

As Cotas Raciais na Administração Pública. Um Projeto de Expansão e de Transformação da Burocracia Pública Brasileira

Rebecca Lemos Igreja

Universidade de Brasília /
FLACSO Brasília - DF
rebecca.igreja@gmail.com

Brasil

Gianmarco Loures Ferreira

Procurador do Estado de Minas Gerais /
Universidade de Brasília
gianloures@gmail.com

Brasil

*Racial Quotas in Public Administration
A Project for the Expansion and
Transformation of the Brazilian
Public Bureaucracy*

Recibido: 29 de septiembre de 2022

Aceptado: 21 de noviembre de 2022

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar o crescimento de políticas de ações afirmativas no serviço público brasileiro como forma de luta contra o racismo, a desigualdade e a exclusão que afeta de maneira especial a negros e negras no Brasil. A política de cotas raciais na administração pública foi aplicada no país como uma forma de garantir maior representatividade da população negra no âmbito institucional e auxiliar na promoção de sua inclusão social e na luta contra o racismo institucional. No entanto, é ne-

cessário revisitar os seus objetivos, observar sua implementação e seus impactos, tendo em vista sua potencialidade para o avanço de nossa sociedade. Como base desse estudo, propomos estabelecer um diálogo com a perspectiva teórica da burocracia representativa.

Palavras-Chave

Burocracia Representativa, Ações Afirmativas; Cotas Raciais; Administração Pública; Racismo.

Abstract

This article aims to analyze the growth of affirmative action policies in the Brazilian public service as a way of fighting racism, inequality and exclusion that affect black men and women in Brazil in a special way. The policy racial quotas in the public administration was applied in the country as a way of guaranteeing greater representation of the black population in the institutional sphere and helping to promote their social inclusion and the fight against institutional racism. However, it is necessary to revisit its objectives, observe its implementation and its impacts, in view of its potential for the advancement of our society. As a basis for this study, we propose to establish a dialogue with the theoretical perspective of representative bureaucracy.

Keywords:

Representative Bureaucracy, Affirmative Actions; Racial Quotas; Public Administration, Racism.

Introdução

A desigualdade e a estratificação social com base na etnia, raça e gênero têm se apresentado como um problema ainda sem solução nas modernas sociedades latino-americanas (CEPAL, 2020). No Brasil, a disparidade entre a qualidade de vida das pessoas negras e brancas é notória e acintosa demonstração dessa desigualdade e estratificação social e do racismo que as fundamenta. Marcelo Paixão (2000), por exemplo, aponta o impacto do racismo na configuração do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, desagregado por cor e raça. No ano de 2000, o IDH do Brasil

¹⁾ Human Develop Report. (2022). The Human Development Index (HDI). New York, EUA: United Nations Development Programme. Disponível em <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>

(valor igual a 0,730) o colocaria, num ranking mundial, na 88ª posição, entre os países de alto desenvolvimento. Entretanto, desagregando-se por grupos raciais, no caso de só se considerar para o índice as pessoas brancas, o país subiria 22 posições, colocando-se na 66ª posição, ainda mais alto. Por outro lado, fazendo o mesmo exercício apenas com as pessoas negras, o país cairia para a 103ª posição, 37 posições abaixo em relação à posição original, situando-se no nível de médio desenvolvimento. Segundo o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, o IDH do Brasil vinha em um crescendo¹, mas, estagnou-se na última década. Essa estagnação se deve a uma tríplice conjugação de crise mundial, período pandêmico da COVID-19 e ascensão ao poder de um governo de extrema direita, avesso às pautas sociais, que provocaram um retrocesso dos avanços possibilitados pelas políticas de redistribuição de renda promovidas pelo Governo Lula (2003-2011), com um acentuado declínio do IDH a partir de 2019 (Alves, 2022). O impacto para a população negra dessa tragédia é ainda maior, considerando a desigualdade econômica entre grupos raciais que se viu agravada, com o aumento do desemprego e queda da renda média dessa população, bem como a desigualdade vital, com o número de hospitalizações e mortes da população negra superior à da população branca (Santos y Silva, 2022).

As desigualdades, em geral, não se apresentam em apenas um dos aspectos da vida social. Como proposto por Göran Therborn (2015), as desigualdades vitais, existenciais e de recursos atuam com interações recíprocas que se reforçam mutuamente e resultam no que Charles Tilly (1998) chama de desigualdades persistentes. No caso da população negra brasileira, para além da desigualdade de recursos decorrentes da precarização das relações de trabalho, que a fazem depender de tratamentos médicos e do serviço público de saúde, também precários em certas regiões, há uma gama de exclusões perpassando várias dimensões da vida, como carência alimentar (Rossi, 2014), analfabetismo (Rosemberg, 2005), vazios sanitários (Fiocruz, n.d.) e piores condições de encarceramento (Pires y Freitas, 2018).

Para fazer frente a esses desafios, a partir da década de 1980, as agências governamentais brasileiras (federais, estaduais e municipais) – sob forte pressão de organizações políticas negras – passa-

ram a adotar e implementar políticas de igualdade racial (Ribeiro, 2014). Entre essas políticas, destacamos a criação de órgãos consultivos, nos governos locais, indicativos de políticas públicas e, posteriormente, criação de órgãos executivos, em governos locais e federais, com estruturas próprias e dotação orçamentária, como os Conselhos da Comunidade Negra (SP) e Secretaria de Promoção da População Negra (SP). Essa estrutura ainda embrionária, criou as condições necessárias para que, anos mais tarde, já no início dos anos 2000, as políticas de ações afirmativas, especialmente, as políticas de cotas raciais para a inclusão de pessoas negras no ensino superior público e na burocracia pública, pudessem ser aplicadas.

Nesse artigo, propomos revisitar a introdução das ações afirmativas na burocracia pública brasileira, analisando de maneira especial sua expansão, espacial e temporal, e suas principais características. Propomos considerar o tema a partir da discussão sobre sua potencialidade para a luta contra um racismo histórico e estrutural presente na nossa sociedade e para a redução das desigualdades sociais. Como base para esse estudo, propomos estabelecer especialmente um diálogo com a perspectiva teórica da burocracia representativa.

Para a elaboração do texto, baseamo-nos nos resultados parciais do projeto de pesquisa “Ações Afirmativas Raciais e Burocracia Pública” que coordenamos junto à Universidade de Brasília (UnB) e a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) no Brasil. O objetivo inicial da pesquisa foi de realizar uma análise aprofundada da política de cotas raciais em concursos públicos e os mecanismos de funcionamento das “Comissões de Verificação de Autodeclaração”, visando a entender os critérios utilizados para sua composição, como se dá seu funcionamento, quais são seus parâmetros, seus desafios e seus possíveis limites.

A abordagem no presente artigo será feita do ponto de vista das normas existentes, sejam leis, decretos, resoluções ou atos normativos. Essa escolha se deve ao fato de ser essa a principal forma de regramento dessas políticas, quando se atinge a etapa do ciclo de políticas públicas após a sua concepção. Ademais, a vantagem de se analisar a legislação se dá em razão de seu caráter geral, abstrato e obrigatório em relação aos entes ou entidades em que aplicada,

possibilitando um controle da legalidade da atuação administrativa ao estabelecer direitos à população interessada e deveres aos órgãos públicos, reforçando a luta antirracista travada na sociedade.

Ações afirmativas e burocracia pública: burocracia representativa como opção de luta antirracista

A discussão das ações afirmativas ganhou força no bojo do processo de democratização do país, após anos de ditadura militar. A Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, é a referência como o marco desse processo. As disputas populares advindas com a Assembleia Nacional Constituinte – ANC, de 1987-1988 impulsionaram agendas de enfrentamento das desigualdades sociais que se expandiram pelos diferentes setores sociais, procurando tratar todas as formas de exclusão e discriminação existentes.

Essa pressão interna extrapola seus limites nacionais e ganha ecos internacionais com denúncias diretas à Organização Internacional do Trabalho – OIT, da situação de discriminação racial vivida no mercado do trabalho e na mobilização e a participação ativa na III Conferência Mundial contra o Racismo, Xenofobia e Intolerância correlata, promovido pela Organização Nacional das Nações Unidas – ONU, em Durban, na África do Sul, no ano de 2001. Em ambos os casos há a formal adesão do país a compromissos para o combate ao racismo e à discriminação racial, seja na forma do acompanhamento de ações decorrentes do Convênio 111², seja na forma de adesão à Declaração e Programa de Ação de Durban³, instando aos Estados signatários a adoção de medidas concretas para o combate às questões apresentadas na conferência (Igreja, Ferreira, Ananias, Oliveira y Ahualli, 2021).

