



Universidade de Brasília - UnB
Faculdade de Educação
Curso de Especialização em
Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça

ROSAMARIA VITÓRIA DOS SANTOS

COTAS PARA NEGROS(AS) EM CONCURSOS PÚBLICOS.

Brasília – DF

2014

ROSAMARIA VITÓRIA DOS SANTOS

COTAS PARA NEGROS(AS) EM CONCURSOS PÚBLICOS.

Monografia apresentada a Universidade de Brasília (UnB) como requisito para obtenção do grau de Especialista em Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça.

Orientadora: Prof^a. Dra. Denise Maria Botelho

Brasília – DF

2014

Santos, Rosamaria Vitória dos.

Cotas para Negros (as) em Concursos Públicos / Rosamaria Vitória dos Santos. – Brasília, 2014.

36 f. : il.

Monografia (especialização) – Universidade de Brasília, Departamento de Educação - EaD, 2014.

Orientadora: Profª. Dra. Denise Maria Botelho, Departamento de Educação.

1. Políticas de Ações Afirmativas. 2. Cotas para Negros (as) em Concurso Público. 3. Mulheres Negras. I. Título.

ROSAMARIA VITÓRIA DOS SANTOS

COTAS PARA NEGROS (AS) EM CONCURSOS PÚBLICOS.

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça do (a) aluno (a)

Rosamaria Vitória dos Santos

Doutora, Denise Maria Botelho

Professora-Orientadora

Doutora, Kátia Augusta Curado Pinheiro Cordeiro da Silva

Professora-Examinadora

Brasília, 1º de julho de 2014

Dedico esse trabalho a todas as pessoas que, como eu, desejam promover mudanças no país, a fim de torná-lo mais justo e com oportunidade de igualdade para mulheres e homens negros.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu amigo Artur Antônio, chefe da Assessoria Parlamentar da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), o incentivo e apoio incondicionais visando a minha participação no curso de especialização; e a toda a equipe de profissionais que preparou esta edição do curso, pela incansável dedicação aos alunos e alunas, dia a dia, para realização das atividades até a conclusão dos módulos do curso, depois na elaboração e defesa do trabalho final.

“Ações afirmativas se definem como políticas públicas voltadas a concretização do princípio constitucional da igualdade material a neutralização dos efeitos perversos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem. [...] Essas medidas visam a combater não somente manifestações flagrantes de discriminação, mas a discriminação de fato, que é a absolutamente enraizada na sociedade e, de tão enraizada, as pessoas não a percebem”.

Joaquim Barbosa, (2012)

RESUMO

Propõe estudar o processo de formulação da política pública que reserva vagas para pretos (as) e pardos (as) em concursos públicos dos órgãos da administração federal, que resultou na Lei nº 12.290, sancionada em 9 de junho de 2014. Esta medida visa beneficiar a população negra. A regra valerá por dez anos e tem como eixo a política de ação afirmativa. Apesar de não ser uma política com recorte de gênero, estima-se que as mulheres negras serão as mais beneficiadas porque são mais escolarizadas do que os homens negros, embora frequentem cursos menos valorizados no mercado de trabalho. Conclui-se que tal lei significa mais um marco na história do país: depois da aprovação das cotas nas universidades públicas. Com isso, o Estado brasileiro busca reparar a população negra pelas injustiças do passado (e do presente), sensibilizando para o problema do racismo, criando igualdade de oportunidades, mas ainda deixando em desvantagem as mulheres negras.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Ações Afirmativas. Cotas para negros (as) em Concursos Públicos.

