racial. Só com a adoção de políticas específicas – valorativas, de cotas nas universidades, de combate ao racismo institucional e de ampliação dos espaços para os negros no mercado de trabalho – é que se logrará reverter o quadro de iniquidade racial”.

THEODORO, M. L. et al. (Orgs.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília: Ipea, 2008.

<sup>50</sup> THEODORO, M. L. et al. (Orgs.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília: Ipea, 2008. p. 174.

<sup>51</sup> COM LEI DE COTAS, 638 negros entraram no serviço público federal. *Globo.com*, 9 jun. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/concursos-e-emprego/noticia/2015/06/com-lei-de-cotas-638-negros-entraram-no-servico-publico-federal.html>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

capilares) de resistência política, social e burocrática às políticas que visam realizar a igualdade racial. Entretanto, ocupamo-nos aqui apenas dos aspectos tomados em conta pela lei na construção de percentuais de inclusão, durante o ciclo de formulação da política pública.<sup>52</sup> Já no ciclo de implementação, há diversas variáveis<sup>53</sup> em jogo que implicam o não preenchimento das vagas disponíveis. Na aplicação de uma lei que veicula uma política pública, são relevantes dimensões institucionais, como a existência de pessoal capacitado para a implementação, ou mesmo culturais, como a existência de pessoal capacitado e ciente da necessidade dessa implementação. Infelizmente, como apontam Lima e D’Ascenzi,<sup>54</sup> “os implementadores adaptarão o que se espera ser feito ao que conseguem (ou querem) fazer”.

Três aspectos, portanto, parecem associados à adoção do percentual de 20% de reserva de vagas na Lei de Cotas: (i) a própria concepção equivocada de “raça”; (ii) aquilo que se tem chamado de “politicamente possível”; e (iii) o emprego de um percentual que não corresponde à representação negra na sociedade.

Quanto ao primeiro aspecto, ao fixar um percentual aplicável por dez anos, a lei acaba por incorrer na lógica de essencializar a “raça”, tornando-a um atributo fixo e imutável de cada indivíduo em razão do pertencimento a um grupo. Ora, sendo uma construção, não um fato, a “raça” se baseia em como uma pessoa se vê em relação a outras pessoas na sociedade em determinado momento, sendo que a identificação racial está ligada ao “[...] resultado da mescla entre uma escolha feita com um contexto externo que a impõe”.<sup>55</sup>

<sup>52</sup> FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 21, p. 211-259, 2000. Conforme Lima e Ascenzi, a análise das políticas públicas dá-se, comumente, por meio da abordagem sequencial ou de ciclos, em que “a fase de formulação é composta pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas e tomada de decisão. A implementação refere-se à execução das decisões adotadas na etapa prévia. A avaliação consiste na interrogação sobre o impacto da política”. LIMA, L. L.; ASCENZI, L. D. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013. p. 101.

<sup>53</sup> Lima e D’Ascenzi sintetizam os esforços de vários autores, como Howlett e Ramesh, Van Meter e Van Horn e Sabatier e Mazmanian, na identificação de quatro variáveis que influenciam o êxito do processo de implementação das políticas públicas: “o primeiro tipo refere-se à natureza do problema alvo da política: a existência de tecnologia de intervenção disponível e acessível, de uma teoria causal válida e o tamanho da população-alvo. O segundo grupo de variáveis são as normativas e referem-se ao grau em que o plano estrutura a implementação. O sucesso da implementação decorre da clareza dos objetivos, pois é imprescindível que os implementadores compreendam perfeitamente a política e saibam exatamente o que se espera deles. Essas questões vinculam-se à maior ou menor possibilidade de resistência ao plano. Soma-se a isso a previsão e disponibilidade de recursos, financeiros principalmente. O terceiro bloco alude a variáveis contextuais. O contexto social é comumente relacionado ao apoio do público à política e muitas vezes é considerado uma variável crítica porque esse apoio mostra-se instável e não perdura. O contexto econômico influencia a disponibilidade de recursos, essencial para o sucesso da implementação. O contexto político diz respeito, fundamentalmente, a mudanças de governo e ao apoio das elites. O quarto grupo de variáveis refere-se à organização do aparato administrativo: disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e da estrutura organizacional, basicamente”. LIMA, L. L.; ASCENZI, L. D. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013. p. 103.

<sup>54</sup> LIMA, L. L.; ASCENZI, L. D. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013. p. 106.

<sup>55</sup> ZUBERI, T.; BONILLA-SILVA, E. *White logic, white methods: racism and methodology*. New York: Rowman & Littlefield, 2008. p. 7.

Em sociedades racializadas, ou seja, em contextos sociais e históricos particulares, as hierarquias raciais são produzidas e reproduzidas a partir de “lugares sociais” distribuídos em razão do poder racializado. Isso significa que um indivíduo será submetido a processos sociais relacionados a esse lugar. Todavia, a dinâmica entre dispositivos de assujeitamento e produção de subjetividades não é mecânica. “Trajetórias de vidas negras” comuns são generalizadas em sociedades racializadas. Porém, essas trajetórias sociais comuns não provocam o surgimento de uma narrativa unitária pelos sujeitos, tampouco de estratégias únicas de autorrepresentação. Pode haver, e comumente há, distâncias evidentes entre o reconhecimento como integrante de um grupo e a construção subjetiva de pertencimento quando o tema é o racismo. Ser identificado como negro e dizer-se negro não são experiências simultâneas. A primeira surge como condição para a segunda quando falamos de políticas de ação afirmativa, mas a segunda pode não existir mesmo com a existência da primeira. De fato, o racismo produz um silenciamento das subjetividades, especialmente sobre as experiências de discriminação, que é indispensável para a manutenção de relações de subordinação. Um dos ganhos evidentes das políticas de ação afirmativa é iniciar um processo que nega esse silenciamento, trazendo para a esfera pública o debate sobre essas trajetórias.

Esse aspecto, que não foi levado em conta quando do estabelecimento de percentuais fixos, é resultado da flutuação da população em termos de autodeclaração de cor ou “raça” também em dois sentidos. O primeiro refere-se à alteração da percepção de quem foi classificado por terceiros (heteroidentificação). Tal mudança ocorre em situações em que os respondentes do censo atribuem a “raça” ou cor a seus filhos e filhas, o que pode não se manter no momento em que estas mesmas pessoas passam a responder em nome próprio. O segundo refere-se a um número maior de pessoas se autodeclarando negras em razão da “maior consciência do significado social e/ou político de seu pertencimento racial”.<sup>56</sup> Tal possibilidade de aumento, já confirmada por Soares,<sup>57</sup> é tratada como mudança de identificação racial.

Por sua vez, o fenômeno de negação do pertencimento racial, como propôs Moura,<sup>58</sup> vincula-se à constituição da supremacia branca a partir de dois extremos de valoração – de um lado, a identificação positiva com a branquidade e, de outro, a identificação negativa com a negritude.<sup>59</sup> Isso implica, como demonstrou

<sup>56</sup> PIZA, E.; ROSEMBERG, F. Cor nos censos brasileiros. *Revista USP*, n. 40, p. 122-137, 1998. p. 134.

<sup>57</sup> SOARES, S. A demografia da cor: a composição da população brasileira 1890 a 2007. In: THEODORO, M. L. et al. (Orgs.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília: Ipea, 2008. p. 111.

<sup>58</sup> MOURA, C. *Sociologia do negro brasileiro*. São Paulo: Ática, 1988a.

<sup>59</sup> Conforme Moura (1988a, p. 62), “essa elite de poder que se autoidentifica como *branca* escolheu, como tipo ideal, representativo da superioridade étnica da nossa sociedade, o branco europeu e, em contrapartida, como tipo negativo, inferior, étnica e culturalmente, o negro. Em cima dessa dicotomia étnica estabeleceu-se, como

Kabenguele Munanga,<sup>60</sup> um modo de gerenciamento dos conflitos sociais gerados no processo de constituição de hierarquias raciais em que maiorias negras não conseguem, diante da fragmentação, formular uma resposta política à supremacia branca. Trata-se, ainda, do efeito de um processo histórico no qual o Estado brasileiro produziu estratégias práticas e culturais de branqueamento, o que resultou numa hegemonia da representação racial branca da sociedade, convivendo, em tempos de tensão, com uma ideologia da integração racial (democracia racial).<sup>61</sup>

Duas medidas deveriam andar juntas para evitar a indicação de um percentual fixo na lei. A primeira seria a adoção periódica de percentual variável. Tome-se, por exemplo, a redação da lei de cotas na educação superior:

Lei Federal nº 12.711, de 29 de agosto de 2012:

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A não previsão de um percentual fixo, remetendo a levantamentos realizados pelo IBGE, possibilita o emprego de estatísticas raciais de forma a se ajustar a mudanças de identificação racial para além do próprio aumento populacional. Entretanto, mesmo se fosse simplesmente transplantado para a Lei de Cotas, este dispositivo não surtiria efeito, em razão da periodicidade decenal do censo demográfico, como previsto na Lei Federal nº 8.184, de 10 de maio de 1991, que coincide com o período de vigência da própria Lei de Cotas.

Uma alternativa ao censo, com os mesmos dados populacionais desagregados, seria a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Inúmeros pesquisadores têm se valido de sua base de dados para traçar horizontes em relação à desigualdade racial no país.<sup>62</sup> Como a periodicidade de coleta do PNAD para força

---

já dissemos, uma escala de valores, sendo o indivíduo ou grupo mais reconhecido e aceito socialmente na medida em que se aproxima do tipo branco, e desvalorizado e socialmente repellido à medida que se aproxima do negro”.

MOURA, C. *Sociologia do negro brasileiro*. São Paulo: Ática, 1988a.

