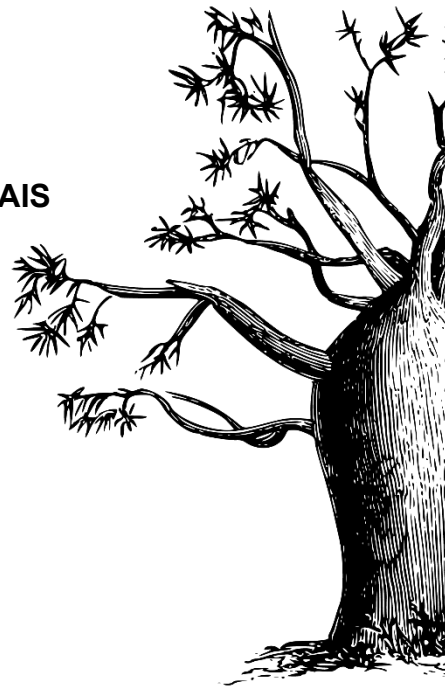


**GRUPO DE PESQUISA -
OBSERVATÓRIO DAS POLÍTICAS AFIRMATIVAS RACIAIS
(OPARÁ)**

**NOTA TÉCNICA Nº 05/2024 –
PROJETO DE LEI Nº 1.958, DE 2021**



**Documento complementar ao relatório “A implementação da Lei nº
12.990/2014: um cenário devastador de fraudes”**



**Uma década da Lei de Cotas Raciais no serviço público
federal e o cenário persistente de racismo institucional no
Brasil**

**Petrolina – PE
Março de 2024**





**OBSERVATÓRIO DAS POLÍTICAS AFIRMATIVAS RACIAIS
(OPARÁ)**

As políticas de ação afirmativa têm como característica central a transitoriedade. Reconhecendo que há uma desigualdade que promove cada vez mais desigualdade, a política de ação afirmativa é um instrumento utilizado para garantir a interrupção desse ciclo. A natureza da política de ação afirmativa é promover equidade, no caso em pauta, na representação de pessoas no serviço público brasileiro. Não é dispensável que a população que é atendida por esses servidores não se veja representada, reconhecida.

Portanto, é importante atacar de forma direta também as condições que produziram a desigualdade. A equidade no acesso ao ensino superior é condição para acessar os principais postos de trabalho no governo federal. Sendo assim, é preciso garantir que negras e negros, ou outro grupo qualquer, consiga acesso e permanência. Não é o tempo que marca o fim de uma política de ação afirmativa, mas a própria sociedade, ao eliminar as condições de produção da desigualdade entre grupos sociais.

Não haverá equidade enquanto o número de homens e mulheres não forem representativos à população brasileira. Não haverá equidade enquanto a população com deficiência não ver todas as barreiras eliminadas para garantir sua efetiva integração à sociedade brasileira. Não haverá equidade enquanto houver discriminação, abandono e violência por conta da identidade de gênero. Assim como não haverá equidade se a população negra for sistematicamente atacada nos seus direitos, a exemplo do que aconteceu na implementação da Lei nº 12.990/2014 e foi apresentado de forma detalhada no relatório “**A implementação da Lei nº 12.990/2014: um cenário devastador de fraudes**”.

Reconhecemos que há uma revolução silenciosa também no setor corporativo. Cada vez mais as empresas reconhecem que não existe empresa saudável em ambiente doente. A agenda ESG (*Environmental, Social and Governance*) e o Pacto Global da ONU estão promovendo importante mudança cultural nas empresas. Empresários, cientes de seus compromissos sociais,



estão se organizando para promover um Brasil diverso, plural e verdadeiramente democrático. Na pauta racial, temos a associação **Somos Mover**. Na pauta de gênero, o grupo **Mulheres do Brasil**. Na pauta PcD, a **Rede Empresarial de Inclusão Social**. E, na pauta LGBTQIA+, temos o **Fórum de Empresas e Direitos LGBTI+**. Portanto, a lição que fica é que em todos os espaços é preciso fazer o Brasil se encontrar com o Brasil.