SUMÁRIO

1. Introdução	08
1.1 Contextualização	11
1.1.1 Políticas de Ações Afirmativas	13
1.1.2 Cotas para Negros(as) em Concursos Públicos	16
1.2 Formulação do Problema	18
1.2.1 Mulheres Negras	20
1.3 Objetivo Geral	23
1.4 Objetivo Específicos	23
1.5 Justificativa	24
2. Referencial Teórico	26
3. Métodos e Técnicas de Pesquisa	28
4. Resultados e Discussão	29
5. Conclusões e Recomendações	33
Referências Bibliográficas	37

INTRODUÇÃO

Durante a década de 1930, quando o país iniciava sua industrialização e, ao mesmo tempo, seus intelectuais debatiam em torno da definição de uma identidade nacional, havia uma interpretação que ganhou força no meio intelectual brasileiro, que assinalava:

a ideia de que o Brasil era uma sociedade sem ‘linha de cor’, ou seja, uma sociedade sem barreiras legais que impedissem a ascensão social de pessoas de cor a cargos oficiais ou a posições de riqueza e prestígio” (GUIMARÃES, 2002, p. 139), sintetizada na concepção de uma democracia racial.¹

Como afirma Guimarães (2002, p. 139), “na literatura acadêmica especializada, o uso primeiro parece caber a Charles Wagley: ‘O Brasil é renomado mundialmente por sua democracia racial’, escrevia Wagley, em 1952(...)”.

No Brasil, é inegável o papel dos movimentos sociais como fomentadores de uma discussão que desafie o denominado “mito da democracia racial”, propagada nos âmbitos acadêmicos, intelectuais e institucionais do país (PEREIRA, 2008, p. 89-116).

A participação social é essencial para o fortalecimento e aperfeiçoamento da democracia. No Brasil, desde 2003, a participação social tem sido incorporada como método de governo por meio da ampliação dos espaços e canais de diálogo com a sociedade civil, que auxiliam na gestão governamental e no ciclo das políticas públicas. Mas ainda é preciso qualificar esta participação e dar transparência às decisões políticas, sendo esta a melhor forma de participação social.²

Para Michel Agier (2002), entre a promulgação da Constituição brasileira de 1988 e a III Conferência Mundial das Nações Unidas de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, que teve lugar em Durban, na África do Sul, em 2001, a postura do governo do Brasil perante a questão racial mudou radicalmente.

O Governo brasileiro assumiu formal e internacionalmente a existência de graves assimetrias no acesso a direitos baseada em raça e gênero por ocasião da Conferência de Durban, bem como com a publicação do Decreto nº 4.228/2002, da Portaria nº 1.156/2001, os quais estabelecem um Programa Nacional de Ações

¹ GUIMARÃES, A. S. A., 2002. **Classes, Raças e Democracia**. São Paulo: Editora 34.

² Curso de Gestão de Políticas Públicas de Gênero e Raça. Módulo II.

Afirmativas no âmbito da Administração Pública Federal, além de oferecer incentivos para o ingresso no Supremo Tribunal Federal e no Instituto Rio Branco³.

A implantação de ações afirmativas é uma exigência legal, decorrente da Lei Federal nº 12.288 de 20 de julho de 2010, Estatuto da Igualdade Racial, aprovado pelo Congresso em 2010, no último ano do segundo mandato do Governo Lula.

Segundo o Estatuto, é negro aquele que se diz preto ou pardo - juntas, essas duas autodefinições compõem mais da metade dos 191 milhões de brasileiros, de acordo com o Censo de 2010.⁴

O Estatuto da Igualdade Racial num parágrafo único:

os programas de ação afirmativa constituir-se-ão em políticas públicas destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do País.⁵

As ações afirmativas, nesse passo, são entendidas nas palavras do Excelentíssimo Presidente do Superior Tribunal Federal, Ministro Joaquim Barbosa Gomes, como:

um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate a discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens como a educação e o emprego⁶,

Além disso:

constituem-se meio de assegurar direitos fundamentais a todos; configuram-se mecanismos de inclusão concebidos por entidades públicas, privadas e por órgãos dotados de competência jurisdicional, com vistas à concretização de um objetivo constitucional universalmente reconhecido - o da efetiva igualdade de oportunidades a que todos os seres humanos têm direito.⁷

Nesse sentido, em 2012, por unanimidade, o Superior Tribunal Federal declarou constitucional a reserva de cotas para negros e demais afrodescendentes em universidades públicas, ao concluir o julgamento.