<sup>60</sup> MUNANGA, K. *Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: identidade nacional versus identidade negra*. Petrópolis: Vozes, 1999.

<sup>61</sup> BERTÚLIO, D. L. de L. *Direito e relações raciais: uma introdução crítica ao racismo*. Florianópolis, 1989. 229f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina; DUARTE, E. *Criminologia & racismo: introdução à criminologia brasileira*. Curitiba: Juruá, 2003; DUARTE, E. P. *Do medo da diferença à liberdade a partir da igualdade: identidade racial e políticas de ação afirmativa no ensino superior*. Brasília, 2009; PAIXÃO, M. *A lenda da modernidade encantada: por uma crítica ao pensamento social brasileiro sobre relações raciais e projeto de Estado-nação*. Curitiba: CRV, 2014; PAIXÃO, M. et al. (Orgs.). *Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil; 2009-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. 292 p.

<sup>62</sup> CHADAREVIAN, P. C. Para medir as desigualdades raciais no mercado de trabalho. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 2 (122), p. 283-304, 2011.

de trabalho é trimestral,<sup>63</sup> uma situação mais próxima da realidade seria obtida como referencial. Assim, a mudança de identificação racial seria contemplada em relação ao percentual populacional, contornando o problema do percentual fixo.

A segunda medida seria a adequada coleta e análise dos dados de pessoal com base no quesito “raça” ou cor, como proposto por Silva e Silva,<sup>64</sup> para apontar a sub-representação negra no serviço público. Esta, aliás, é uma das críticas já feitas à própria justificacão do projeto de lei, em que não constam referências aferíveis, com datas e números, que confirmem a existência de 30% de pessoas negras na administração federal. Com esta medida, o percentual de demanda por servidores da população negra também seria variável e mais bem ajustado.

Essas duas propostas se baseiam na experiência do Canadá.<sup>65</sup> Segundo Varella,<sup>66</sup>

de acordo com o que foi estatuído naquela legislação, para adotar as metas numéricas, as empresas deveriam considerar:

10.(2) (a) o grau de sub-representação de pessoas de cada grupo designado, em cada grupo ocupacional dentro da força de trabalho do empregador;

10.(2) (b) a disponibilidade de pessoas qualificadas nos grupos designados, dentro da força de trabalho do empregador e dentro da força de trabalho canadense;

10.(2) (c) a previsão de crescimento ou de redução da força de trabalho do empregador durante o período em que se aplicam as metas numéricas;

10.(2) (d) a previsão de rotatividade de empregados dentro da força de trabalho do empregador durante o período em que se aplicam as metas numéricas; (Canada, Employment Equity Act, Bill C-44, 1995. Part I, Employment Equity, Employer Obligations, art. 10, alínea 01, item d).

IPEA. *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/retrato/>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

IPEA. Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pelo PNAD/IBGE. *Comunicados do Ipea*, n. 159, out. 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/131001\\_comunicado159.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/131001_comunicado159.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2015.

SOARES, S. A demografia da cor: a composição da população brasileira 1890 a 2007. In: THEODORO, M. L. et al. (Orgs.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília: Ipea, 2008. p. 97-118.

<sup>63</sup> Conforme informações do IBGE: “Periodicidade: mensal, para um conjunto restrito de indicadores relacionados à força de trabalho e somente para o nível geográfico de Brasil; trimestral, para indicadores relacionados à força de trabalho; anual, para os demais temas permanentes da pesquisa e indicadores complementares relacionados à força de trabalho; e variável, para outros temas ou tópicos dos temas permanentes a serem pesquisados com maior periodicidade ou ocasionalmente”.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Mensal*. Rio de Janeiro, s.d. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad\\_continua\\_mensal/](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua_mensal/)>. Acesso em: 9 fev. 2017.

<sup>64</sup> SILVA, T. D.; SILVA, J. M. da. *Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013*. Brasília: Ipea, 2014 (Nota Técnica 17).

<sup>65</sup> POTVIN, M. The role of statistics on ethnic origin and “race” in Canadian anti-discrimination policy. *International Social Science Journal*, v. 57, n. 183, p. 27-42, 2005.

<sup>66</sup> VARELLA, S. F. *Discriminação racial indireta e ação afirmativa no emprego sob a perspectiva dos direitos coletivos*. Brasília, 2009. 319 f. Tese (doutorado) – Universidade de Brasília. p. 115.

O segundo aspecto, do “politicamente aceitável”, parece, de igual sorte, um problema de sub-representação negra nas instâncias políticas deliberativas.<sup>67</sup> Não que o fato de ser negro ou negra, por si, seja capaz de dotar a pessoa de uma sensibilidade especial à questão racial. Especialmente no Poder Legislativo brasileiro, há inúmeros exemplos de que esta lógica não se segue ao aumento de propostas legislativas de interesse da população negra.<sup>68</sup> Entretanto, a configuração de um espaço plural, sem a prevalência do pensamento monolítico da branquidade, possibilitaria a formação de consensos em outras bases, inclusive com a adoção de percentuais mais elevados. Isto porque, conforme Delgado e Stefancic,<sup>69</sup> “é necessária uma multidão dos oprimidos para fazerem suas vozes ouvidas e sentidas”. A maior representatividade dos “oprimidos” no Legislativo ensejaria a criação de um ambiente mais plural, em que a voz divergente passaria a fazer tanto sentido quanto as falas tradicionais. Nesse cenário, as emendas ao PL nº 6.738/2013, que resultou na Lei de Cotas, visando ao aumento do percentual reservado para 50%, teriam um campo mais favorável para sua apreciação, em vez de serem afastadas sem maiores considerações.

Deve-se destacar, ainda, que não se trata de retomar a discussão de representação típica, especular ou descritiva travada por teóricos políticos sobre a distinção entre uma política de ideias e uma política de presença.<sup>70</sup> A representação que se discute neste artigo não é pensada sobre alguém agindo “no interesse dos representados, de uma forma responsiva a eles”;<sup>71</sup> a representação aqui pensada, embora em si uma política de presença, está ligada diretamente à ocupação de cargos públicos não eletivos. Os cargos preenchidos por concursos públicos resultam numa mudança de *status* social da pessoa aprovada que se torna um servidor ou servidora pública, em razão seja do atendimento a uma “ideologia acadêmica” – recrutamento dos melhores egressos do sistema de ensino – e uma “ideologia

<sup>67</sup> CAMPOS, L. A.; MACHADO, C. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação dos não brancos no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 16, p. 121-151, 2015.

<sup>68</sup> PIRES, T. R. O. *Criminalização do racismo: entre política de reconhecimento e meio de legitimação do controle social dos não reconhecidos*. Rio de Janeiro, 2013. 323 f. Tese (doutorado), Pontifícia Universidade Católica.

<sup>69</sup> DELGADO, R.; STEFANCIC, J. *Critical Race Theory: an introduction*. New York: NYU Press, 2001. p. 57.

<sup>70</sup> Segundo Anne Phillips (2001, p. 273), a distinção entre a política de ideias e a política de presença ocorre quando “a diversidade que a maior parte dos liberais tem em mente é uma diversidade de crenças, opiniões, preferências e objetivos, que pode estar enraizada na variedade da experiência, mas é considerada, em princípio, desligável dela. Questões de presença política são em grande medida deixadas de lado, pois quando a diferença é considerada em termos de diversidade intelectual, não importa muito quem representa a classe de ideias. Uma pessoa pode facilmente substituir outra; não há o requisito adicional de que os representantes devam “espelhar” as características da pessoa ou pessoas representadas. O que nos preocupa na escolha do representante é a congruência quanto a crenças políticas e ideais”. PHILLIPS, A. De uma política de ideias a uma política de presença? *Estudos Feministas*, v. 9, n. 2, p. 268-290, 2001.

<sup>71</sup> PITKIN, 1967, p. 209 *apud* PHILLIPS, A. De uma política de idéias a uma política de presença? *Estudos Feministas*, v. 9, n. 2, p. 268-290, 2001. p. 271.

profissional” – recrutamento de profissionais mais competentes,<sup>72</sup> seja do recebimento de uma remuneração diferenciada, que, em média, é mais alta que a paga pela iniciativa privada.<sup>73</sup>

Por fim, 20% é um percentual consagrado na “história” de reserva de vagas para políticas afirmativas com recorte racial no Brasil. Desde o Decreto Federal nº 4.228, de 13 de maio de 2002, que instituiu o Programa Nacional de Ações Afirmativas na Administração Pública Federal e que se viu seguido por práticas isoladas em alguns ministérios, como é o caso da Portaria do Ministério da Justiça nº 1.156/2001, o percentual de reserva de vagas para negros e negras tem sido fixado em 20%. No entanto, passados mais de 15 (quinze) anos dessas propostas iniciais, por que a manutenção dos mesmos percentuais? Mesmo sabendo da mobilidade racial, parecem não ter sido feitos os necessários ajustes à política.

Uma questão que se apresenta, portanto, é o porquê da não adoção do percentual, pelo menos, correspondente à proporção de pessoas negras na população brasileira – que, de acordo com a PNAD 2014, é atualmente de 53% (cinquenta e três por cento). Entretanto, este cômputo parece não ter sido devidamente considerado.

Outras políticas afirmativas vêm adotando percentual superior a 20%. Por exemplo, a Lei Federal nº 12.711, de 2012, prevê, em seu art. 1º, que “as instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas”. Do mesmo modo, a Lei Federal nº 12.034, de 2009, ao dar nova redação ao artigo 10, parágrafo 3º, da Lei Federal nº 9.504, de 1997, que dispõe sobre normas para eleição, criou a chamada cota eleitoral de gênero, com a previsão de que, “do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”. Ao que tudo indica, questões socioeconômicas ou de gênero admitem percentuais mais consistentes sem grandes resistências. Mas, em relação à “raça”, as barreiras assumem dimensões aparentemente intransponíveis.