² O Decreto Federal n.º 62.150 (1968) promulga a Convenção 111, da OIT, sobre discriminação em matéria de emprego e profissão, tornando obrigatória sua execução e cumprimento em território nacional. O Decreto Federal n.º 10.088 (2019) consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho – OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil (art. 2º, XXVIII - Anexo XXVIII).

³ De especial interesse para o presente trabalho as estratégias para alcançar a igualdade plena e efetiva, de n.ºs 107 e 108, com expressa menção a medidas positivas e especiais para um desenvolvimento social igualitário (Organização das Nações Unidas, 2001).

Por fim, não se pode deixar de considerar a influência das instituições de fomento internacional e agências internacionais, condicionando o acesso a programas de financiamento à adoção de políticas para a população negra, como o caso do Banco Interamericano e Banco Mundial, além do papel do Programa das

Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, a Organização dos Estados Americanos – OEA e a United States Agency for International Development – USAID (Igreja y Agudelo, 2014; Igreja, Ferreira, Ananias, Oliveira y Ahualli, 2021).

A inserção das cotas raciais nas universidades públicas foi considerada o exemplo do grande avanço em relação às ações afirmativas. A Presidência da República encaminhou, em 13 de maio de 2004, proposta ao Legislativo, que foi incluída em Projeto de Lei que tramitava na Câmara Federal, desde 1999, sendo aprovado e sancionado pela presidenta Dilma Rousseff, em 2012. Assim, por meio da Lei Federal n.º 12.711 (2012), chamada de Lei de Cotas, passou a ser assegurada a reserva de 50% das vagas das universidades federais e estaduais e das instituições de ensino técnico federais para estudantes oriundos de escolas públicas, garantindo a distribuição entre negros, pardos e indígenas, proporcional à composição da população em cada Estado, tendo como base as estatísticas mais recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esta lei foi planejada para ser aplicada progressivamente, sendo prevista avaliação dos resultados e a perspectiva de redefinição em seu primeiro decênio⁴ (Ribeiro, 2014; Igreja, Ferreira, Ananias, Oliveira y Ahualli, 2021).

⁴ Lei Federal n.º 12.711. (2012). [...] Art. 7º No prazo de dez anos a contar da data de publicação desta Lei, será promovida a revisão do programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, pardos e indígenas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Redação dada pela Lei nº 13.409 (2016).

A introdução de cotas raciais no âmbito do ensino superior se estendeu nas universidades públicas federais desde os níveis de graduação até mais atualmente na pós-graduação. É uma política consolidada no país, ainda que ultimamente venha sofrendo novos ataques por parte de um Poder Legislativo mais conservador. Além dela, as cotas raciais previstas nos concursos para a burocracia pública também avançaram paulatinamente. De acordo com dados da Secretaria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial – SEPPIR - órgão responsável pelo acompanhamento da Lei Federal n.º 12.990, de 9 de junho de 2014, no primeiro ano de vigência da lei (2014-2015), dos concursos para ingresso no serviço público federal realizados, 638 (seiscentas e trinta e oito) vagas foram reservadas para pessoas negras (Igreja y Ferreira, 2019, Ferreira, 2017). De modo geral, ainda que prevendo a reserva de 20% (vinte por cento) das vagas ofertadas para pessoas autodeclaradas negras, o aumento do número de servidores públicos negros é ainda tímido, passando o total de vínculos ativos de servido-

res civil no governo federal de anteriores 32,5%, em 2013, para atuais 35,1% (IPEA, 2022), distante, portanto, da representação negra na sociedade, que é de 56,1% (IBGE, 2022).

A primeira geração de políticas de ação afirmativas para a contratação de servidores públicos federais no Brasil começou no Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 2001, estendendo-se gradualmente a outros ministérios nos meses seguintes (Jacoud, 2009). Em 2002, o Decreto 4.228, de 13 de maio de 2002, consolidou ainda mais essas políticas com a adoção e implementação do Programa Nacional de Ação Afirmativa no Âmbito do Serviço Público Federal. Esse Decreto Federal estabeleceu metas percentuais para a participação de pessoas negras em cargos de alto escalão da administração pública, mas, efetivamente, nunca foi plenamente aplicado (Osório, 2006), devido, principalmente, à resistência interna dos órgãos públicos, como já havia acontecido com outros projetos voltados para a qualificação educacional da população negra no âmbito federal (Igreja, 2005; Igreja, Santos y Agudelo, 2022). Além disso, a partir de então, vários estados e municípios passaram também a adotar políticas de ação afirmativa em seus certames (Silva y Silva, 2014).

⁵⁾ A criação da SEPPIR é um importante marco na institucionalização da temática racial pelo Estado brasileiro, pois esse foi o órgão responsável por efetivamente incluir na agenda das políticas públicas o enfrentamento das desigualdades raciais. Em entrevista concedida por Luiza Bairro, ex-ministra da SEPPIR, em abril de 2013, é possível compreender como se deu a construção e a institucionalização da agenda de enfrentamento das desigualdades raciais no Brasil a partir da promoção de políticas públicas. Por falar em liberdade... (2013). *Sobre o Brasil que temos e o Brasil que queremos – Entrevista com a ministra Luiza Bairos* [Postagem em um blog]. Disponível em: <http://porfalaremliberdade.blogspot.com.br/2013/04/entrevista-com-ministra-luiza-bairros.html>.

⁶⁾ Lei Federal n.º 12.288. (2010). [...] Art. 39. O poder público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas.

⁷⁾ A única exceção identificada é a Lei n.º 813, de 15.05.2014, do Município de Guapimirim – RJ, que prevê que em seu art. 2º, §2º, que “Os candidatos negros e pardos que se beneficiarem da cota não poderá (sic) ter renda familiar maior que 03 (três) salários mínimos. No ato da inscrição será solicitada renda familiar comprovada”. (Igreja, Ferreira, Ananias, Oliveira y Ahualli, 2021, p. 235)

Somente a partir da presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) foi estruturado, em âmbito federal, um órgão visando à igualdade racial. Seu governo criou a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)⁵, com a “missão de formular, articular e coordenar políticas para superar o racismo e promover a igualdade racial” (Ribeiro 2014, p. 235). Nesse contexto, foi aprovada a Lei Federal n.º 12.288, em 20 de julho de 2010, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial (EIRA), um marco na temática nacional sobre o assunto. No entanto, no que diz respeito às ações afirmativas, apenas o artigo 39⁶ do Estatuto disciplinou o tema, sem regulamentar claramente esse direito e com a mera possibilidade de sua adoção no mercado de trabalho (Igreja y Ferreira, 2019).

Diferentemente das cotas na educação, que preveem cotas sociais com subcotas raciais, as cotas raciais em concursos públicos, geralmente, consideram apenas a identificação étnico-racial, sem incluir aspectos socioeconômicos⁷, desvinculando o debate racial do social e visibilizando, especialmente, o aspecto da discriminação racial. Alguns problemas permanecem na abordagem das cotas nos concursos públicos, como o percentual de vagas reser-

vadas (quanto); a ausência de distinção de reserva por carreiras (onde) e a não inclusão dos cargos em comissão (quem) (Ferreira, 2017), o que, de certa forma, prejudica uma representatividade negra mais compatível com a composição demográfica local.

Some-se a isso o papel do Poder Judiciário na pacificação da constitucionalidade das políticas afirmativas no país, pavimentando o caminho para essa segunda geração de normas. Na linha de outras decisões tomadas em Tribunais Estaduais, a decisão paradigmática proferida pelo Supremo Tribunal Federal – STF, no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n.º 186, de 2012, pacificou o entendimento sobre a possibilidade de adoção de cotas raciais na educação, e o julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade – ADC n.º 41, de 2017, declarou a constitucionalidade da lei de cotas raciais no serviço público, sepultando debates que já começavam a surgir, no sentido da não aplicação da lei. Com o respaldo dado à política de cotas pela Suprema Corte, a litigiosidade, embora não de todo desaparecida, passou a se centrar na forma de execução da política, principalmente aspectos da autodeclaração e da heteroidentificação.