³ Do livro Ação Afirmativa: renúncia à neutralidade estatal em matéria de oportunidade de educação e emprego, de Joaquim Barbosa (2001).

⁴ Estatuto da Igualdade Racial de 2010.

⁵ Idem

⁶ Livro Ação afirmativa e o princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social – a experiência dos EUA, de Joaquim Barbosa (2001).

⁷ Idem.

Sem dúvida, as cotas nas universidades foram um grande marco na história do país. Contudo, as pesquisas indicam que as mulheres negras em condições semelhantes - nível de escolaridade, idade, unidade da federação, área urbana - dos homens negros e, notadamente, dos brancos ainda são as mais atingidas pelas desigualdades no mercado de trabalho.

O Poder Executivo elaborou e encaminhou ao Congresso Nacional a proposta que criava cotas para negros (as) em concursos públicos (Projeto de Lei nº 6738/13), com o intuito de combater não só a desigualdade, mas também o racismo.

A proposta teve como base o Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), apresentado em fevereiro deste ano, que mostrou que, apesar de os negros ocuparem quase metade dos empregos no setor público, eles estão ausentes nas carreiras mais valorizadas e recebem salários médios inferiores aos dos brancos.

De acordo ainda com o estudo, apesar de os negros ocuparem 47,4% dos empregos no setor público, o que equivale a quase metade das vagas existentes, a presença dessa parcela da população é muito reduzida nas carreiras mais valorizadas, como a de diplomatas, de auditores da Receita Federal e de defensores públicos.

A média salarial dos negros no serviço público equivale a apenas 86,2% dos rendimentos dos brancos, no caso de servidores que têm entre 9 e 11 anos de estudo, e a 74,5%, entre aqueles com 12 anos ou mais de estudo, o que demonstra que não há igualdade na ocupação dos cargos mais altos.

Portanto, o estudo demonstra que, apesar de representados no setor público, os negros ainda não têm as mesmas oportunidades. Assim, se faz oportuno conhecer o processo de formulação dessa política pública de ação afirmativa que reserva vaga para negros(as) e pardos(as) no serviço público e descobrir de que maneira mulheres e homens negros serão beneficiados, e de que forma será realizado o monitoramento e avaliação dessa iniciativa.

1.1. Contextualização

De acordo com Azevedo (1997), a sociedade, na maior ou menor participação através de grupos organizados, é que irá definir a ação e consolidação das políticas públicas. E uma política pública para um setor constitui-se a partir de uma questão que se torna socialmente problematizada (Azevedo, 1997, p. 61), ou seja, as políticas são fruto da ação humana, do enfrentamento de desafios no dia a dia e das necessidades cotidianas.⁸

Acerca das políticas públicas há quatro importantes fundadores, citados no texto de Celina Souza (2006): H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton:

Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc., mas a racionalidade, segundo Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.

Lindblom (1959; 1979) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí por que as políticas públicas precisaram incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias dos partidos e dos grupos de interesse.

Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos (SOUZA, 2006, p. 20-45).

O desafio do Estado democrático é justamente elaborar políticas que reconheçam e combatam a desigualdade de poder entre homens e mulheres,

⁸ Livro *A educação como política pública*, de Janete Azevedo (1997).

portanto, é legítimo atuar pensando em uma lógica de políticas públicas que pensam sempre no impacto diferenciado para homens e mulheres, mas também reconheça legitimidade das ações específicas voltadas para o fortalecimento das mulheres que, sobretudo, do campo, da área rural, de comunidades e povos indígenas, enquanto coletivo social, estão em condições subordinadas, invisibilizadas e de desigualdade na sociedade (HEILBORN, ARAÚJO & BARRETO, 2010).

Outro desafio é encontrar apoio em diversas esferas de governo para impulsionar o alcance das ações para além da reparação das discriminações mais gritantes, o que exige recolocar na pauta a proteção social de base universalizante, mas reconhecendo o direito dos desiguais de alcançarem a universalidade por meio de políticas afirmativas, aliadas às políticas redistributivas gerais (FRASER, N.,1993 e PHILLIPS, A,1997).