<sup>72</sup> FONTAINHA, F. de C. et al. *Processos seletivos para a contratação de servidores públicos: Brasil, o país dos concursos?* [s.l.: s.n.], 2014. p. 11.

<sup>73</sup> Conforme notícia veiculada na mídia, “o salário médio do funcionário público é de R\$ 3.880 diante de R\$ 2.110 na iniciativa privada, segundo levantamento do consultor legislativo Marcos Köhler, feito em setembro, com base em dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Entre janeiro de 2003 e o mesmo mês deste ano, os salários médios do funcionalismo público cresceram 33%. No mesmo período a iniciativa privada teve ganho de 10%. A diferença entre o salário médio nos setores privado e público passou de R\$ 880 para R\$ 1,7 mil nos últimos 13 anos. Ou seja, servidores públicos ganham, em média, 75% mais que o trabalhador da iniciativa privada”. AZEVEDO, A. Remuneração no setor público no Brasil é maior do que a norte-americana. *Correio Braziliense*, 30.10.2016.

## 4 “Onde”: distinção por carreiras

Outro aspecto passível de crítica na Lei de Cotas Raciais em Concursos Públicos é o tratamento igual dado a todas as carreiras do setor público federal, desconsiderando as especificidades da composição racial de cada uma. A depender da carreira tem-se, na verdade, uma sobrerrepresentação negra a não justificar uma reserva de 20%. Já em outras, esse percentual afeta em muito pouco o universo de seus servidores, reforçando – ou ao menos não superando – a sub-representação presente. A resposta universalista dada pelo Poder Executivo é, ainda, uma nota típica do liberalismo clássico, digna de críticas por desconsiderar a necessidade de contexto para facear as injustiças aos indivíduos de grupos minoritários.<sup>74</sup>

Osório,<sup>75</sup> ao buscar identificar se os negros encontram-se adequadamente representados no serviço público civil, mesmo não fazendo a individualização por carreiras, fornece elementos importantes ao inserir a variável educação. Seu estudo observou a distribuição dos servidores por nível de escolaridade, segundo o grupo “raça”,<sup>76</sup> o que já possibilitaria a identificação de carreiras com sub-representação negra. Conforme o autor, em 2003, a distribuição de servidores negros dava-se de forma mais acentuada em cargos de nível médio (38%), seguidos de superior (33%) e fundamental (29%), a demonstrar uma maior representatividade nas carreiras que exigem menor grau de qualificação (níveis fundamental e médio). Diferentemente, para servidores brancos, a maciça concentração era em cargos de nível superior (61%), seguida, a distância, pelos de nível médio (26%) e bastante reduzida no nível fundamental (13%). Há, portanto, a necessidade de pensar o aumento da representação negra em todos os tipos de cargo, levando em conta as particularidades de determinadas carreiras e a possibilidade de apenas fazê-lo nas carreiras e níveis em que esta sub-representação se mostra patente.

Ao se atualizar estes dados uma década depois, com base no caderno de estudos da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP),<sup>77</sup> não se chega a conclusão diferente. Embora tenha aumentado a representação de pardos e negros<sup>78</sup> no nível superior, em comparação aos dados levantados por Osório,<sup>79</sup> permanece

<sup>74</sup> DELGADO, R.; STEFANCIC, J. *Critical Race Theory: an introduction*. New York: NYU Press, 2001. p. 58.

<sup>75</sup> OSÓRIO, R. G. *Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil*. Brasília: OIT; Secretaria Internacional do Trabalho, 2006.

<sup>76</sup> Embora o autor também analise dados de gênero, neste estudo, serão destacadas apenas as conclusões referentes à “raça” ou cor.

<sup>77</sup> ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). *Servidores públicos federais: raça/cor*. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.youblisher.com/p/1099627-Servidores-Publicos-Federais-Raca-Cor-2014/>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

<sup>78</sup> A classificação utilizada no SIAPE para “raça”/cor é negra e parda, diferentemente do IBGE e deste estudo, que utilizam a categoria negra para englobar pretos e pardos.

<sup>79</sup> OSÓRIO, R. G. *Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil*. Brasília: OIT; Secretaria Internacional do Trabalho, 2006.

a concentração da população negra (pretos e pardos) nas funções que exigem uma qualificação menor, ou seja, formação apenas fundamental ou de nível médio. No nível fundamental, por exemplo, a proporção de negros é mais que o triplo da de brancos.

Essa conclusão fica ainda mais evidente ao se fazer a distribuição racial por categoria dos cargos, considerando o nível de atribuições. Com base nesse requisito, é possível distinguir entre níveis auxiliares, intermediário e superior, seguindo grosso modo uma relação próxima com a escolaridade e levando em conta a estrutura hierárquica dos cargos. Em relação ao total de servidores do Poder Executivo, segundo a “raça”/cor por categoria do cargo, há uma predominância negra no nível auxiliar de 50,7%, abrangendo nível fundamental, e no nível intermediário de 31,9%, abrangendo ensino médio ou técnico.<sup>80</sup>

Silva e Silva<sup>81</sup> também destacam a ocupação da população negra em carreiras federais menos valorizadas, concentrando-se naquelas que oferecem menor remuneração. Quanto mais se sobe rumo ao topo do quadro, mais decresce sua representatividade. Assim, para a carreira da previdência, da saúde e do trabalho, de nível intermediário, o percentual de 20% possibilitaria a elevação do número de negros e negras de 35,8% para 55%, percentual representativo da população total, mas para a carreira da diplomacia a passagem de 5,9% para 25,9% manteria uma representação pequena. Por outro lado, esse mesmo percentual de 20% para carreiras intermediárias, em que o número de negros e negras já é próximo à média nacional, apenas mantém os padrões já existentes.

Outros dois aspectos ainda poderiam ser considerados. O primeiro é referente à forma de seleção dos concursos públicos. Nas carreiras menos valorizadas, normalmente há apenas uma ou duas etapas no processo seletivo, referentes a provas e provas e títulos, mas não uma fase de provas orais ou entrevistas, em que uma seleção mais subjetiva poderia manter um maior número de pessoas negras longe das aprovações. Já o segundo aspecto refere-se à formação exigida para as carreiras: na medida em que o acesso da população negra aos cursos superiores é ainda inferior ao da população branca, nas carreiras em que se exige menor formação, há uma concentração daquele grupo.

Porém, essa relação não é tão óbvia como parece à primeira vista. Há que ponderar a relação entre escolaridade e ocupação, pois, em geral, os negros com maior escolaridade acabam ocupando cargos que exigem menor qualificação. Como

<sup>80</sup> ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). *Servidores públicos federais: raça/cor*. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.youblisher.com/p/1099627-Servidores-Publicos-Federais-Raca-Cor-2014/>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

<sup>81</sup> SILVA, T. D.; SILVA, J. M. da. *Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013*. Brasília: Ipea, 2014 (Nota Técnica 17).

demonstra o DIEESE,<sup>82</sup> é nos casos de maior qualificação que a presença de hierarquias raciais se faz mais notória, uma vez que

[...] não-negros auferem, generalizadamente, remunerações superiores, ainda que a desigualdade entre os ganhos de negros e não negros aumente com a elevação dos patamares da escolarização. Isto ocorre porque o avanço escolar beneficia a todos promovendo o aumento dos ganhos do trabalho, mas de maneira mais expressiva para os não negros.

O estudo do DIEESE se baseia nas informações apuradas pelo Sistema Pesquisa de Emprego e Desemprego (Sistema PED), sendo aplicável, portanto, ao setor privado. No entanto, a conclusão a que se chega, de que “os dados não dão suporte ao argumento de que o aumento da escolaridade para a população negra possa remover os obstáculos a sua mobilidade social”,<sup>83</sup> pode ser estendida para o setor público, principalmente no que se refere à concentração da população negra nas ocupações de menor prestígio e valorização, ainda quando o nível de escolarização se eleva, como já apontado.

## 5 “Quem”: a não inclusão dos cargos em comissão como objeto de reserva de vagas

Esta é a parte mais passível de críticas na Lei de Cotas. Isto porque é nas relações políticas, responsáveis por permitir a manutenção do privilégio branco, que o racismo mais prospera.<sup>84</sup>

Em relatório apresentado pela relatora sobre Direito de Minorias da Organização das Nações Unidas (ONU), Rita Izsák-Ndiaye, um dos aspectos destacados em relação ao sistema de cotas raciais nos concursos públicos foi exatamente a exclusão dos cargos em comissão (*positions of trust*), “que são geralmente as posições decisórias” nos órgãos públicos.<sup>85</sup> Instado a se manifestar, o governo brasileiro, no entanto, manteve-se silente quanto a estes limites, preferindo ressaltar os avanços das políticas universalistas, como o Bolsa Família.<sup>86</sup>

<sup>82</sup> DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Os negros no trabalho*. São Paulo, 2013. p. 10.

<sup>83</sup> DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Os negros no trabalho*. São Paulo, 2013. p. 13.

<sup>84</sup> STEWART, Q. T. *Swimming upstream: theory and methodology in race research*. In: ZUBERI, T.; BONILLA-SILVA, E. (Orgs.). *White logic, white methods: racism and methodology*. Maryland: Rowman & Littlefield, 2008. Kindle Edition. p. 111-126.