O Brasil precisa reconhecer que as desvantagens entre negros e brancos foram produzidas por decisões políticas, a começar pela escravização da população negra. O ponto de partida entre negros, brancos e indígenas nunca foi o mesmo. Vamos rememorar aqui algumas leis que promoveram desigualdades aos negros, apresentadas com precisão no livro “Cotas Raciais”, da Dr.^a Livia Vaz, além do genocídio da juventude negra e dos ataques covardes às religiões de matriz africana. Dentre os registros, destacamos:

- 25/03/1824 – Constituição do Império do Brasil: garante a gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos (negros não eram cidadãos).
- 28/03/1835 – Lei Provincial nº 13 da Província de Minas Gerais: dispõe que apenas pessoas livres podem frequentar as escolas.
- 14/01/1837 – Lei nº 1 da Província do Rio de Janeiro: proíbe de frequentar as escolas públicas todas as pessoas que padeçam de moléstias contagiosas, os escravos e os pretos africanos, ainda que livres ou libertos.
- 08/01/1857 – Regulamento Geral da Instrução Pública da Província do Paraná: garante a gratuidade das matrículas, mas delas exclui meninos portadores de moléstias contagiosas e mentais, não vacinados, menores de 5 e maiores de 15 anos, incorrigíveis e escravos.

O Estado que promoveu desigualdades precisa repará-las!

Portanto, esta nota técnica apresentada pelo Observatório da Políticas Afirmativas Raciais (OPARÁ), em parceria com o Movimento Negro Unificado (MNU), vem no sentido de colaborar com o aprimoramento do Projeto de Lei (PL) nº 1958, de 2021, e no enfrentamento intransigente às burlas promovidas na implementação da Lei nº 12.990/2014.



Selecionamos alguns dispositivos do PL, que consideramos estruturantes, para fazer o debate de forma mais precisa.

Art. 5º A reserva de vagas de que trata o art. 1º será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público ou no processo seletivo simplificado for igual ou superior a dois.

Considerando a demanda por serviços públicos e o déficit de funcionários em vários setores da administração pública, não é crível que exista algum concurso, para qualquer cargo ou emprego público, com apenas uma vaga. Portanto, essa proposta é uma abstração. Se não for, está tentando legitimar uma ilegalidade.

O Prof. Dr. Marcelo Arno Nerling apontou, em seu parecer sobre a implementação da Lei nº 12.990/2014, no relatório “A implementação da Lei nº 12.990/2014: um cenário devastador de fraudes”, que é dever da administração pública planejar suas ações e investimentos. Como dever, seu comportamento está lastreado por norma cogente. É regra na administração pública que o gasto precisa ser planejado, então, não há voluntarismo na abertura de concurso público ou processo seletivo simplificado.

Se não existe concurso público para provimento de cargos com uma vaga, como regra, se concurso com uma vaga existe, é uma excepcionalidade. Então, o que de fato esse artigo esconde?

A Lei nº 12.990/2014 diz que a regra de aplicação do percentual à reserva de vagas é o cargo ou emprego público. É um elemento imperativo da norma. A Nota Técnica nº 43/2015 da SEPPIR/PR veio para confirmar esse imperativo. A ADC 41 o reafirmou. Tudo isso foi suficiente para que houvesse oferta de vagas de forma a considerar o elemento imperativo da norma? A resposta é não.

Os órgãos da administração pública desconsideram o imperativo para produzirem certames com menos de 3 vagas, com menos de 2 vagas. O que o artigo da lei acaba firmando é a autorização do órgão em produzir certames com uma vaga, como porta legal de escape para impedir a plena efetividade da política de ação afirmativa. Como pode ser observado no relatório “A implementação da Lei nº 12.990/2014: um cenário devastador de fraudes”, algumas instituições que produzem editais com elevado número de vagas



mudaram o comportamento na abertura de certames, passando a produzir editais com uma ou duas vagas.

Muitas instituições de ensino federal periciadas já faziam editais com uma vaga para os cargos efetivos da carreira do magistério federal antes da Lei de Cotas Raciais. A continuidade do comportamento implicou no não reconhecimento dos objetivos buscados pela Lei nº 12.990/2014. No período analisado, de um universo de 9.996 editais analisados (3.135 editais de concursos públicos e 6.861 de processos seletivos simplificados), 64,79%, dos concursos públicos e 64,21%, dos processos seletivos apresentaram apenas uma vaga no edital de abertura. No caso da Universidade de Brasília (UnB), para os concursos públicos, a produção de editais com uma vaga corresponde a 95,64% (n = 596) de seus certames. No caso da UFMG, 89,29% (n = 747). Sendo assim, em que medida esse artigo não autoriza a continuidade desta manobra, desta burla?

Ou enfrentamos o debate central sobre o que de fato aconteceu com a implementação da Lei nº 12.990/2014, para evitar a produção da ineficácia da norma, ou não adiantará colocar 30%, 40%, 50%, 60% ou 99% de cotas raciais. Diante dos fatos apresentados no relatório “A implementação da Lei nº 12.990/2014: um cenário devastador de fraudes”, parece, é apenas uma impressão, que aqueles e aquelas que participaram do debate sobre a nova norma ainda não entenderam o que de fato tornou a Lei de Cotas Raciais uma lei para “inglês ver”.