O debate em torno das cotas raciais no serviço público, nos últimos anos, vem sendo feito em paralelo com o do ensino superior, ainda que esse último tenha tido mais proeminência no cenário público. As cotas na educação ganham destaque por se acreditar que é nesse âmbito que se combate ao racismo existente em sua estrutura, não somente por conta da inserção de negros, mas pela potencialidade do uso desse espaço para a promoção de um ideário plural, inclusivo e antirracista. Focar somente nessa perspectiva invisibiliza, no entanto, o potencial da aplicação das ações afirmativas na burocracia pública. É onde as políticas públicas são pensadas e elaboradas, onde se consolida um projeto de Estado e onde as decisões são tomadas, que voltamos nossa atenção, por se tratar desse um *locus* privilegiado da luta antirracista.

Diversos estudos buscam promover a avaliação dessas políticas (ENAP 2021; IPEA, 2021), especialmente, no contexto atual, quando a Lei das Cotas na educação está sendo rediscutida, de forma a afiançar sua necessidade, e que propostas legislativas na Câmara dos Deputados insistem em focar exclusivamente em cri-

⁸⁾ Para uma análise dos projetos em tramitação, ver Observatório do Legislativo Brasileiro (2021). Boletim #8 - O tema das cotas na atual legislatura: relevância e valências das proposições [Postagem em um blog]. Disponível em: https://anpocs.com/images/stories/boletim/anpocs_comunica/A4-CSArticuladas/2021-11-boletim_8_A4.pdf.

térios econômicos, vedando o uso de raça/cor como um requisito para acessar tais políticas⁸. Um dos aspectos que tem suscitado permanentes debates é o referente aos beneficiários das vagas reservadas. Isso porque, ainda que boa parte da legislação nacional, principalmente no âmbito municipal, ainda privilegie a autodeclaração pura e simples (Ferreira, 2019), há uma crescente demanda para que sejam instaladas comissões de heteroidentificação, nos moldes do previsto na Portaria normativa nº 4, de 6 abril de 2018, da Secretaria de Gestão de Pessoas, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) que disciplina as comissões de heteroidentificação para as cotas raciais aplicadas em concursos para cargos públicos federais, visando a ver reduzida a possibilidade de fraudes, em que pessoas socialmente reconhecidas como brancas ocupem as vagas para pessoas negras.

As razões que justificam tal cautela, remetendo a terceiros a identificação racial de candidatos aos certames, são várias, ainda que, no passado, tenha havido certa controvérsia sobre a sua legitimidade e um endosso público exclusivamente a favor da autodeclaração (Associação Brasileira de Antropologia, 2016). A primeira justificativa, a qual se dará especial atenção, é a referente à própria lógica da política afirmativa, de efetivamente incrementar a representatividade negra nos espaços de poder (Vaz, 2018), a qual se veria desvirtuada se esse aumento não fosse possibilitado em razão de fraudes. A segunda razão está focada na própria burocracia, devido à responsabilidade direta da Administração Pública ao cumprimento estrito da lei que cria as cotas raciais, a qual não pode ser esvaziada de sentido, por eventual falha de algum mecanismo para seu fiel cumprimento. Por fim, a terceira justificativa é em função do caráter particular das autodeclarações de pertencimento racial, as quais, se por um lado, têm uma presunção absoluta em relação à identidade de quem assim se declara, por outro, devem ter presunção relativa em relação ao acesso a bens e direitos escassos, como vagas na universidade e cargos públicos (Dias, 2018). Isso significa que a autodeclaração não pode ser aceita sem que se estabeleça alguma forma de ser aferida – para manter a expressão consagrada por Marcos Maio Chor (2005) - pelos “olhos da sociedade”, analisando aspectos ligados ao fenótipo.

Voltando à primeira justificativa acima apontada, quando se fala em representatividade no serviço público, um ferramental

teórico que auxilia nesse debate é o referente à burocracia representativa (Ferreira, 2022). Em uma perspectiva weberiana (Weber, 2004), a burocracia não é somente uma organização administrativa, mas uma forma de dominação legítima que reflete as relações de poder existente na sociedade e que nesse espaço se concretizam. Pouca atenção é dada, no entanto, por Weber ao burocrata, considerado como mera engrenagem da máquina burocrática, o que não condiz com a realidade das instituições, uma vez que o comprometimento ou não das pessoas com a aplicação de dada política pública poderia prejudicar fortemente o alcance dos resultados almejados, especialmente em se tratando de diversificação da força de trabalho (Levine, 1974). Assim, uma crítica à concepção weberiana, denotando a importância das pessoas e os valores que carregam para a execução de suas atribuições, passou a ser feita por estudiosos da administração pública (Lipset, 1968; Long, 1952), destacando que toda atuação burocrática é representativa (Meier, 2019).

O termo “burocracia representativa” foi cunhado por J. Donald Kingsley (1944) e pensado no sentido de se tentar democratizar o serviço público civil britânico, tendo em vista a articulação existente entre oportunidade educacional e *status* econômico, com vistas a uma melhor prestação responsiva e representativa da classe que detém o poder. O autor discorre sobre como a ascensão da burguesia, não sendo acompanhada pela ocupação do setor público, sob o domínio da aristocracia na Inglaterra, colocava em risco o projeto de sociedade que a classe burguesa, agora dominante, promovia. Nesse sentido, burocracia representativa para o autor, segundo Sandra Groeneveld e Steve Van de Walle (2010) é uma relação de poder. Embora circunscrita ao início do século XIX e início do século XX, sua percepção da importância de se ter uma burocracia representativa para a manutenção de um governo popular é uma questão da maior importância. Afinal, “as burocracias, para serem democráticas, devem ser representativas do grupo a que servem” (Kingsley, 1944, p. 305). Assim, a lotação, nomeações e deslocamentos de pessoas pode comprometer fortemente a própria ideia de uma democracia.

Samuel Krislov (2012) destaca, igualmente, a importância de se entender a burocracia como uma fonte de reformas, bem como a colocação de membros de grupos minoritários em sua estrutura como um veículo de mudança social. O autor traz um elemento

importante para refletir sobre a questão da luta antirracista ao pontuar que a diversidade no serviço público, quando espelha a composição demográfica da sociedade, é uma boa medida para se identificar o quanto o Estado está aberto, ou se mantém fechado, para um grupo restrito de poder. Além disso, a própria eficiência de uma política pública pode ser impactada por essa composição racial, por exemplo, uma vez que dá mais ares de legitimidade e facilita sua aceitação pelo público destinatário.

Por fim, uma fundamental contribuição para o debate é o proposto por Frederick C. Mosher (1968) ao distinguir conceitualmente representação passiva, correspondente a representatividade da composição demográfica no serviço público, e representação ativa, essa última no sentido de comprometimento com seu grupo de origem, na promoção de ações que o beneficiem dentro da burocracia. É certo que não se trata de um essencialismo, uma vez que para o autor, isso não significa necessariamente que um servidor público com determinado *background* e características sociais, irá, de fato, representar os interesses de outras pessoas com esse mesmo *background* e características. Há, sem dúvida, inúmeras condicionantes para isso, conforme discute mais longamente Thompson (1976). No entanto, pesquisas recentes têm demonstrado que por mais que não se possa generalizar essa vinculação, é fato que uma representação passiva é conducente a uma representação ativa, ou seja, quanto mais pessoas negras, por exemplo, mais o debate racial irá surgir no espaço em que ocupam (Bradbury y Kellough, 2008; Brudney, Hebert y Wright, 2000; Dolan y Rosenbloom, 2015; Selden y Selden, 2001), mesmo entre pessoas não negras (Coleman, Brudney y Kellough, 1998). Por isso o debate sobre o tema tem sido explorado especialmente pelos movimentos negros que reconhecem a importância de se promover mudanças efetivas nas estruturas institucionais (Werneck, 2013), no sentido de torná-la mais representativa da sociedade, nos moldes preconizados pelos teóricos acima, indo além da mera mudança da “paisagem”, como destaca Ana Flauzina (Trevisan, 2017).