<sup>85</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Informe de la relatora especial sobre cuestiones de las minorías relativo a sumisión al Brasil*. Nova York, 2016a. p. 9. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/O21/36/PDF/G1602136.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

<sup>86</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Report of the special rapporteur on minority issues on her mission to Brazil: comments by the State*. Nova York, 2016b. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/O40/65/PDF/G1604065.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

O provimento em comissão de cargo público é feito por cidadão livremente escolhido e indicado pela autoridade competente.<sup>87</sup> Assim, quem irá ocupar o “cargo deve gozar da mais absoluta confiança daquele com quem vai trabalhar”.<sup>88</sup> Na prática, o pertencimento racial ao grupo branco cria oportunidades maiores de ser nomeado para um cargo em comissão, fazendo com que branquidade e cargo de decisão mantenham uma correspondência que transcende a competência técnica da pessoa nomeada.

Deixar, portanto, intocada uma parcela significativa de cargos e, principalmente, os que se destinam “às atribuições de direção, chefia e assessoramento” (art. 37, V, da Constituição Federal de 1988) é dar margem para que uma das “cabeças da hidra” do racismo, do privilégio branco, prospere.<sup>89</sup> É claro que, quando se fala em cargos em provimento em comissão, deve-se ter mente que se está tratando do exercício de um poder discricionário da administração,<sup>90</sup> cujo núcleo é constituído pelos quesitos de oportunidade e conveniência.

Nesse sentido, ainda que mantida a liberdade na escolha, nada impediria que a nomeação para o cargo em comissão, de forma a atender “a finalidade legal”, observasse não só a expertise ou relação pessoal com o nomeante, mas também a promoção da diversidade no ambiente de trabalho. Essa, aliás, já é a previsão de algumas leis municipais vigentes, como as de Caratinga<sup>91</sup> e Guaxupé,<sup>92</sup> ambos em Minas Gerais, mas também de leis municipais não mais em vigência, como as de Campinas, Ibiá e Juiz de Fora.<sup>93</sup>

A liberdade de escolha, aliás, pode ser relativizada em muitos casos, como sugerido por Sunstein,<sup>94</sup> tendo em conta o que o autor chama de preferências endógenas. Segundo ele, “as preferências não são fixas e estáveis, mas são em lugar disso adaptáveis a uma ampla gama de fatores – incluindo o contexto em que a preferência é expressa, as regras legais existentes, escolhas passadas e consumo

<sup>87</sup> RIGOLIN, I. B. *Comentários ao regime único dos servidores públicos civis*. São Paulo: Saraiva, 2007. 444 p.

<sup>88</sup> FIGUEIREDO, L. V. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 591.

<sup>89</sup> Conforme Delgado e Stefancic (2001, p. 79), “[...] nosso sistema racial é como uma hidra de duas cabeças. Uma cabeça consiste no racismo escancarado – a opressão de pessoas com base no que elas são. A outra consiste no privilégio branco, um sistema pelo qual brancos ajudam uns aos outros. Se alguém decepa uma cabeça, por exemplo, o racismo escancarado, mas deixa a outra intacta, nosso sistema de brancos acima dos negros se manterá virtualmente intocado. A condição para a reforma social, como destacado por um escritor, é que ‘tudo deve mudar de uma vez só’. Do contrário, a mudança é engolida pelos elementos restantes, de tal forma que ficamos praticamente como estávamos antes”. DELGADO, R.; STEFANCIC, J. *Critical Race Theory: an introduction*. New York: NYU Press, 2001.

<sup>90</sup> BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. São Paulo: Malheiros, 2006. 110 p.

<sup>91</sup> Lei Municipal nº 2.776, de 1.10.2003, que institui o Programa de Ações Afirmativas no Município de Caratinga e dá outras providências.

<sup>92</sup> Lei Municipal nº 1.585, de 25.09.2003, que dispõe sobre reserva de cargos no serviço público para afrodescendentes e dá outras providências.

<sup>93</sup> Estas últimas declaradas inconstitucionais por vício de iniciativa, vez que a origem do projeto foi da Câmara Municipal e não da Prefeitura. Para detalhes das legislações estaduais e municipais sobre cotas raciais em concursos públicos, verificar Ferreira (2016).

<sup>94</sup> SUNSTEIN, C. R. 2009. Preferências e política. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 1, p. 219-254.

e a cultura em geral”.<sup>95</sup> Nesse sentido, “uma democracia que trate todas as preferências como fixas perderá importantes oportunidades de ganhos em bem-estar”.<sup>96</sup> Ainda que o autor não tenha a escolha de certos cargos públicos em mente, a discriminação e o respeito a minorias fazem parte dessa discussão, o que lhe permite considerar a necessidade de controles democráticos dessas preferências endógenas. E isso vai ao encontro do que é postulado neste artigo.

Ao excluir a distribuição de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) por “raça”, nota-se que a omissão legislativa é incapaz, ao menos no médio prazo, de reverter o privilégio branco na distribuição de cargos hierarquicamente mais elevados. Ou seja, quanto mais se ascende no nível dos cargos DAS, mais decresce proporcionalmente a representação negra. A partir do levantamento da ENAP,<sup>97</sup> tem-se que o número de pessoas brancas ocupando cargos em comissão (60,6%) é mais que o dobro do número de pessoas negras (pretos e pardos), que somam apenas 24,7% do total.

No entanto, não se desconsidera que grande parte dos ocupantes desses cargos é oriunda da própria administração,<sup>98</sup> donde, ao aumentar o montante geral de servidores negros, ingressantes pelo sistema amplo e pelo sistema de cotas da lei, haverá, em alguma medida, alterações nesse perfil. Entretanto, como “a cultura se replica sempre e inelutavelmente”,<sup>99</sup> a mudança do padrão de nomeações de cargos em confiança apenas com base na maior “oferta” de servidores negros e servidoras negras talvez não ocorra na forma esperada pelos elaboradores da lei.

Ademais, é de apontar que os cargos de comissão são decisivos para a formulação de políticas por parte da administração pública e para a própria administração pública. Ao mesmo tempo, resta considerar a repercussão direta das relações político-partidárias e das desigualdades raciais ali existentes na nomeação desses cargos. Portanto, a resistência em incluir padrões de igualdade racial para o provimento desses cargos indica os limites relacionados à intenção de alterar as redes de poder e de privilégio racial.

<sup>95</sup> SUNSTEIN, C. R. 2009. Preferências e política. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 1, p. 219-254. p. 221.

<sup>96</sup> SUNSTEIN, C. R. 2009. Preferências e política. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 1, p. 219-254. p. 226.

<sup>97</sup> ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). *Servidores públicos federais: raça/cor*. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.youblisher.com/p/1099627-Servidores-Publicos-Federais-Raca-Cor-2014/>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

<sup>98</sup> LOPEZ, F. G. *Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na administração pública federal (1999-2014)*. Brasília: Ipea, 2015. 22 p. (Nota Técnica 16).

<sup>99</sup> DELGADO, R.; STEFANCIC, J. *Critical Race Theory: an introduction*. New York: NYU Press, 2001. p. 79.

## 6 Um novo conceito para identificar os limites ao combate à sub-representação da população negra por meio das cotas raciais

A partir de três eixos de indagação (quanto, onde e quem), tentou-se identificar os limites desta política pública que ataca a sub-representação negra no serviço público, mas o faz de maneira aquém do possível, em razão dos seguintes aspectos: (i) um percentual fixo de vagas reservadas, que não é ancorado em dados estatísticos precisos quer do público-alvo, quer do déficit desse público no serviço público, e que, portanto, é adotado de forma genérica e em quantidade reduzida em relação aos padrões de exclusão racial; (ii) a ausência de verificação e seleção apenas das carreiras públicas em que a sub-representação negra se mostra mais evidente, deixando de contemplar aquelas em que a sobrerrepresentação torna desnecessária a reserva de vagas; e (iii) a não reserva de vagas para os cargos de provimento em comissão, que são aqueles que apresentam funções de chefia, coordenação e direção e, por isto, uma mais alta hierarquia no serviço público.

Os mecanismos sociológicos e institucionais que tornam o serviço público federal, assim como a política nacional, um espaço dominado por brancos são complexos,<sup>100</sup> devendo inclusive haver variações locais. No entanto, a circularidade dos mecanismos de reprodução da supremacia branca é essencial, podendo ser apontada em outros contextos bem estudados, como o educacional. Por exemplo, filhos e filhas de pessoas que tiveram, em gerações anteriores, acesso ao ensino superior têm mais chances de sucesso no vestibular. Especificamente em relação aos concursos públicos, Castelar et al.<sup>101</sup> apontam:

[...] A probabilidade de sucesso no concurso foi definida como função de um vetor de atributos socioeconômicos, constatou-se que a alta renda familiar, escolaridade acima do ensino médio, ser oriundo de região metropolitana, ter cursado o ensino médio em escola privada e ser jovem, são fatores que contribuem para aumentar a chance de passar no concurso. Por outro lado, ter renda pessoal abaixo de dois salários mínimos e ser detentor apenas de escolaridade de ensino médio contribui negativamente para aprovação no concurso. [...]

Delineia-se assim o perfil de um candidato jovem, pertencente a uma classe média de renda relativamente elevada, habitante de região metropolitana e que teve acesso à instrução e a meios culturais de qualidade como elemento típico de quem obteve sucesso no concurso. Este indivíduo, pela medida de risco relativo, tem 41 vezes mais chance

<sup>100</sup> CAMPOS, L. A. Socialismo moreno, conservadorismo pálido? Cor e recrutamento partidário em São Paulo e Rio de Janeiro nas eleições de 2012. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 58, n. 3, p. 689-719, 2015.

<sup>101</sup> CASTELAR, I. et al. Uma análise dos determinantes de desempenho em concurso público. *Economia Aplicada*, v. 14, n. 1, p. 81-98, 2010. p. 92.

de aprovação do que um indivíduo sem estes atributos. Existe, portanto, uma evidência razoável de persistência do status econômico de uma geração para outra. Aliás, é relevante frisar, que uma análise qualitativa dos resultados do ENEM para o ano de 2003 mostra conclusões inteiramente similares às obtidas neste trabalho.