Um segundo ponto: a autorização de uma ilegitimidade, como a produção de concursos com uma ou duas vagas, afeta diretamente os interesses de outro público objeto de políticas de ação afirmativa, as pessoas com deficiência. Para elas, há a exigência mínima de 5 vagas, que também foi duramente afetada pela forma de organização dos certames, com os mesmos efeitos da Lei de Cotas Raciais: a não contratação.

É preciso pacificar que não existe norma que estabelece a obrigatoriedade de concurso com menos de 5 vagas. Se eles existem, são exceções e não a regra. E, diante dos resultados sobre a aplicação da Lei nº 12.990/2014, é a administração pública que precisa justificar por qual motivo o concurso tem menos de 5 vagas, de que não se está tentando manipular políticas de ação afirmativa. Essa decisão precisa ser motivada, o responsável pela



instituição precisa garantir que não se está tentando manipular a norma. Há razões para fazer editais com menos de 5 vagas? Sim, mesmo que de forma marginal, em situações excepcionais, mas elas precisam ser motivadas, de maneira a não virar um *modus operandi* para se livrar de indesejados, negros ou PcDs.

§ 1º Serão previstas em regulamento medidas específicas para evitar o fracionamento de vagas em mais de um certame que acarrete prejuízo à reserva de vagas de que trata esta Lei.

A premissa central desse parágrafo está completamente deslocada do mundo real. A Lei nº 12.990/2014 (Poder Legislativo) **nunca** autorizou qualquer tipo de fracionamento. Eles aconteceram à revelia da norma, da Nota Técnica da SEPPIR/PR nº 43/2015 (Poder Executivo) e da ADC 41 (Poder Judiciário). Se os órgãos tiveram coragem de enfrentar o Estado brasileiro, por qual razão não enfrentariam um regulamento com medidas específicas?

O que acontece quando um órgão não implementa o que está disposto na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021? De outra forma, o que acontece quando a administração pública não implementa o que está disposto na Lei de Licitações e Contratos Administrativos? Leis, independentemente de sua natureza ou do que se propõem a regular, representam o Estado Democrático de Direito. E, se elas afetam os interesses de populações vulneráveis, deve-se redobrar a atenção.

As evidências do relatório “A implementação da Lei nº 12.990/2014: um cenário devastador de fraudes” mostram, de forma segura e inequívoca, que os órgãos resolveram enfrentar o Estado Democrático de Direito sem serem incomodados pelos órgãos de *accountability*. O prêmio foi terem contido a entrada de negras e de negros, impacto estendido aos PcDs, no serviço público federal, especialmente nos setores que mais realizam concursos públicos, as universidades públicas federais.

O prejuízo de que trata o § 1º já foi calculado em número de pessoas negras não contratadas e de quanto de recurso deixou de entrar nas famílias para melhorar a vida de sua comunidade. As evidências trazidas pelo relatório



deveriam ser um bom exemplo de que a nova regra não inaugura prejuízos, pode dar sobrevidas a eles. Os prejuízos existem, são reais e precisam ser reparados!

Caso não exista motivação razoável, o gestor que não aplica a Lei de Cotas Raciais precisa ser alcançado pelo Estado Democrático de Direito da mesma forma que faz quando não respeita a Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

O governo federal pode equacionar isso de uma forma muito simples, direta e objetiva. Como?

A portaria de autorização dos concursos públicos, emitida por ministérios, diante do total de vagas autorizadas por cargos, deve dispor, na origem da anuência, a indicação do número de vagas que deve ser destinada à reserva de vagas para a contratação de servidores negros e negras e PcDs. O que tornaria dispensável o art. 10 do PL. Hoje (Figura 1).

Figura 1. Texto da Portaria MGI nº 5.680/2023, de autorização de concurso público.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO
Publicado em: 27/09/2023 | Edição: 185 | Seção: 1 | Página: 27
Órgão: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos/Gabinete da Ministra

PORTARIA/MGI Nº 5.680, DE 26 DE SETEMBRO DE 2023

A MINISTRA DE ESTADO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS, no uso de suas atribuições, tendo em vista o disposto no Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, e conforme as informações do Processo nº 14021.147243/2023-71, resolve:

Art. 1º Autorizar a realização de concurso público para o provimento de 400 (quatrocentos) cargos no quadro de pessoal da Advocacia-Geral da União (AGU), conforme especificado no Anexo desta Portaria.