Os autores e autoras acima demonstram a importância de a burocracia se abrir para uma maior representatividade da população. Há que se considerar, no entanto, que essa abordagem pode ser problematizada, pois abre um leque de discussão importante

sobre alguns conceitos, como o de “diversidade” (Roosevelt Thomas Jr, 1990), e sobre a relação dessa burocracia com a lógica do mercado capitalista, uma discussão que ultrapassa os objetivos desse artigo. Ressaltamos, no entanto, que acreditamos que abordar as ações afirmativas no âmbito do debate das burocracias representativas abre espaço para sua consideração para além de uma política geradora de emprego para membros da população negra, em uma perspectiva relacionada ao seu potencial antirracista e transformador (Igreja, Ferreira, Ananias, Oliveira y Ahualli, 2021). Conforme destaca Ana Flauzina, não se trata de “colorir” os espaços públicos, mas salvá-los de sua mediocridade (Trevisan, 2017), que, no caso, corresponde a uma atuação enviesada a favor de um só grupo social. A reflexão gerada pela perspectiva da burocracia representativa leva à análise da composição do serviço público brasileiro, de forma a se avaliar o grau de representatividade passiva, isto é, o quanto a população atendida se vê presente nesse serviço público para que, num momento futuro, se possa aprofundar de sua contribuição específica para a pauta antirracista (Ferreira, 2014; Ferreira, 2022). Para o primeiro passo, é preciso antes voltar o olhar para as formas de ingresso nos cargos públicos.

No Brasil, por força de norma constitucional⁹, há duas principais formas de ingresso na Administração Pública, as investiduras, em razão de aprovação em concurso público, voltada para os cargos de provimento efetivo, e as nomeações, em que se tem um recrutamento amplo, voltadas para os cargos de provimento em comissão¹⁰. Os concursos públicos, a depender da natureza e do grau de complexidade do cargo ou emprego, podem ser por provas ou por provas e títulos. A aprovação final nos concursos é que assegura a investidura no cargo, cujo número de vagas a serem preenchidas é fixado pelos vários órgãos das administrações públicas federais, estaduais, distritais ou municipais, a depender das necessidades específicas destes, respeitados os limites de gastos possíveis para pagamento de pessoal. O que se tem visto ao longo dos anos é que estes cargos públicos, que outrora dependiam apenas do beneplácito do Poder Governante, na forma de distribuição de prebendas, evoluiu, gradualmente, para um sistema burocrático racional, em que a seleção meritocrática¹¹ universaliza o acesso a qualquer um que preencha os requisitos exigidos, prescindindo, portanto, de questões de origem ou de relações políticas.

⁹ Constituição da República Federativa do Brasil (1988). [...]. Art. 37. [...] II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

¹⁰ De acordo com Rigolin (2007, p. 25): “provimento em comissão de cargo público significa aquele preenchimento do cargo por cidadão livremente escolhido e indicado pela autoridade competente”. Nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil (1988): art. 37, V, “as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”. Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 (1998).

¹¹ Mérito e meritocracia devem ser problematizados, conforme abordam Livia Barbosa (2003) e Sales Augusto dos Santos (2003), em especial quando os critérios a serem cumpridos tendem a favorecer determinado grupo social.

Entretanto, mesmo com o histórico de exclusão racial no Brasil, após um longuíssimo período de uma economia baseada na escravização de africanos(as), não foram adotadas medidas compensatórias para as inúmeras ações negativas (Vieira Júnior, 2006) promovidas pelo Estado. Formou-se uma estrutura social altamente prejudicial à população negra, incapaz de acessar espaços que, até então, eram reservados às elites. Esse padrão excludente, que remete a um passado escravocrata, viu-se reproduzido mesmo após a abolição (formal) do elemento cativo e deita raízes até hoje, com um racismo antinegro que permeia a cultura nacional e não vê na ocupação de postos que representam o Estado a imagem de uma pessoa que não seja aquela da mesma classe dominante de antes, em geral, homens brancos. Portanto, uma justificção para as ações afirmativas, mais baseada na justiça social, do que na reparação em relação aos efeitos presentes de discriminações passadas, é o que tem orientado as normas editadas (Feres Júnior, Campos, Daflon y Venturini, 2018; Igreja, Ferreira, Ananias, Oliveira y Ahualli, 2021). Como se deu esse projeto de expansão e tentativa de transformação da burocracia pública é o que busca discutir a seguir.

Ações afirmativas e a administração pública brasileira: um projeto em expansão

Vinte anos se passaram desde a introdução das ações afirmativas e são muitas as normas vigentes nos dias de hoje, embora ataques a sua existência não tenham deixado de ocorrer. Além disso, novas legislações se beneficiam do acúmulo de experiências adotadas com sucesso, como, por exemplo, a previsão de Comissões de Heteroidentificação, mais comum em normas mais recentes, o que autoriza a se falar em efetivamente uma segunda geração de ações afirmativas raciais. Apesar desse panorama favorável, é possível identificar, ainda, lacunas em relação a estudos dessa variedade normativa e suas especificidades nos âmbitos municipais e estaduais.

O projeto de pesquisa “*Ações afirmativas e burocracia pública*” propôs um amplo levantamento das múltiplas normas que esta-

belecem as cotas raciais nos concursos públicos vigentes nos dias de hoje. O projeto buscou oferecer um amplo panorama sobre o âmbito de aplicação das cotas raciais, nos diferentes níveis, municipal, estadual e federal, assim como nos diferentes poderes do Estado, executivo, judiciário e legislativo. O objetivo foi mapear onde e quando estavam sendo previstas as cotas raciais, em quais funções públicas, em que níveis de carreiras, assim como mapear o perfil e os critérios de seleção dos beneficiários previstos. Além disso, buscou verificar se constava alguma medida de verificação da identificação racial dos beneficiários (Igreja, Ferreira, Ananias, Oliveira y Ahualli, 2021). A partir das informações colhidas foi possível estabelecer diversas análises sobre as características principais da previsão normativa e a aplicação das cotas raciais na burocracia pública brasileira.

O primeiro fato a ser destacado é o efetivo crescimento dessa política, cujo ápice coincide com a promulgação da Lei Federal n.º 12.990, em 2014, conforme se vê da Figura 1. Essa lei levou a um aumento significativo de novas normas, tanto no nível federal, quanto no nível estadual e municipal, servindo também como um novo parâmetro, quer para os termos utilizados em relação aos beneficiários, o percentual de vagas e reservadas e até a previsão de período de vigência. É interessante notar que a discussão suscitada pela necessidade de avaliação da lei de cotas na educação parece ter provocado um reflexo positivo na mobilização para adoção de cotas no serviço público, tendo em vista um novo crescimento a partir de 2020. Um aprofundamento da investigação é necessário de forma a se identificar as razões que influenciam esse processo.

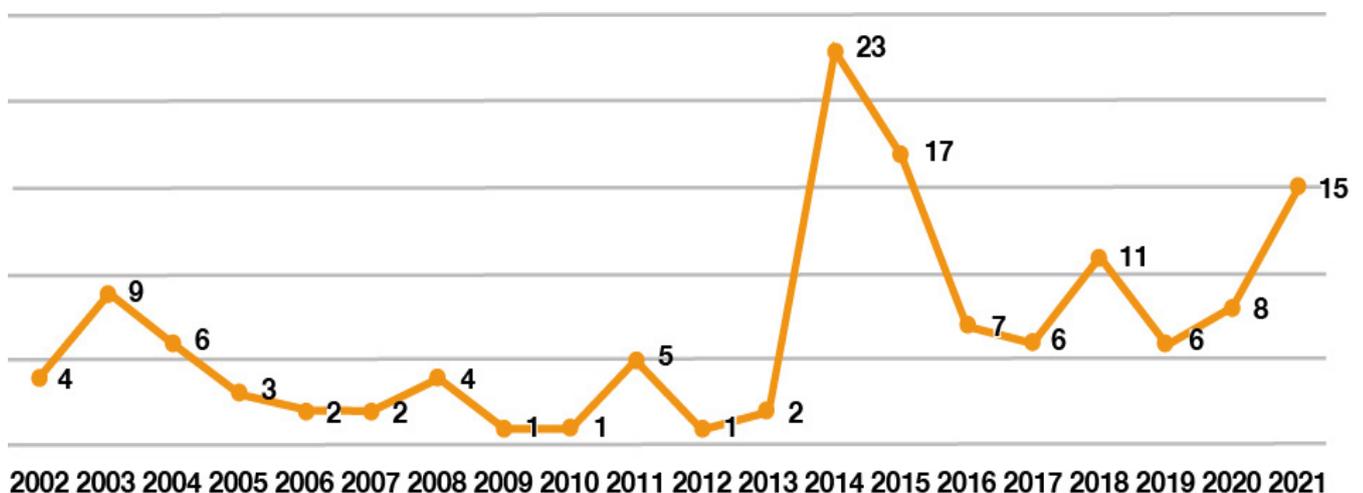


Figura 1. Distribuição temporal de normas regulamentando as cotas raciais no serviço público