Nesse caso, convém lembrar que o acesso inicial às carreiras da burocracia somente foi profissionalizado definitivamente na Constituição de 1988, que descreveu em dispositivos centrais e específicos a forma de investidura em cargo ou emprego público, em oposição aos resquícios aristocráticos de nomeação das monarquias.<sup>102</sup> De igual modo que em setores de elevado *status* social, como as magistraturas estaduais, há uma longa continuidade entre grupos familiares em posição de prestígio durante a escravidão e em cargos públicos.<sup>103</sup> Logo, há gerações que formaram capital econômico e simbólico mediante o acesso a cargos públicos por decisão política.

Além disso, não se sabe em que momento do ingresso das pessoas negras na população economicamente ativa a opção por um concurso público é descartada. Essa é uma questão que pode estar ligada ao déficit de escolaridade<sup>104</sup> e, por consequência, a mecanismos de racismo institucional do sistema educacional (currículo, material didático, comportamento, professores e professoras), bem como ao mercado de trabalho dos pais e dos estudantes, pois lhes impedem o acesso a bens culturais valorizados na cultura dominante. Sem pretender esgotar a questão, podem-se apontar ainda inúmeras barreiras enfrentadas pela população negra para acessar cargos públicos, entre as quais se destaca:

(i) a adoção de exames padronizados, que requerem treinamento específico para neles bem pontuar.<sup>105</sup> Ou seja, a aprovação depende da disponibilidade de tempo e da capacidade econômica de consumo de bens culturais específicos, os quais, por sua vez, estão marcados pelos mesmos mecanismos de racismo institucional presentes no sistema educacional (ausência de professores negros e professoras negras, não representação no material didático e nas propagandas de concurso, por exemplo);

<sup>102</sup> FONTAINHA, F. de C. et al. *Processos seletivos para a contratação de servidores públicos: Brasil, o país dos concursos?* [s.l.: s.n.], 2014.

<sup>103</sup> VALENCIANO, T. Resenha de Oliveira, Ricardo Costa de. Na teia do nepotismo – sociologia política das relações de parentesco e poder político no Paraná e no Brasil. Curitiba: Insight, 2012. 271 p. *Núcleo de Estudos Paranaenses*, v. 1, n. 1, p. 348-350, 2015.

<sup>104</sup> HENRIQUES, R. 2001. *Texto para Discussão nº 807 – Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. Rio de Janeiro: IPEA. 49 p.

PAIXÃO, M. et al. (Orgs.). *Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil; 2009-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. 292 p.

<sup>105</sup> DELGADO, R.; STEFANCIC, J. *Critical Race Theory: an introduction*. New York: NYU Press, 2001.

DUARTE, E.; CARVALHO NETTO, M. A indeterminação dos conceitos nas políticas de acesso ao ensino superior. In: H. COSTA et al. (Org.). *Uma década de políticas afirmativas: panorama, argumentos e resultados*. Ponta Grossa: UEPG, 2012. p. 53-84.

(ii) a desconsideração do mérito “de chegada” e do mérito “de trajetória”,<sup>106</sup> significando, na prática, a predisposição para sobrevalorizar pequenas diferenças numéricas nos testes de avaliação em detrimento de longas trajetórias de superação;

(iii) especificamente nas carreiras jurídicas, porta de entrada para o Poder Judiciário e para locais de maior prestígio social no Poder Executivo, tanto nos Estados como na União, há fases marcadas por amplo espaço para a emergência de preconceitos sociais e raciais, como as fases de investigação social e provas orais, em que candidatos negros e candidatas negras devem se deparar com dimensões tanto externas (o preconceito dos avaliadores) quanto internas (estresse provocado pelos marcadores raciais em relação aos lugares);

(iv) a presença de negros em determinadas carreiras nas quais o serviço público é prestado de forma mais intensa para a população negra também é um mecanismo com circularidade marcante para a reprodução de hierarquias raciais. Assim, por exemplo, crianças negras que não têm acesso a serviços médicos ou, quando têm, são mal atendidas, e que tampouco conhecem médicos negros não desenvolvem expectativas em relação a essa carreira. Enfim, pode-se verificar inúmeros mecanismos institucionais e sociológicos que, de maneira silenciosa, demonstram o papel da branquidade e a função política do racismo.<sup>107</sup>

Para além desses mecanismos já identificados, Ferreira<sup>108</sup> discute em que medida a sub-representação da população negra no serviço público pode ser atribuída aos limites das próprias políticas de ações afirmativas. A formulação de políticas públicas resulta de relações de poder nas quais, novamente, as dimensões da supremacia branca e do racismo se fazem presentes. Assim é que se propõe um conceito específico, modelo ideal-típico,<sup>109</sup> por se tratar de um “conjunto sistematicamente relacionado de critérios em torno da questão central [...] abstrata o bastante para ser aplicável a uma variedade de circunstâncias nacionais e históricas”, capaz de representar uma dimensão do racismo institucional na formulação da política pública. Para chegar a este conceito,<sup>110</sup> seguindo-se a trilha firmada por Becker,<sup>110</sup> este estudo estabeleceu um “diálogo contínuo com os dados empíricos”, como se

<sup>106</sup> SANTOS, S. A. 2003. Ação afirmativa e mérito individual. In: SANTOS, R. E.; LOBATO, F. (Org.). *Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais*. Rio de Janeiro, DP&A, p. 83-125.

<sup>107</sup> BERTÚLIO, D. L. de L. *Direito e relações raciais: uma introdução crítica ao racismo*. Florianópolis, 1989. 229f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. p. 105.

DUARTE, E. P. *Criminologia e racismo*. Curitiba: Juruá, 2002. 321 p.

DUARTE, E. P. *Do medo da diferença à liberdade a partir da igualdade: identidade racial e políticas de ação afirmativa no ensino superior*. Brasília, 2009.

VALLE SILVA, N. O preço da cor: diferenciais raciais na distribuição da renda no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 10, n. 1, p. 21-44, 1980.

<sup>108</sup> FERREIRA, G. L. *Sub-representação legal nas ações afirmativas: a Lei de Cotas nos concursos públicos*. Brasília, 2016. 222f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição, Universidade de Brasília.

<sup>109</sup> FREIDSON *apud* BECKER, H. S. *Segredos e truques da pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007. p. 89.

<sup>110</sup> BECKER, H. S. *Segredos e truques da pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007. p. 89.

procurou demonstrar, na tentativa de verificar em que medida a desigualdade racial, especialmente a sub-representação negra, é enfrentada na Lei de Cotas.

O elemento comum que se apresentou, a partir da revisão bibliográfica, foi uma crítica à associação entre direito e relações raciais, destacando-se o papel do direito para a manutenção das situações de discriminação fundadas na cor ou “raça” das pessoas.<sup>111</sup> Trata-se de uma crítica à generalização universalizante do princípio da igualdade, que deixa de considerar as especificidades da questão racial.<sup>112</sup> Tal generalização exige cautela quando transposta para a discussão das políticas afirmativas de corte racial, pois, quando se toma em consideração não apenas dimensões mais evidentes do racismo, como o preconceito, e se consideram as múltiplas formas de reprodução da hierarquia racial por novos mecanismos institucionais, percebe-se como atores sociais limitam o desenho das políticas de ação afirmativa desde o ponto de vista de suas posições de privilégio em relação à supremacia branca, como a perspectiva do opressor, na concepção de Freeman.<sup>113</sup>

Neste estudo, tentou-se identificar as possíveis inconsistências no contexto de elaboração dessa política pública. Para tanto, numa investigação de campo, num “diálogo com os dados”, chegou-se a uma série de elementos apontados como relevantes nos estudos sobre cotas raciais em concursos públicos.<sup>114</sup> Esses elementos foram sistematizados para identificar os principais fatores que, atuando em conjunto, resultam numa excessiva limitação à lógica das políticas afirmativas, mantendo, apesar de combater, a sub-representação da maioria marginalizada de negros no serviço público.

O conceito proposto por Ferreira<sup>115</sup> pretende, portanto, “dar uma contribuição teórica, acrescentando alguma coisa nova que precisa ser pensada como uma dimensão daquela classe de fenômenos”,<sup>116</sup> relativos ao racismo institucional e à supremacia racial. Ou seja, pretende destacar os limites impostos à política de ação afirmativa de recorte racial já no momento de sua elaboração.

<sup>111</sup> BERTÚLIO, D. L. de L. *Direito e relações raciais: uma introdução crítica ao racismo*. Florianópolis, 1989. 229f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. p. 105.

VIEIRA JR, R. J. A. *Responsabilização objetiva do Estado: segregação institucional do negro e adoção de ações afirmativas como reparação aos danos causados*. Curitiba: Juruá, 2006. 247 p.

<sup>112</sup> DELGADO, R.; STEFANCIC, J. *Critical Race Theory: an introduction*. New York: NYU Press, 2001.

<sup>113</sup> FREEMAN, A. D. *Legitimizing racial discrimination through antidiscrimination law: a critical review of Supreme Court Doctrine*. *Minnesota Law Review*, v. 62, p. 1049-1119, 1978.

<sup>114</sup> OSÓRIO, R. G. *Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil*. Brasília: OIT; Secretaria Internacional do Trabalho, 2006.

SILVA, T. D.; SILVA, J. M. da. *Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013*. Brasília: Ipea, 2014 (Nota Técnica 17).

<sup>115</sup> FERREIRA, G. L. *Sub-representação legal nas ações afirmativas: a Lei de Cotas nos concursos públicos*. Brasília, 2016. 222f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição, Universidade de Brasília.

<sup>116</sup> BECKER, H. S. *Segredos e truques da pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007. p. 102.