O resolutivo.

Art. 1º Autorizar a realização de concurso público para provimento de 400 (quatrocentas) vagas no cargo do quadro de pessoal da Advocacia-Geral da União (AGU), **das quais 80 destinadas às pessoas negras e 20 às pessoas com deficiência**, conforme especificado no Anexo desta Portaria.



Muitas empresas no setor corporativo publicam suas metas de contratação para políticas de ação afirmativa e cabe à equipe implementá-las. A portaria do MGI deveria ser vinculativa, o que possibilitaria, inclusive, fazer concursos direcionados para cumprir metas. Nessa direção, é importante mencionar que já há um *case* importante a ser analisado, a decisão, em 2017, da 6ª Vara do Trabalho do TRT da 10ª Região, que condenou a Caixa Econômica Federal por não contratar PcD. O órgão obrigou-se a realizar concurso público apenas para esse público, conforme Figura 2.

Figura 2. Enunciado do Edital nº 1/2021, da Caixa Econômica Federal

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL
CONCURSO PÚBLICO PARA O CARGO DE TÉCNICO BANCÁRIO NOVO E TÉCNICO BANCÁRIO NOVO - TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, EXCLUSIVAMENTE PARA CANDIDATOS COM DEFICIÊNCIA (PcD), VISANDO AO PROVIMENTO DE VAGAS E/OU À FORMAÇÃO DE CADASTRO DE RESERVA EM ÂMBITO NACIONAL
EDITAL Nº 1/2021/NM - DE 09 DE SETEMBRO DE 2021

A **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**, por meio da Superintendência Nacional Trajetória e Desenvolvimento, torna pública a realização de Concurso Público para os cargos de Técnico Bancário Novo, em âmbito nacional, e para o cargo de Técnico Bancário Novo - Tecnologia da Informação, para o polo Distrito Federal (DF), visando ao provimento de vagas e formação de cadastro de reserva, exclusivamente, para pessoas com deficiência (PcD), para lotação nos municípios e Unidades constantes no **Anexo I**, mediante as condições estabelecidas neste Edital.

A administração pública não precisa motivar seus atos apenas por força de decisão judicial. Pode agir apenas para cumprir um contrato estabelecido por força da lei e por uma portaria do MGI e/ou outros ministérios.

Art. 6º Os editais de abertura de concursos públicos e de processos seletivos simplificados garantirão a participação de pessoas negras optantes pela reserva de vagas em todas as etapas do certame, sempre que atingida a nota ou a pontuação mínima exigida em cada fase, nos termos do disposto em regulamento.

Essa regra é insuficiente para ajustar o comportamento dos atores que realizam os concursos públicos para o cargo de docente nas universidades públicas federais. Hoje, em muitas instituições, a modulação da nota mínima é feita sem a garantia da ampla defesa, um dos pilares centrais do Estado Democrático de Direito.



Nas etapas em que o elemento subjetivo é definidor das chances de um determinado candidato (prova escrita, prova didática, defesa de projeto e/ou memorial), ele não pode ficar preso à subjetividade do avaliador (viés inconsciente ou não). É muito fácil afetar o resultado de um candidato a partir do que ele não escreveu na etapa escrita ou não disse na etapa da prova didática. O candidato fica preso à subjetividade do avaliador, sem instrumento efetivo de combate ao viés inconsciente.

Minutos antes das provas, a banca do concurso precisa definir os elementos que serão estabelecidos como parâmetro de avaliação (espelho de prova) e, ao final da prova, publicá-los. Diante desses parâmetros, aqueles que se sentirem prejudicados terão condições de apresentar sua defesa com base no espelho de prova. Isso contribui para assegurar o princípio da transparência em concursos públicos com tamanha subjetividade.

Temos que evitar ao máximo que os interesses de um avaliador possam prejudicar candidatos indesejados. Numa sociedade onde impera o racismo estrutural, vieses inconscientes podem ser mais uma barreira colocada. O Estado não tem o direito de autorizar esse comportamento, deve, ao contrário, reprimi-lo com instrumentos eficazes.

Não basta estabelecer um percentual às cotas, é preciso garantir que todos os procedimentos não prejudiquem candidatos, independentemente de sua condição: gênero, opção sexual, raça, geração ou filiação epistemológica da candidata ou do candidato.

Art. 12. Os órgãos do Poder Executivo federal responsáveis pela gestão e inovação em serviços públicos, promoção da igualdade racial, implementação da política indigenista e promoção dos direitos humanos e da cidadania realizarão o acompanhamento e o monitoramento do disposto nesta Lei.