No entanto, as Políticas Públicas formuladas e recentemente implementadas no Brasil são ações e programas que agregam diversos setores e áreas, visando garantir o acesso efetivo da população aos direitos constitucionais e humanos destinados à redução das desigualdades, tendo o Estado como agente indutor do processo de promoção das políticas de Governo, que por vezes é demandado pela sociedade civil.

As políticas de redistribuição fazem parte de uma mentalidade muito bem expressa nas palavras de Francisco Oliveira:

As perspectivas de curto e médio prazo concentram-se em resolver gargalos e distorções da política econômica, numa não tão sutil volta ao determinismo economicista, segundo a qual, em se mudando a *política econômica - não a economia* -, a desigualdade fundadora da sociedade encontrará solução." (OLIVEIRA, 2007, p. 45, grifos do autor).

A participação social e o protagonismo da sociedade civil são importantes para o aperfeiçoamento da atuação do Estado, pois asseguram maior convergência entre a ação governamental e as demandas sociais, contribuindo para a efetividade das políticas públicas. O crescimento de uma sociedade civil plural permitiu uma ampliação enorme dos padrões culturais que regulamentam as diferentes arenas de ação social.

Pelo fato de haver igualdade e diferenças de oportunidades, entende-se que equidade não é dar o mesmo a todos, mas possibilitar que o acesso a estas oportunidades seja justo. Justiça social está associada às conquistas sociais, sob o ponto de vista de direitos individuais e dos coletivos. Também está associada à

democracia, pois as sociedades democráticas corporizam a diversidade no seu espírito, reconhecendo o sentido benéfico da alteridade e a democracia não pode florescer a não ser que reconheça o sentido e a interiorização no seu seio da diferença.

Fraser (2001, p.4) propõe que:

se olhe para a justiça de modo bifocal, usando duas lentes diferentes simultaneamente. Vista por uma das lentes, a justiça é uma questão de distribuição justa; vista pela outra, é uma questão de reconhecimento recíproco. Cada uma das lentes foca um aspecto importante da justiça social, mas nenhuma por si só basta. Seria necessário sobrepor as duas lentes e se isto acontecer, a justiça tem a capacidade de interligar duas dimensões do ordenamento social, a dimensão da distribuição e a dimensão do reconhecimento. Mas o grande desafio ainda é descobrir como conceitualizar reconhecimento cultural e igualdade social de maneira que uma demanda não enfraqueça a outra.

1.1.1 Política de Ações Afirmativas

Para Adalberto Paranhos (2003), a miscigenação (...) permanecia no centro de debates intelectuais que punha à mostra como a questão de identidade nacional se ligava umbilicalmente à temática racial.

Nesse contexto é que o antropólogo Gilberto Freyre louvará a miscigenação brasileira como a simbiose de negros, índios e brancos com o final supostamente feliz na história dos Brasil.

Apesar do propagado mito da democracia racial brasileira, existe racismo no Brasil, velado, silenciado, mas entranhado no tecido social, que exclui os(as) afro-brasileiros(as) da sociedade e do direito a ter direitos, e que os(as) relega a uma cidadania de segunda.

No Brasil, as reivindicações do período de redemocratização foram fundamentais para a elaboração da Constituição de 1988, pois fizeram vir à tona uma nova concepção de cidadania (a noção do direito a ter direitos), que propõe a instalação de um Estado de direito fundamentado na cidadania e na dignidade da pessoa humana.

Na concepção de cidadania segundo Azevedo (2005), no Estado Democrático de Direito, com a existência de uma ordem jurídica previsível, certa e segura, de sorte a permitir ao cidadão não apenas a participação pelo sufrágio, mas a

segurança de atendimento a uma ordem jurídica da qual pode ter plena participação na sua própria elaboração, perdendo o seu papel de súdito (AZEVEDO, 2005, p. 7).