## 7 O que é sub-representação legal?

Segundo Ferreira,<sup>117</sup> “sub-representação legal é a situação identificada na legislação que rege as cotas raciais, que ao eleger certos critérios em detrimento de outros, no que se refere a quanto, onde e quem, mantém a proporção de pessoas que podem vir a ser beneficiadas por essa política inferior à proporção deste mesmo grupo na população brasileira”. A fim de esclarecer os termos que compõem este conceito, passa-se a sua análise em partes destacadas.

### 7.1 “Situação identificada”

A escolha da expressão “situação identificada” segue na linha de não se tentar estabelecer relações causais entre a sub-representação da população negra no serviço público e a Lei de Cotas. Os limites apontados podem não ser causa, mas são fatores que contribuem para a sub-representação e que se encontram exclusivamente relacionados à própria lei. Ou seja, não se desconsideram os demais mecanismos de exclusão da população negra de determinadas ocupações no serviço público, mas, em termos do desenho da política pública, na legislação, é possível identificar certos limites.

### 7.2 “Na legislação que rege as cotas raciais”

Embora paradoxal, ao legislar sobre ações afirmativas sensíveis à “raça”, isto é, ao trazer para o âmbito do direito a busca de uma solução de desigualdade e, em última análise, de justiça, ao invés de lograr combater a estratificação racial, o direito dá-lhe um reforço, inverte-lhe a lógica e, assim, mantém a sub-representação por força da lei.

É claro que não se trata de uma novidade o uso do direito para assegurar privilégios, principalmente quando este caminha num sentido abstrato e distante das realidades. Para fins do presente estudo, no entanto, é desnecessário resgatar o papel do direito na criminalização do povo negro,<sup>118</sup> tampouco revisar todas as ações negativas desde o Brasil Império.<sup>119</sup> Basta reconhecer que, não obstante avanços, as injunções políticas são altamente desfavoráveis às minorias,<sup>120</sup> o que reflete na produção legislativa que busca enfrentar a estratificação racial no Brasil.

<sup>117</sup> FERREIRA, G. L. *Sub-representação legal nas ações afirmativas: a Lei de Cotas nos concursos públicos*. Brasília, 2016. 222f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição, Universidade de Brasília. p. 175.

<sup>118</sup> DUARTE, E. P. *Criminologia e racismo*. Curitiba: Juruá, 2002. 321 p.

<sup>119</sup> VIEIRA JR, R. J. A. *Responsabilização objetiva do Estado: segregação institucional do negro e adoção de ações afirmativas como reparação aos danos causados*. Curitiba: Juruá, 2006. 247 p.

<sup>120</sup> Para embasar o voto da *Justice Sotomayor*, no caso *Schutte v. BAMN* (572 U.S.\_\_\_\_ (2014)), em que se discutiu a constitucionalidade do banimento do programa de ações afirmativas para acesso às universidades públicas no Estado de Michigan, a contratos governamentais e a empregos, foram utilizados os memoriais preparados por Segura e outros. Nesses memoriais, apresentaram-se vários estudos que indicam que minorias

### 7.3 “A escolha de certos critérios em detrimento de outros”

As cotas raciais nos concursos públicos são apenas uma das várias políticas públicas em curso para o combate à desigualdade racial – por exemplo, as ações afirmativas promovidas pela Lei de Cultura Afro-brasileira na educação, as cotas sociais, com recorte racial, no acesso às instituições federais de educação e demais universidades, as ações universalistas, como PROUNI e FIES<sup>121</sup> e, também, o programa Bolsa Família.<sup>122</sup> Entretanto, como qualquer política pública, elas são – ou deveriam ser – fruto de uma análise da complexidade da interação desses sistemas.

Embora as experiências apresentadas por Furtado, Sakowski e Tóvolli<sup>123</sup> não abordem o enfrentamento da desigualdade racial, bem como Mueller<sup>124</sup> constate que, sobre racismo, não há estudos de modelagem de sistemas complexos em andamento, esses autores fornecem perspectivas importantes para pensar as ações afirmativas de cunho racial. “Modelos complexos representam lanternas a guiar-nos para novos locais no espaço de modelagem”.<sup>125</sup> Um desses “locais” a ser pensado é a própria noção de políticas públicas, “que pressupõe que as decisões de planejamento podem ser feitas, considerando todas as opções *ex-ante*”.<sup>126</sup> Na Lei de Cotas, como se pretendeu demonstrar, é justamente esta lógica, baseada na premissa de que a sub-representação negra no serviço público pode ser pensada de forma “abstrata”, que obsta uma modelagem da política capaz de ser adaptada à medida que seus efeitos são redimensionados pela atuação do público beneficiário e do setor público contratante.<sup>127</sup> A modelagem assim construída, por certo, age sobre uma parte relevante da desigualdade racial, porém, deixa de lado outras dimensões importantes do problema.

---

étnicas e raciais, de fato, acabam perdendo em votações populares, sendo que “é difícil encontrar mesmo uma única iniciativa popular, em qualquer Estado, na qual os eleitores aprovaram políticas que explicitamente favoreceram grupos raciais ou étnicos minoritários”.

SEGURA, G. et al. *Brief of amici curiae political scientists in support of Chase Cantrell Respondents*. 2013. Disponível em: <[http://www.americanbar.org/content/dam/aba/publications/supreme\\_court\\_preview/briefs-v2/12-682\\_resp\\_amcu\\_ps.authcheckdam.pdf](http://www.americanbar.org/content/dam/aba/publications/supreme_court_preview/briefs-v2/12-682_resp_amcu_ps.authcheckdam.pdf)>. Acesso em: 11 mar. 2016.

<sup>121</sup> CARVALHAES, F.; FERES JÚNIOR, J.; DAFLON, V. T. *Textos para discussão GEMAA 1/*: O impacto da Lei de Cotas nos estados: um estudo preliminar. Rio de Janeiro: IESP, 2013.

<sup>122</sup> MUELLER, B. Sistemas complexos em políticas públicas no Brasil. In: FURTADO, B. A. et al. (Orgs.). *Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2015. p. 291-308.

<sup>123</sup> FURTADO, B. A.; SAKOWSKI, P. A. M.; TÓVOLI, M. H. *Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2015.

<sup>124</sup> MUELLER, B. Sistemas complexos em políticas públicas no Brasil. In: FURTADO, B. A. et al. (Orgs.). *Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2015. p. 291-308.

<sup>125</sup> PAGE, S. E. Prefácio. In: FURTADO, B. A. et al. (Orgs.). *Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2015. p. 12.

<sup>126</sup> MUELLER, B. Sistemas complexos em políticas públicas no Brasil. In: FURTADO, B. A. et al. (Orgs.). *Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2015. p. 294.

<sup>127</sup> FERREIRA, G. L. *Sub-representação legal nas ações afirmativas: a Lei de Cotas nos concursos públicos*. Brasília, 2016. 222f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição, Universidade de Brasília.

## 7.4 “Quanto, onde e quem”

Como Ferreira<sup>128</sup> demonstra, ao não dispor adequadamente a respeito da quantidade de pessoas que ingressarão pelo sistema de vagas reservadas, bem como de quais carreiras e de que tipo de cargo, de chefia ou não, a Lei de Cotas não é capaz de dar uma resposta mais efetiva ao racismo expresso “na ausência de negros [...] no preenchimento dos cargos que exigem formação superior”.<sup>129</sup> Uma inclusão apenas em posições de menor vulto, como as carreiras de apoio, pode ainda agravar a percepção de posição subalterna da pessoa negra. Daí a pertinência desses três aspectos na definição de sub-representação legal.

## 7.5 “Proporção de pessoas que podem vir a ser beneficiadas”

Esse aspecto refere-se à população negra como beneficiária das políticas públicas de recorte racial. Claro, como já tantas vezes frisado, que não se está a considerar o papel da “raça” para além daquele já destacado. Assim, a proposta conceitual leva em consideração que “as pessoas que podem vir a ser beneficiadas” são aquelas que se autodeclararem negras na hora de fazer sua inscrição no processo seletivo do concurso e que integrem um conjunto de pessoas sujeitas a formas reais (ou potenciais) de discriminação baseadas em padrões de racialização existentes em nossa sociedade. No entanto, não se descarta que haja certo controle nessa autodeclaração, de forma a excluir o abuso perpetrado por pessoas brancas (fraude racial) que apenas se autodeclararam negras para usufruir do benefício legal. Nesse sentido, somente poderão, de fato, ser beneficiadas aquelas que assim o desejarem e que não forem excluídas por um sistema complexo de autodeclaração cotejada com heteroidentificação.<sup>130</sup>

## 7.6 “Inferior à proporção deste grupo na população”

Diferentemente da crença de que seria suficiente a inclusão de um pequeno número de negros em cargos estratégicos para criar um novo imaginário, a análise mantém presente a necessidade de correlação entre a oferta de mão de obra e sua

<sup>128</sup> FERREIRA, G. L. *Sub-representação legal nas ações afirmativas: a Lei de Cotas nos concursos públicos*. Brasília, 2016. 222f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição, Universidade de Brasília.

<sup>129</sup> BERTÚLIO, D. L. de L. *Direito e relações raciais: uma introdução crítica ao racismo*. Florianópolis, 1989. p. 45.

<sup>130</sup> DUARTE, E. C. P. Princípio da isonomia e critérios para a discriminação positiva nos programas de ação afirmativa para negros (afro-descendentes) no ensino superior. *A&C – Revista de Direito Administrativo Constitucional*, ano 7, p. 1-44, 2007.

possibilidade de absorção no mercado de trabalho. Afinal, conforme James,<sup>131</sup> “quem conta nas políticas públicas é determinado por qual grupo minoritário presente a maior contagem populacional”. Logo, o aspecto populacional deve ser determinante para efeito de elaboração dessa política pública, devendo espelhar uma mais próxima representação deste grupo.