Outro aspecto que se denota é da dispersão da política de ações afirmativas nos concursos públicos em todo o país, em todas as regiões e em todos os níveis federativos e, mesmo, normas de abrangência em mais de uma unidade de federação, como a União, Estados e Distrito Federal, tratadas como normas nacionais. Como se pode notar da Figura 2, há uma concentração de normas na região Sudeste, particularmente no Estado de São Paulo. Existem fatores que justificam esse fato. A precedência da organização do movimento negro e sua relação com o governo em São Paulo é uma delas (Ribeiro, 2014). A alta densidade demográfica, o elevado número de municípios e o percentual da ocupação da população econômica ativa no setor público complementam a explicação. Acresça-se que, em se tratando de um país com dimensões continentais, com uma federação em três níveis (federal, estadual e municipal), mais o Distrito Federal, existe, de modo geral um número bastante elevado de órgãos legiferantes. São no mínimo, 5.599 órgãos do Poder Legislativo, considerando Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), de âmbito da União, Assembleias Legislativas, nos Estados Federados, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmaras de Vereadores nos Municípios. Isso sem contar também a competência normativa de órgãos do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e de órgãos autônomos, como as Defensorias Públicas Estaduais e Tribunais de Contas. Como são poucas as matérias de competência exclusiva de um ente federativo determinado, todos os entes podem legislar sobre políticas de ações afirmativas, especialmente ao disciplinarem o próprio serviço público, regendo seu âmbito de aplicação (Gráfico 1).

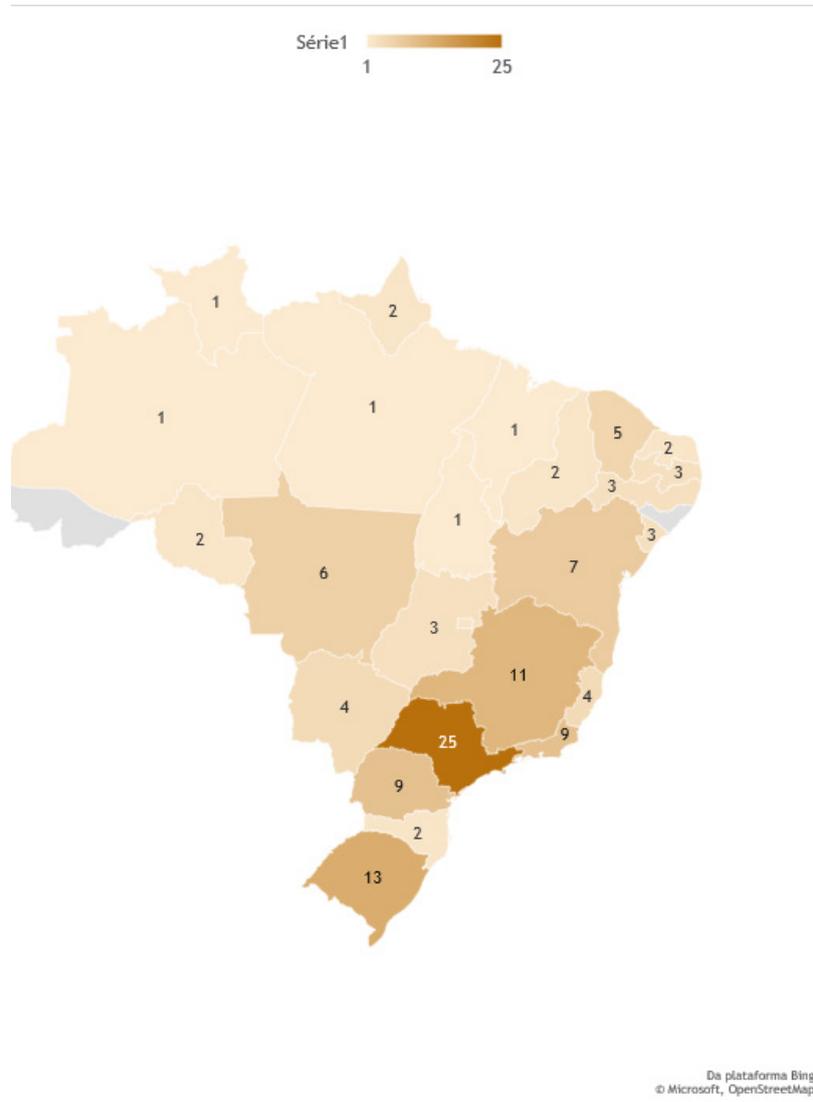


Figura 2. Distribuição geográfica com o número de normas

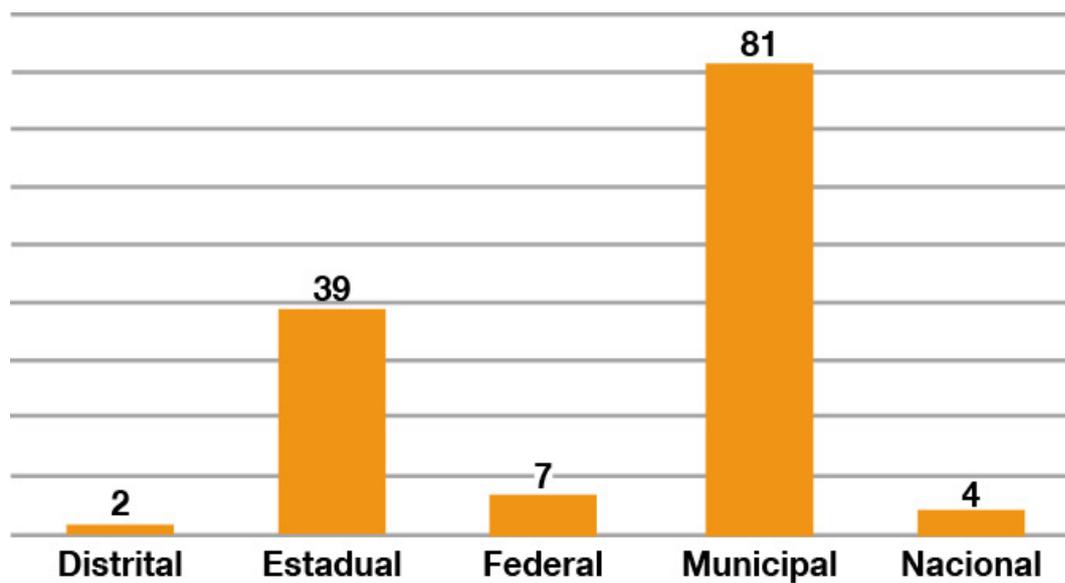


Gráfico 1. Distribuição das normas por entidade federada

Não obstante essa diversidade normativa, contemplando situações tão distintas como municípios com pouco mais de 30.000 habitantes e tribunais federais, há uma prevalência, como anteriormente consignado, de que o acesso às vagas reservadas se dá majoritariamente por meio do preenchimento de autodeclaração apenas. Com isso, a pessoa que se declara negra sequer é submetida a entrevista para heteroidentificação e verificação de adequação entre o que foi consignado e a percepção de terceiros em relação a seu pertencimento racial, em termos de apresentar ou não fenótipos que a identifiquem como uma pessoa negra. Das 133 experiências analisadas, as Comissões de Verificação estão presentes em apenas 51 delas, sendo que duas somente atuam mediante provocação por denúncias de fraude. Como anteriormente apontado, esse é uma das principais questões em relação à dificuldade de aumento da representação negra, uma vez que parte das vagas oferecidas, levando-se em conta as denúncias veiculadas pela mídia¹², está sendo preenchida por pessoas brancas.

¹² A respeito, entre muitas, ver Fidelis, B. (2016). *MPR recebe denúncia sobre falsos cotistas aprovados em concurso*. Brasília - DF, Brasil. Correio Web. Disponível em: <http://concursos.uai.com.br/app/55,2/2016/11/28/noticiasinterna,36719/mp-recebe-denuncia-sobre-falsos-cotistas-aprovados-em-concurso.shtml>.