Vamos rememorar o que dispõe o Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, no art. 59:

O Poder Executivo federal criará instrumentos para aferir a eficácia social das medidas previstas nesta lei e efetuará seu monitoramento



constante, com a emissão e a divulgação de relatórios periódicos, inclusive pela rede mundial de computadores.

E o que dispõe o art. 5 da Lei nº 12.990/2014:

O órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica de que trata o § 1º do art. 49 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, será responsável pelo acompanhamento e avaliação anual do disposto nesta Lei, nos moldes previstos no art. 59 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.

Os resultados trazidos pelo relatório “A implementação da Lei nº 12.990/2014: um cenário devastador de fraudes” deveriam servir como alerta para essa dificuldade de os órgãos conseguirem fazer a avaliação ou o monitoramento da norma. A literatura acadêmica sobre políticas públicas, desde o advento das promessas não alcançadas pela *New Public Management*, tem apontado a dificuldade e, muitas vezes, a impossibilidade da gestão pública se envolver com tarefas de avaliação. As motivações são todas razoáveis.

A aprendizagem institucional deveria buscar uma outra solução mais efetiva. Os ministérios responsáveis deveriam criar uma ação orçamentária vinculada ao monitoramento e avaliação de políticas de ação afirmativa e reservar recurso no orçamento para garantir sua efetividade. A Lei nº 12.990/2014 não foi avaliada e/ou monitorada em 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2022, 2023 e 2024. Há algo a se aprender com isto?

A garantia de recursos permitiria que esses órgãos firmassem parceria com alguma universidade, com *expertise* na avaliação de políticas de ação afirmativa, para garantir que o que dispõe o Estatuto da Igualdade Racial fosse efetivamente cumprido. A falta de *expertise* fez com que o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos contratasse avaliação da Lei nº 12.990/2014, que apresentou um erro metodológico grave. A metodologia utilizada para encontrar a eficiência de 0,53% foi a análise dos dados do SIAPE. O SIAPE não possui informação técnica para apontar se um servidor ingressou no serviço público federal pela ampla concorrência ou pela reserva de vagas. Ou



seja, o quantitativo encontrado possivelmente está superestimado. Isso posto, o impacto negativo é pior ainda do que o 0,53%.

ACESSO AO RELATÓRIO COMPLETO E AOS DOCUMENTOS COMPLEMENTARES

Relatório completo “A
implementação da Lei nº 12.990/2014:
um cenário devastador de fraudes”



www.observatorioopara.com.br/docs/relatorio_lei12990-2014.pdf

Texto “A
Semeadura de um
Baobá: o
nascimento da
agenda”



www.observatorioopara.com.br/docs/semeaduraoba.pdf

Perícia econômica e
financeira decorrente
da perda de direitos
da Lei nº 12.990/2014



www.observatorioopara.com.br/docs/pericia.pdf

**Sumário
executivo** do
relatório “A
implementação da
Lei nº
12.990/2014: um
cenário devastador
de fraudes”



www.observatorioopara.com.br/docs/sumarioexecutivo.pdf

Sinopse do relatório
“A implementação da
Lei nº 12.990/2014: um
cenário devastador de
fraudes”



www.observatorioopara.com.br/docs/sinopse.pdf

**Caderno de
recomendações**



www.observatorioopara.com.br/docs/recomendacoes.pdf


Nota Técnica nº
01/2024 OPARÁ –
**Panorama atualizado
da implementação da
Lei Nº 12.990/2014
nos órgãos federais**



www.observatorioopara.com.br/docs/notatecnica01-2024_opara.pdf



Nota
Técnica 02/2024 –
OPARÁ – A
formação de
pessoas negras
em nível de pós-
graduação: uma
análise dos
dados de
mestrado e
doutorado da
CAPES



www.observatorioopara.com.br/docs/notatecnica02-2024_opara.pdf

Nota técnica 03/2024
OPARÁ – A Lei nº
12.990/2014 no
Concurso Nacional
Unificado



www.observatorioopara.com.br/docs/notatecnica03-2024_concursonacional.pdf

Nota técnica
04/2024 – OPARÁ
- Contribuições
ao debate
legislativo para a
revisão da Lei nº
12.990/2014



www.observatorioopara.com.br/docs/notatecnica03-2024_debatelegislativo.pdf

Nota Técnica 05/2024
– OPARÁ – Projeto de
Lei nº 1.958, de 2021



www.observatorioopara.com.br/docs/notatecnica04-2024_opara.pdf