## 8 Considerações finais

Políticas públicas são sistemas complexos<sup>132</sup> e, ao lidarem com relações tão impregnadas no tecido social brasileiro, como o racismo, certamente vão se deparar com imensas dificuldades se não forem consideradas as inúmeras facetas que compõem este fenômeno e os mecanismos necessários para seu enfrentamento. Ações universalistas, mas não só. Criminalização do racismo, mas não só. Ações afirmativas, mas também não só. É todo um imaginário e uma distribuição desigual de direitos, deveres e *status* que se deve abarcar: várias frentes, em que cada uma tem sua importância e não pode ser tratada de forma menor em razão dessa complexidade. Não basta estabelecer cotas raciais; é preciso que elas cumpram o máximo possível de sua função.

Assim, este artigo demonstrou que, não obstante a importância fundamental de políticas de ações afirmativas sensíveis à “raça” no Brasil, há questões que tornam os programas de cotas raciais em concursos públicos federais insuficientes para o combate à estratificação racial no serviço público. Longe de propor uma explicação totalizante para a diminuta parcela de pessoas negras nos cargos de maior poder nos órgãos públicos, pelos inúmeros motivos cuja completa identificação extrapolaria os limites deste estudo, buscou-se identificar, em apenas uma das políticas públicas de combate à desigualdade racial, os principais obstáculos enfrentados. Como as ações afirmativas têm uma finalidade muito clara, foi possível descrever as opções – ou, antes, limitações – que resultaram numa lei de alcances essenciais, mas restritos, com impacto aquém do possível.

Ao responder às questões quanto, onde e quem, buscou-se identificar o risco de uma política pública afirmativa ter um efeito superficial, sem alcançar o cerne do problema, que é a diminuição da desigualdade racial no Brasil. A inserção, no serviço público, de pequeno percentual de pessoas que se identificam como negras, caso se mantenha o apego a soluções universalistas, mas fragmentárias do pensamento formalista-conservador, tende a manter, ainda, uma situação de desigualdade, cuja

<sup>131</sup> JAMES, A. Making sense of race and racial classification. In: ZUBERI, T.; BONILLA-SILVA, E. (Orgs.). *White logic, white methods: racism and methodology*. Maryland: Rowman & Littlefield, 2008. Kindle Edition. p. 31.

<sup>132</sup> FURTADO, B. A.; SAKOWSKI, P. A. M.; TÓVOLI, M. H. *Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2015.

diminuição depende de várias frentes, mas tem nas cotas um mecanismo imprescindível. Por isso, buscando sintetizar os dilemas enfrentados pela Lei de Cotas nos concursos públicos, chegou-se ao conceito de sub-representação legal.

Tal conceito, proposto por Ferreira,<sup>133</sup> aproxima-se do que Duarte<sup>134</sup> denomina de “modelos retóricos de inclusão da população negra”, os quais “têm por objetivo político impedir a implantação de soluções eficazes”, uma vez que “forjam percentuais tão mínimos ou barreiras tão extensas que não alcançam incluir, efetivamente [...] negros nas universidades públicas [ou órgãos e entidades públicas federais, ou, ainda, espaços de poder]”. Conforme se demonstrou, ainda que mais estudos sejam necessários, são as barreiras apresentadas (percentual reduzido, exclusão de cargos em comissão e aplicação universal, não seletiva por carreira) que possibilitam identificar aspectos das cotas raciais em concursos públicos que remetem a esse modelo retórico.

Embora o conceito proposto por Ferreira<sup>135</sup> tenha se baseado na Lei de Cotas e seus termos estejam diretamente ligados aos elementos que a compõem – cotas raciais para a população negra no serviço público –, procurou-se dotá-lo da necessária generalização a fim de torná-lo útil, ainda, a outros possíveis estudos sobre sub-representação. Assim, a variável “quanto” pode abranger não só percentuais, mas também, por exemplo, competências, poder de veto e voto etc.; “onde”, para além de carreiras, pode se referir a instâncias deliberativas, partidos, instituições públicas ou privadas, ou qualquer espaço que se queira estudar; “quem” pode abranger diversos grupos de interesse, como deficientes, mulheres, idosos e outras minorias. A aplicação do conceito em futuros estudos dará a exata dimensão da abrangência proposta.

## Referências

ALENCASTRO, L. F. *O trato dos viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

AZEVEDO, A. Remuneração no setor público no Brasil é maior do que a norte-americana. *Correio Braziliense*, 30.10.2016.

AZEVEDO, D. A. *Cotas raciais no serviço público: o julgamento da ADPF 186 antecipa a constitucionalidade de quaisquer outras políticas afirmativas?* [s.l.:s.n.], 2014. Disponível em: <<http://www.criticaconstitucional.com/cotas-raciais-no-servico-publico-o-julgamento-da-adpf-186-antecipa-a-constitucionalidade-de-quaisquer-outras-politicas-afirmativas/>>. Acesso em: 31 jul. 2015.

<sup>133</sup> FERREIRA, G. L. *Sub-representação legal nas ações afirmativas: a Lei de Cotas nos concursos públicos*. Brasília, 2016. 222f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição, Universidade de Brasília.

<sup>134</sup> DUARTE, E.; CARVALHO NETTO, M. 2012. A indeterminação dos conceitos nas políticas de acesso ao ensino superior. In: H. COSTA et al. (Org.). *Uma década de políticas afirmativas: panorama, argumentos e resultados*. Ponta Grossa, UEPG, p. 68.

<sup>135</sup> FERREIRA, G. L. *Sub-representação legal nas ações afirmativas: a Lei de Cotas nos concursos públicos*. Brasília, 2016. 222f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição, Universidade de Brasília.

- BANCO de dados do tráfico transatlântico de escravos. 2015. Disponível em: <<http://slavevoyages.org/>>. Acesso em: 8 dez. 2015.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. São Paulo: Malheiros, 2006. 110 p.
- BECKER, H. S. *Segredos e truques da pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.
- BERTÚLIO, D. L. de L. *Direito e relações raciais: uma introdução crítica ao racismo*. Florianópolis, 1989.229. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina.
- BONADIMAN, D. A inconstitucionalidade do sistema de cotas para negros. *Âmbito Jurídico*, 2014. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13745](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13745)>. Acesso em: 19 fev. 2014.
- CAMPOS, L. A. Socialismo moreno, conservadorismo pálido? Cor e recrutamento partidário em São Paulo e Rio de Janeiro nas eleições de 2012. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 58, n. 3, p. 689-719, 2015.
- CAMPOS, L. A.; MACHADO, C. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação dos não brancos no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 16, p. 121-151, 2015.
- CARVALHO NETTO, M.; SCOTTI, G. *Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- CASTELAR, I. et al. Uma análise dos determinantes de desempenho em concurso público. *Economia Aplicada*, v. 14, n. 1, p. 81-98, 2010.
- CHADAREVIAN, P. C. Para medir as desigualdades raciais no mercado de trabalho. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 2 (122), p. 283-304, 2011.
- COM LEI DE COTAS, 638 negros entraram no serviço público federal. *Globo.com*, 9 jun. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/concursos-e-emprego/noticia/2015/06/com-lei-de-cotas-638-negros-entraram-no-servico-publico-federal.html>>. Acesso em: 12 dez. 2015.
- CRENSHAW, K. Critical Race Studies: the first decade: critical reflections, or “a foot in the closing door”. *UCLA Law Review*, v. 1343, p. 1-36, 2002.
- CRENSHAW, K. Twenty years of Critical Race Theory: looking back to move forward. *Connecticut Law Review*, v. 43, n. 5, p. 1253-1352, 2011.
- CRENSHAW, K. et al. *Critical race theory: the key writings that formed the movement*. New York: The New Press, 1995.
- DELGADO, R.; STEFANCIC, J. Critical Race Theory: an annotated bibliography. *Virginia Law Review*, v. 79, n. 2, p. 461-516, 1993.
- DELGADO, R.; STEFANCIC, J. *Critical Race Theory: an introduction*. New York: NYU Press, 2001.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Os negros no trabalho*. São Paulo, 2013.
- DUARTE, E. *Criminologia & racismo: introdução à criminologia brasileira*. Curitiba: Juruá, 2003.
- DUARTE, E. *Do medo da diferença à liberdade a partir da igualdade: identidade racial e políticas de ação afirmativa no ensino superior*. 2009. 935 f. Tese (doutorado) – Universidade de Brasília.
- DUARTE, E. Princípio da isonomia e critérios para a discriminação positiva nos programas de ação afirmativa para negros (afrodescendentes) no ensino superior. *A&C – Revista de Direito Administrativo Constitucional*, ano 7, p. 1-44, 2007.
- DUARTE, E. *Criminologia e racismo*. Curitiba: Juruá, 2002. 321 p.