Outro aspecto que também impacta na baixa representatividade negra é o percentual de vagas reservadas adotado nas normativas, que desde há muito tem sido fixado em 20%, independentemente da proporção da população negra local. A tendência de as legislações tomarem a Lei n.º 12.990, de 2014 como padrão tem levado a essa prática, mas que não consideram, como feito e justificado na lei federal, a necessária correspondência da reserva de vagas prevista na norma às proporcionalidades de representação negra nos respectivos serviços públicos e mesmo na população local. Há uma ruptura com as próprias razões que sustentam a existência da lei federal ao adotá-la, automaticamente, como um parâmetro a ser seguido. Como resultado, há uma generalização sem a devida contextualização, imprescindível para que políticas públicas possam ser bem aplicadas.

No que diz respeito aos possíveis beneficiários das vagas reservadas, algumas leis, embora mantenham a tendência de utilizar os quesitos de cor e raça do IBGE, são flexíveis nos termos das identificações raciais dos beneficiários das cotas. Importante recordar que a classificação do IBGE é baseada em cinco categorias: branca, parda, preta, indígena e amarela para pessoas de origem asiática. Esta última categoria visa a classificar especificamente os descendentes de japoneses, que chegaram ao Brasil em grande

número, especialmente, no início do século XX. Ao longo de um *continuum* de cor que vai do preto ao branco, a categoria parda incluiria todos os termos que definiriam o mestiço no discurso popular. Acomodaria, assim, todos que, devido à mistura racial, não se enquadrassem na categoria branca ou preta. A categoria negra seria a soma de pardo mais preto, seguindo a reivindicação do movimento negro. Assim, embora algumas leis de cotas raciais mantenham a classificação do IBGE, sua flexibilidade é demonstrada ao proporem como categorias intercambiáveis e não autoexcludentes negros, afrodescendentes, afro-brasileiros, pretos entre outras, todas consideradas no mesmo percentual reservado. Em outras palavras, a fluidez terminológica utilizada pelas legislações é compatível com o objetivo de contemplar o maior número possível de pessoas que, caso utilizem um termo em detrimento ao outro, não se sentiriam abrangidas pela política (Gráfico 2).

Contagem de Beneficiário 2

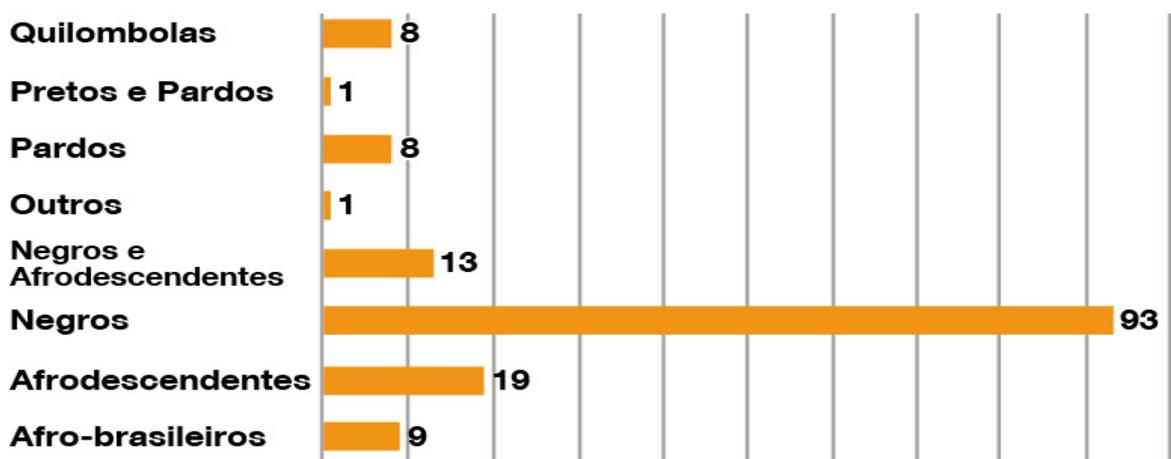


Gráfico 2. Distribuição dos termos utilizados nas normas

O que se nota é que, a partir de 2014, também como possível reflexo da Lei n.º 12.990, de 2014, houve um incremento no uso do termo negro. O impacto da lei federal, no que concerne ao termo de identificação racial até então utilizado, é observado, ainda, pela alteração de normas anteriores, que buscaram adaptar-se ao parâmetro federal, utilizando-se da terminologia negro(a). A mais desviante terminologia utilizada ou melhor, mais que uma divergência, uma reação preconceituosa em relação à política afirmativa para a população negra, é a existência de uma norma municipal, aprovada poucos meses após a edição de cotas para pessoas negras no serviço público municipal, estabelecendo reserva de vagas para

uma diversidade de grupos sociais, que sequer poderiam se enquadrar na categoria de cor/raça, tais como caucasianos ibéricos (portugueses e espanhóis); caucasianos mediterrâneos (italianos), caucasianos anglo-germânicos (alemães), entre outros. A Lei n.º 396, de 6 de março de 2003, do município Estância Turística de Itu, reservando vagas para pessoas brancas, apresenta-se em oposição frontal à Lei n.º 391, de 11 de fevereiro de 2003, que previa vagas exclusivas para pessoas negras. Causa espanto que, até a presente data, passados quase vinte anos, tal lei continue em vigor e não tenha sido questionada sua constitucionalidade.

A pesquisa também possibilitou identificar que, para além da ampliação das normas em termos territoriais, tem havido também uma preocupação de legisladores em buscar abranger não apenas cargos efetivos, mas também em cargos comissionados e outras formas de contratação de pessoal civil, como serviços terceirizados, estagiários e contratados para cargos temporários¹³. Das 133 normas analisadas, 79 se voltavam para cargos ou empregos públicos, enquanto 13 abrangiam serviços terceirizados, 25 eram voltadas para contratação de estagiários(as), 14 para contratação temporária e apenas duas regravam a sua aplicação para cargos comissionados. Essa ampliação vertical da política, em termos de setores da contratação pública até então ignorados, parece retratar uma preocupação em não deixar que a política afirmativa seja estrangulada pelos acordos de ajuste fiscal, cuja principal normativa tem sido o corte na realização de concursos públicos. Ainda é cedo para saber se essa tendência efetivamente auxilia no aumento da representatividade negra ou apenas é reflexo da precarização das relações empregatícias que, extrapolando o setor privado, também tem chegado aos Poderes Públicos. O que se nota, de qualquer forma, é que há uma resistência em se ampliar a reserva de vagas para cargos comissionados, justamente os que por deterem competência de direção, chefia e assessoramento, estabelecidos em níveis hierárquicos mais elevados, possibilitariam mais liberdade para que uma burocracia representativa ativa se manifestasse.

Por fim, é importante dizer que diferentemente da Lei n.º 12.990, de 2014, que prevê uma vigência de dez anos, a maioria da legislação não consta prazo. Isso significa que, enquanto estiver vigente haverá reserva de vagas para pessoas negras. Ainda que se

¹³ Constituição da República Federativa do Brasil (1988): [...] art. 37. IX - a lei [de cada ente federado] estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

considere que a fixação de prazo para uma política setorial é um de seus pilares, as chamadas *sunset clause*, o fato é que, dado o nível de desigualdade racial da sociedade brasileira, 10 anos, infelizmente, é pouco tempo para tentar corrigir a sub-representação negra no serviço público. Por isso, a ausência de prazo ou a fixação de prazos mais dilargados, como o de 60 anos de vigência, como previsto na Lei n.º 9.852, de 2022, do Estado do Rio de Janeiro, parecem se coadunar mais com as necessidades da nossa sociedade.

Considerações finais

Procuramos demonstrar nesse artigo a importância das cotas raciais na administração pública, como uma ferramenta na luta antirracista e na formação de uma burocracia representativa no Estado brasileiro. As políticas afirmativas de recorte racial, além de servir a um propósito de reparação ou promoção da diversidade, têm como função primordial a promoção da justiça social. Na medida que corresponde a um mecanismo voltado ao combate à desigualdade, promovendo a aproximação entre aqueles que se vem contemplados pelos recursos do Estado, em sentido amplo, e aqueles que dele recebem muito pouco (Therborn, 2015), as ações afirmativas deve ter lugar de destaque no enfrentamento ao racismo, cujas estruturas se refletem nas instituições públicas. Embora o ciclo vicioso de exclusão política e de direitos, por falta de reconhecimento se retroalimente com poderosa força, um ciclo virtuoso de aproximação, inclusão e redistribuição também pode ser gestado, obedecendo a uma dinâmica sistêmica que amplie o acesso e a geração de novas políticas públicas mais sensíveis aos grupos minoritários.