- DUARTE, E.; CARVALHO NETTO, M. A indeterminação dos conceitos nas políticas de acesso ao ensino superior. In: H. COSTA et al. (Org.). *Uma década de políticas afirmativas: panorama, argumentos e resultados*. Ponta Grossa: UEPG, 2012. p. 53-84.
- DUARTE, E. P.; QUEIROZ, M. V. L. A Revolução Haitiana e o Atlântico Negro: o constitucionalismo em face do lado oculto da modernidade. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, v. 49, p. 10-42, 2016.
- DUARTE, E. P.; SCOTTI, G. História e memória nacional no discurso jurídico: o julgamento da ADPF 186. *Universitas Jus*, v. 24, n. 3, p. 33-45, 2013.
- DUSSEL, E. 1492 – O encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade. Petrópolis: Vozes, 1993.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). *Servidores públicos federais: raça/cor*. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.youblisher.com/p/1099627-Servidores-Publicos-Federais-Raca-Cor-2014/>>. Acesso em: 13 jan. 2016.
- FERREIRA, G. L. *Sub-representação legal nas ações afirmativas: a Lei de Cotas nos concursos públicos*. Brasília, 2016. 222f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição, Universidade de Brasília.
- FIGUEIREDO, L. V. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004. 687 p.
- FONTAINHA, F. de C. et al. *Processos seletivos para a contratação de servidores públicos: Brasil, o país dos concursos?* [s.l.: s.n.], 2014.
- FRANKENBERG, R. A miragem de uma branquidade não-marcada. In: WRON, W. (Ed.). *Branquidade: identidade branca e multiculturalismo*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p. 307-338.
- FREEMAN, A. D. Legitimizing racial discrimination through antidiscrimination law: a critical review of Supreme Court Doctrine. *Minnesota Law Review*, v. 62, p. 1049-1119, 1978.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 21, p. 211-259, 2000.
- FURTADO, B. A.; SAKOWSKI, P. A. M.; TÓVOLI, M. H. *Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2015.
- GOAR, C. Experiments in Black and White. In: ZUBERI, T.; BONILLA-SILVA, E. (Eds.). *White logic, white methods: racism and methodology*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2008. p. 153-162.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Mensal*. Rio de Janeiro, s.d. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad\\_continua\\_mensal/](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua_mensal/)>. Acesso em: 9 fev. 2017.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pelo PNAD/IBGE. *Comunicados do IPEA*, n. 159, out. 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/131001\\_comunicado159.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/131001_comunicado159.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2015.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/retrato/>>. Acesso em: 30 mar. 2016.
- HARRIS, C. I. Whiteness as property. *Harvard Law Review*, v. 106, n. 8, p. 1707-1791, 1993.
- JAMES, A. Making sense of race and racial classification. In: ZUBERI, T.; BONILLA-SILVA, E. (Orgs.). *White logic, white methods: racism and methodology*. Maryland: Rowman & Littlefield, 2008. Kindle Edition. p. 31-45.
- LIMA, L. L.; ASCENZI, L. D. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.

- LOPEZ, F. G. *Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na administração pública federal (1999-2014)*. Brasília: Ipea, 2015. 22 p. (Nota Técnica 16).
- MILLS, C. W. *The racial contract*. London: Cornell University Press, 1999. v. 109.
- MOREIRA, A. J. *Racial politics in Brazil: exposing the unequal past, building an egalitarian future*. [s.l.]: Harvard, 2013.
- MOURA, C. *Sociologia do negro brasileiro*. São Paulo: Ática, 1988a.
- MOURA, C. *Rebeliões na senzala*. São Paulo: Lech, 1988b.
- MUELLER, B. Sistemas complexos em políticas públicas no Brasil. In: FURTADO, B. A. et al. (Orgs.). *Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2015. p. 291-308.
- MULLER, P.; SUREL, Y. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2002.
- MUNANGA, K. *Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: identidade nacional versus identidade negra*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Informe de la relatora especial sobre cuestiones de las minorías relativo a sumisión al Brasil*. Nova York, 2016a. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/021/36/PDF/G1602136.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 14 mar. 2016.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Report of the special rapporteur on minority issues on her mission to Brazil: comments by the State*. Nova York, 2016b. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/040/65/PDF/G1604065.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 14 mar. 2016.
- OSÓRIO, R. G. *Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil*. Brasília: OIT; Secretaria Internacional do Trabalho, 2006.
- OSÓRIO, R. G. *Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil*. [s.l.: s.n.].
- PAGE, S. E. Prefácio. In: FURTADO, B. A. et al. (Orgs.). *Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2015. p. 11-20.
- PAIXÃO, M. *A lenda da modernidade encantada: por uma crítica ao pensamento social brasileiro sobre relações raciais e projeto de Estado-nação*. Curitiba: CRV, 2014.
- PAIXÃO, M. et al. (Orgs.). *Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil; 2009-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. 292 p.
- PHILLIPS, A. De uma política de ideias a uma política de presença? *Estudos Feministas*, v. 9, n. 2, p. 268-290, 2001.
- PIRES, T. R. O. *Criminalização do racismo: entre política de reconhecimento e meio de legitimação do controle social dos não reconhecidos*. Rio de Janeiro, 2013. 323 f. Tese (doutorado), Pontifícia Universidade Católica.
- PIZA, E.; ROSEMBERG, F. Cor nos censos brasileiros. *Revista USP*, n. 40, p. 122-137, 1998.
- POTVIN, M. The role of statistics on ethnic origin and “race” in Canadian anti-discrimination policy. *International Social Science Journal*, v. 57, n. 183, p. 27-42, 2005.
- RIBEIRO, M. *Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil (1986-2010)*. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.
- RIGOLIN, I. B. *Comentários ao regime único dos servidores públicos civis*. São Paulo: Saraiva, 2007. 444 p.
- ROSENFELD, M. *Affirmative action and justice: a philosophical and constitutional inquiry*. New Haven: Yale University Press, 1991.

- SEGURA, G. et al. *Brief of amici curiae political scientists in support of Chase Cantrell Respondents*. 2013. Disponível em: <[http://www.americanbar.org/content/dam/aba/publications/supreme\\_court\\_preview/briefs-v2/12-682\\_resp\\_amcu\\_ps.authcheckdam.pdf](http://www.americanbar.org/content/dam/aba/publications/supreme_court_preview/briefs-v2/12-682_resp_amcu_ps.authcheckdam.pdf)>. Acesso em: 11 mar. 2016.
- SENHORAS, E. M.; SOUZA CRUZ, A. R. A. A lei das cotas em concursos públicos da administração pública federal. *Repertório de Jurisprudência IOB*, v. 1, n. 10, maio 2015.
- SILVA, T. D. Administração pública e relações raciais: uma análise da produção científica entre 2011 e 2016. ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, VII, São Paulo, 2016a.
- SILVA, T. D. Gestão pública na zona do não ser: políticas públicas de promoção da igualdade racial na Administração Pública Federal no Brasil. In: JORNADA DE ESTUDOS NEGROS NA UNB, 1. *Anais...* Brasília, 2016b. p. 1-8.
- SILVA, C. L.; PIRES, T. R. de O. *Teoria crítica da raça como referencial teórico necessário para pensar a relação entre direito e racismo no Brasil: direitos dos conhecimentos*. Florianópolis: Conpedi, 2015. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/091ud5at/g3PIfud892tIK70c.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2017.
- SILVA, T. D.; SILVA, J. M. da. *Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013*. Brasília: Ipea, 2014 (Nota Técnica 17).
- SOARES, S. A demografia da cor: a composição da população brasileira 1890 a 2007. In: THEODORO, M. L. et al. (Orgs.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília: Ipea, 2008. p. 97-118.
- SOLARZANO, D.; CEJA, M.; YOSSO, T. Critical Race Theory, racial microaggressions, and campus racial climate: the experiences of African American college students. *The Journal of Negro Education*, v. 69, n. 1/2, p. 60-73, 2000.
- SOVIK, L. Aqui ninguém é branco: hegemonia branca e *media* no Brasil. In: WARE, V. (Ed.). *Branquidade: identidade branca e multiculturalismo*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p. 363-386.
- STEWART, Q. T. Swimming upstream: theory and methodology in race research. In: ZUBERI, T.; BONILLA-SILVA, E. (Orgs.). *White logic, white methods: racism and methodology*. Maryland: Rowman & Littlefield, 2008. Kindle Edition. p. 111-126.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186*, julgada em 26 de abril de 2012. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2691269>>. Acesso em: 17 nov. 2015.
- SUNSTEIN, C. R. 2009. Preferências e política. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 1, p. 219-254.
- THEODORO, M. L. et al. (Orgs.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília: Ipea, 2008b.
- VALENCIANO, T. Resenha de Oliveira, Ricardo Costa de. Na teia do nepotismo – sociologia política das relações de parentesco e poder político no Paraná e no Brasil. Curitiba: Insight, 2012. 271 p. *Núcleo de Estudos Paranaenses*, v. 1, n. 1, p. 348-350, 2015.
- VALLE SILVA, N. O preço da cor: diferenciais raciais na distribuição da renda no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 10, n. 1, p. 21-44, 1980.
- VARELLA, S. F. *Discriminação racial indireta e ação afirmativa no emprego sob a perspectiva dos direitos coletivos*. Brasília, 2009. 319 f. Tese (doutorado) – Universidade de Brasília.
- VIEIRA JR, R. J. A. *Responsabilização objetiva do Estado: segregação institucional do negro e adoção de ações afirmativas como reparação aos danos causados*. Curitiba: Juruá, 2006. 247 p.
- WARE, V. O poder duradouro da branquidade: “um problema a solucionar”. In: \_\_\_\_\_. *Branquidade: identidade branca e multiculturalismo*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p. 7-40.

YOSSO, T. et al. Critical Race Theory in Chicana/O Education. *National Association for Chicana and Chicano Studies Annual Conference*, p. 89-104, 2001.

ZUBERI, T. *Thicker than blood: how racial statistics lie*. Minneapolis: [s.n.], 2001.

ZUBERI, T. Teoria crítica da raça e da sociedade nos Estados Unidos. *Cadernos do CEAS*, n. 238, p. 464-487, 2016.

ZUBERI, T.; BONILLA-SILVA, E. *While logic, white methods: racism and methodology*. New York: Rowman & Littlefield, 2008.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

DUARTE; Evandro Piza; FERREIRA, Gianmarco Loures. Sub-representação legal nas ações afirmativas: a Lei de Cotas nos concursos públicos. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 199-235, out./dez. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i70.494.

---