Buscamos, também, apresentar a perspectiva da burocracia representativa, apontando como ter um serviço público que espelhe a sociedade é um requisito de uma sociedade democrática, que ao assim agir, demonstra sua abertura para ocupação de todos os setores da sociedade. A limitação identificada quanto a esse ponto é que, não obstante o crescimento de normas regendo as cotas raciais nos serviços públicos, há ainda uma carência de mecanismos que torne a população negra proporcionalmente presente no Estado. A fixação de um percentual incompatível com a população local e a ausência de uma efetiva fiscalização de quem são as pessoas que se declaram negros(as), sem o serem, e acabam ocupando

uma vaga a que não fazem jus, está na base de nossas preocupações. Nesse ponto, acreditamos que é tanto necessária uma maior representação passiva, quanto uma representação ativa, assegurando que pessoas negras ao ingressarem no serviço público também possam ocupar cargos de chefia, direção e assessoramento e valer de suas experiências pessoais para tematizar questões a rigor ignoradas por maiorias.

As ações afirmativas de recorte racial, especialmente quando voltadas para a burocracia pública, têm o potencial de contribuir para a transformação dessa burocracia e, em última análise, da sociedade brasileira. Como as políticas públicas são formuladas no interior do Estado, é de dentro dele que uma mudança de paradigma pode vir a ser gestada. Os estudos até então realizados, inclusive o nosso próprio, têm esbarrado na ausência de informações que possibilitem mensurar se este diagnóstico otimista de fato está em curso ou não. Conforme há muito já foi consignado, não se faz política pública sem dados precisos (Osório, 2006). Nossa pretensão inicial é de suprir um pouco da lacuna existente e demonstrar que, apesar das inúmeras dificuldades, há um conjunto de evidências apontando pelo aumento de mecanismos de combate à desigualdade racial. O efetivo impacto desses mecanismos, em termos de resultados mensuráveis em relação ao aumento do número de ingressos de pessoas negras no serviço público e, indo além, o quanto essa burocracia consegue ser representativa do grupo que a ela se espelha é uma pesquisa que demandará ainda mais investigações.

Podemos concluir, por ora, que ao contrário do que previsto no pior cenário de guinada à direita na política brasileira (Negri; Igreja y Rodrigues, 2019; Nicolau, 2020), tem havido a manutenção de uma produção legislativa contemplando questões raciais (Campos y Machado, 2020) e, como buscamos demonstrar, mais que a manutenção, um efetivo crescimento, ao menos em relação a cotas raciais no serviço público. Conhecer os mecanismos legais, em maior profundidade, é o nosso próximo objetivo, com isso, esperamos continuar contribuindo para o debate sobre a luta antirracista no Brasil.

Referências

Associação Brasileira de Antropologia. (2016). *Nota da Associação Brasileira de Antropologia (ABA): Repúdio à Orientação*

Normativa n.º 3, de 1º de agosto de 2016, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, contra Programa de Promoção da Igualdade Racial. Recuperado de: http://www.portal.abant.org.br/images/Noticias/68_Nota_Diretoria_ABA_Igualdade_Racial.pdf.

Alves, J. E. D. (2022). *IDH do Brasil recuou pela primeira vez em 30 anos.* Recuperado de: <https://www.ecodebate.com.br/2022/09/12/idh-do-brasil-recuou-pela-primeira-vez-em-30-anos/>

Barbosa, L. (2003). *Igualdade e meritocracia: A ética do desempenho nas sociedades modernas.* Rio de Janeiro, Editora FGV.

Bradbury, M. D., y Kellough, J. E. (2008). Representative Bureaucracy: Exploring the Potential for Active Representation in Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(4), pp. 697-714. doi: [10.1093/jopart/mum033](https://doi.org/10.1093/jopart/mum033).

Brudney, J. L., Hebert, F. T., y Wright, D. S. (2000). From Organizational Values to Organizational Roles: Examining Representative Bureaucracy in State Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(3), pp. 491-512. doi: [10.1093/oxfordjournals.jpart.a024278](https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024278).

Campos, L.A. y Machado, C. (2020). *Raça e eleições no Brasil.* Porto Alegre: Zouk.

CEPAL. (2020). *Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión.* Documentos de Proyectos (LC/PUB.2020/14). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Recuperado de: <http://otramerica.com/comunidades/afrodescendientes-en-bolivia/1181%5Cninternal-pdf://508/1181.html%5Cninternal-pdf://510/1181.html>

Coleman, S., Brudney, J. L. y Kellough, J. E. (1998). Bureaucracy as a Representative Institution: Toward a Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory. *American Journal of Political Science*, 42(3), pp. 717-744. doi: [10.2307/2991727](https://doi.org/10.2307/2991727).

Constituição da República Federativa do Brasil. (5 de outubro de 1988). Diário Oficial da União, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988>.

Decreto Federal n.º 62.150. (19 de janeiro de 1968). Promulga a Convenção 111, da OIT, sobre discriminação em matéria de emprego e profissão, tornando obrigatória sua execução e cumprimento em território nacional. Diário Oficial da União, de 23 de janeiro de 1968, p. 745.

Decreto Federal n.º 4.228. (13 de maio de 2002). Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas e dá outras providências. Diário Oficial da União, 14 de maio de 2002.

Decreto Federal n.º 10.088. (5 de novembro de 2019). Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho – OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, de 6 de novembro de 2019, p. 12.

Dias, G. R. M. (2018). Considerações à Portaria Normativa n.º 4, de 6 abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. (p.p. 142-176). Em G. R. M. Dias y P. R. F. Tavares Junior (Eds.), *Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos*. Canoas: IFRS Campus Canoas.

Dolan, J., y Rosenbloom, D. H. (Eds.) (2015). *Representative Bureaucracy: Classic readings and continuing controversies*. New York: Routledge.

Emenda Constitucional n.º 19 (4 de junho de 1998). Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 5 de junho de 1998.

ENAP. (2021). *Pesquisa de avaliação da política de cotas no serviço público e elaboração de metodologia para avaliação da lei de*

- cotas raciais e sociais nas Universidades e Institutos Federais*. Recuperado de: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6672>.
- Feres Júnior, J., Campos, L.A., Daflon, V.T. y Venturini, A.C. (2018). *Ação afirmativa: Conceito, história e debates*. Rio de Janeiro: EdUERJ. doi: [10.7476/9786599036477](https://doi.org/10.7476/9786599036477).
- Ferreira, G. L. (2017). *A lei de cotas no serviço público federal: Sub-representação legal nas ações afirmativas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Ferreira, G. L. (2019). *Quem são os destinatários das cotas raciais em concursos públicos para as comissões de verificação?* Recuperado de: <https://calundublog.files.wordpress.com/2019/05/anais-ii-jornada-de-estudos-negros-atualizado.pdf>.
- Ferreira, G. L. (2022). *A promoção da (des)igualdade racial no serviço público federal: Burocracia e Ativismo nas Ações Afirmativas do Instituto Rio Branco*. (tese de doutorado). Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.
- Ferreira, M. A. C. (2014) *Burocracia de Estado e políticas de promoção da igualdade racial*. (tese de doutorado). Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.
- FIOCRUZ (n.d.). *Mapa de conflitos envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro, Brasil: Fundação Oswaldo Cruz. Recuperado de: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br>.
- Groeneveld, S., y Van de Walle, S. (2010). A Contingency Approach to Representative Bureaucracy: Power, Equal Opportunities and Diversity. *International Review of Administrative Sciences* 76(2), pp. 239-258. doi: [10.1177/0020852309365670](https://doi.org/10.1177/0020852309365670).
- IBGE. (2022). *Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua: característica geral dos moradores 2020-2021*. Rio de Janeiro, Brasil: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Recuperado de: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101957_informativo.pdf.
- Igreja, R. L. (2005). O Estado Brasileiro e as Ações Afirmativas. *Revista ADVIR* 19, pp. 36-50.
- Igreja, R. L. y Agudelo, C. (2014). Afrodescendentes na América Latina e Caribe: Novos caminhos, novas perspectivas em um contexto global multicultural. *Revista de Estudos & Pes-*

quisas sobre as Américas, 8(1) pp. 13-28. doi: <http://dx.doi.org/10.21057/repam.v8i1.11502>.

Igreja, R. L. y Ferreira, G. L. (2019). The Brazilian Law of Racial Quotas put to the test of labor justice: a legal case against Banco do Brasil. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 14(3) pp. 294-317. doi: [10.1080/17442222.2019.1667635](https://doi.org/10.1080/17442222.2019.1667635).

Igreja, R. L., Ferreira, G. L., Ananias, N. O., Oliveira, R. M. S. y Ahualli, I. F. (2021). *Ações Afirmativas e Burocracia Pública: Vinte anos de Legislação*. Brasília: Flacso.

Igreja, R. L., Santos, R. y Agudelo, C. (2022). *Race and Racism in Latin America and the Caribbean: A crossview from Brazil*. Berlim: De Gruyter.

IPEA. (2021). Implementação de ações afirmativas para negros e negras no serviço público: Desafios e perspectivas. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 31. doi: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi31>.

IPEA, (2022). *Atlas do Estado Brasileiro*. Brasília, Brasil: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Recuperado de: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/164>.

Jaccoud, L. (Ed.). (2009). *A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos*. Brasília: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Kingsley, J.D. (1944). *Representative bureaucracy: An interpretation of the british civil service*. Yellow Spring: Antioch Press.

Krislov, S. (2012). *Representative bureaucracy*. New Orleans: Quid Pro Books.

Lei Federal n.º 12.711. (29 de agosto de 2012). Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Diário Oficial da União, 30 de agosto de 2012.

Lei Federal n.º 12.288. (20 de julho de 2010). Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Diário Oficial da União, 21 de julho de 2010.

- Lei Federal n.º 12.990. (9 de junho de 2014). Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Diário Oficial da União, 10 de junho de 2014.
- Lei Federal n.º 13.409. (28 de dezembro de 2016). Altera a Lei n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino. Diário Oficial da União, 29 de dezembro de 2016.
- Lei Municipal n.º 396. (6 de março de 2003). Dispõe sobre a destinação de vagas no concurso público municipal da forma que especifica, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Estância Turística de Itú. Recuperado de: <https://leismunicipais.com.br/a2/sp/i/itu/lei-ordinaria/2003/40/396/lei-ordinaria-n-396-2003-dispoe-sobre-a-destinacao-de-vagas-no-concurso-publico-municipal-da-forma-que-especifica-e-da-outras-providencias?q=396>.
- Lei Municipal n.º 391. (11 de fevereiro de 2003). Autoriza o executivo municipal a destinar cota de vagas em concurso público para provimento de cargos públicos e para serviços terceirizados, e dá outras providências. Diário Oficial do Município. Recuperado de: <https://leismunicipais.com.br/a2/sp/i/itu/lei-ordinaria/2003/40/391/lei-ordinaria-n-391-2003-autoriza-o-executivo-municipal-a-destinar-cota-de-vagas-em-concurso-publico-para-provimento-de-cargos-publicos-e-para-servicos-terceirizados-e-da-outras-providencias?q=391>.
- Levine, C.H. (1974). Beyond the sound and fury of quotas and targets. *Public Administration Review*, 34(3), pp. 240-241. doi: [10.2307/974911](https://doi.org/10.2307/974911).
- Lipset, S.M. (1968). Bureaucracy and social change En S.M Lipset. *Agrarian socialism: the cooperative commonwealth federation in Saskatchewan: A study in political sociology*. (pp. 307-331) Berkeley: University of California Press.
- Long, N.E. (1952). Bureaucracy and Constitutionalism. *American Political Science Review*, 46(3), pp. 808-818. doi: [10.2307/1952286](https://doi.org/10.2307/1952286).

- Maio, M.C. y Santos, R. (2005) Política de cotas raciais, os “olhos da sociedade” e os usos da antropologia: o caso do Vestibular da Universidade de Brasília (UnB). *Horizontes Antropológicos*, 11 (23), pp. 181–214. doi: [10.1590/S0104-71832005000100028](https://doi.org/10.1590/S0104-71832005000100028).
- Meier, K.J. (2019). Theoretical frontiers in representative bureaucracy: New directions for research. *Perspectives on Public Management and Governance*, 2 (1), pp. 39-56. doi: [10.1093/ppmgov/gvy004](https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvy004).
- Mosher, F. C. (1968). *Democracy and the public service*. New York: Oxford University Press.
- Negri, C.; Igreja, R.L. y Rodrigues Pinto, S. (2019) “Aconteceu também no Brasil”: a captura das redes de esperança pela extrema direita. *Cahiers des Amériques Latines*, 3 (92), pp. 1-22. doi: [10.4000/cal.9889](https://doi.org/10.4000/cal.9889).
- Nicolau, J. (2020). *O Brasil dobrou à direita: Uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Organização das Nações Unidas. (2001). *Declaração e Programa de Ação da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas Durban*. Recuperado de: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao_durban.pdf.
- Osório, R.G. (2006). Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil. Brasília: OIT - Secretaria Internacional do Trabalho.
- Paixão, M. (2000) Desenvolvimento Humano e as Desigualdades Étnicas no Brasil: um retrato de final de século. *Proposta*, 86 (sep/nov), pp. 30-52.
- Pires, T. y Freitas, F. (2018). *Vozes do cárcere: ecos da resistência política*. Rio de Janeiro: Kitabu.
- Portaria Normativa SGP (6 de abril de 2018). Regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à auto-declaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Diário Oficial da União, 10 de abril de 2018.

- Ribeiro, M. (2014). *Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil (1986–2010)*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Rigolin, I.B. (2007). *Comentários ao regime jurídico único dos servidores públicos civis*. São Paulo: Saraiva.
- Roosevelt Thomas Jr, R. (1990) From Affirmative Action to Affirming Diversity. *Harvard Business Review*, 61 (4), pp. 1010-1019.
- Rosemberg, F. (2005). Desigualdade de raça e gênero no sistema educacional brasileiro. *Presentation at the Seminário Internacional Ações afirmativas nas políticas educacionais brasileiras: o contexto pós-Durban*, Anais, Brasília.
- Rossi, M. (2014). Mulheres e negros são os mais atingidos pela fome no Brasil. *El País*, São Paulo, dez. Seção Brasil. Recuperado de: https://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/18/politica/1418927716_964759.html.
- Santos, S. A. (2003). Ação afirmativa e mérito individual. En. R. E. Santos y F. Lobato (orgs.). *Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais*. (pp. 83-125). Rio de Janeiro: DP&A.
- Santos, F.B. dos y Silva, S.L.B. (2022) Gênero, raça e classe no Brasil: os efeitos do racismo estrutural e institucional na vida da população negra durante a pandemia da covid-19. *Revista Direito e Práxis*, 13 (3), p.p. 1847-1873. doi: [10.1590/2179-8966/2022/68967](https://doi.org/10.1590/2179-8966/2022/68967).
- Selden, S. C., y Selden, F. (2001). Rethinking Diversity in Public Organizations for the 21st Century: Moving Toward a Multicultural Model. *Administration & Society* 33(3), p.p 303–29. doi: [10.1177/00953990122019785](https://doi.org/10.1177/00953990122019785).
- Silva, T. D., y Silva, J. M. (2014). *Reserva de vagas para negros em concursos públicos: Uma análise a partir do projeto de lei 6.738/2013*. Brasília: IPEA.
- Therborn, G. (2015) *Los campos de exterminio de la desigualdad*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Thompson, F. J. (1976) Minority groups in public bureaucracies: are passive and active representation linked?

Administration and Society, 8 (2), p.p. 201-226. doi:
[10.1177/009539977600800206](https://doi.org/10.1177/009539977600800206).

Tilly, C. (1998) *Durable inequality*. Berkeley: University of California Press.

Trevisan, A.M. (2017). *Para entender nosso racismo. Entrevista com Ana Flauzina*. Recuperado de: <https://www.ufjf.br/ladem/2017/07/28/para-entender-o-nosso-racismo-entrevista-com-ana-luiza-flauzina/>.

Vaz, L. M. S. S. (2018). As Comissões de verificação e o direito à (dever de) proteção contra a falsidade de autodeclarações raciais. En: G. R. M. Dias, y P. R. F. Tavares Junior (Eds.). *Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos*. (pp. 32-79). Canoas: IFRS Campus Canoas.

Vieira Junior, R. J. A. (2006) *Responsabilização objetiva do Estado: segregação institucional do negro e adoção de ações afirmativas como reparação aos danos causados*. Curitiba: Juruá.

Weber, M. (2004). *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*: vol. 2. Brasília: Universidade de Brasília.

Werneck, J. P. (2013). *Racismo Institucional: uma abordagem conceitual*. São Paulo: [s.n.].