Ou seja, cidadania vai muito além do ato de eleger um representante, consiste na participação efetiva da população na sociedade e controle social na Administração Pública, como forma legal do exercício da cidadania.

A Constituição de 1988, no Art. 204, inciso II, além de indicar o caminho da descentralização e da municipalização, garante a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

A participação sempre esteve comprometida com aquilo que Marx e Engels (1996) apontam como pressupostos da existência humana:

o primeiro pressuposto de toda a existência humana e, portanto, de toda a história, é que homens devem estar em condições de viver para poder fazer história. E para viver é preciso antes de tudo comer, beber, ter habitação, vestir-se e algumas coisas mais. (p.39)

A participação da sociedade civil nas políticas públicas foi concebida na perspectiva do controle social, visando que os setores organizados da sociedade participassem desde as suas formulações – planos, programas e projetos –, acompanhamento de suas execuções até a definição da alocação de recursos para que estas atendessem aos interesses da coletividade, além de acompanhar o processo de avaliação da eficiência e eficácia destas (HEILBORN, ARAÚJO & BARRETO, 2010).

A falsa ideia de “democracia racial” ainda massacra mais ao mascarar o racismo existente nas relações sociais, uma vez que não o oficializa, e em parte ainda amortece consciências e dificulta uma maior organização da população negra na luta por igualdade e respeito.

Em parte porque muitas conquistas como o Estatuto da Igualdade Racial, a Lei de Cotas para Negros nas Universidades, entre outras ações e programas de ações afirmativas são resultado da luta incessante dos segmentos do Movimento Negro.

Mas ainda há uma outra parte da população afrobrasileira – negros e pardos – que sequer se autodefine assim ou acredita que existe racismo, sem falar de milhares de não negros que também acreditam nisso. E ainda reforçam que o fato de termos uma sociedade na qual a grande maioria de seus pobres é formada por

negros(as) é resultado apenas da falta de acesso à educação, acomodação ou falta de interesse em melhorar de vida, mas não se deve ao racismo.

Boa parte da sociedade brasileira que acredita na democracia racial se indignou com a aprovação da Lei de Cotas para Negros(as) nas Universidades, pelo Supremo Tribunal Federal, assim como acredita ser absurda outras formas de políticas reparadoras que atinge negros e pobres, tais como o ProUni, Pronatec, Bolsa Família, etc, que trouxe à tona de vez a profunda desigualdade no país.

A Lei nº 12.711, sancionada em agosto de 2012, garante a reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas 59 universidades federais e 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia a alunos oriundos integralmente do ensino médio público, em cursos regulares ou da educação de jovens e adultos. Os demais 50% das vagas permanecem para ampla concorrência.

A política de ações afirmativas, a exemplo das Cotas nas Universidades, é sempre feita de forma temporária e tem por objetivo corrigir uma desigualdade, uma distorção. Ela se destina à garantia de acesso ao ensino superior de estudantes que economicamente ocupam posição desprivilegiada ou a grupos socialmente discriminados e marginalizados, tais como negros e índios.

De acordo com Joaquim Barbosa Gomes, no que diz respeito às ações afirmativas, assim se manifesta sobre o seu surgimento:

a introdução das políticas de ação afirmativa representou, em essência, a mudança de postura do Estado, que em nome de uma suposta neutralidade, aplicava suas políticas governamentais indistintamente, ignorando a importância de fatores como sexo, raça e cor. (GOMES, 2001, pag.38-39)

O princípio da igualdade pressupõe dar as mesmas condições/oportunidades entre as partes de acordo com as respectivas necessidades, pois:

temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades (SANTOS, 2003, p.56).

No caso do Brasil, a política de ações afirmativas tem sido implementada com o intuito de reverter assimetrias sociais e raciais. Todavia devem ser o resultado do conjunto de políticas públicas para oportunizar igualdade de condições, acesso e permanência, em ambientes como: ensino, mercado de trabalho, saúde, lazer, cultura, etc., e que não necessariamente se restringe apenas pela política de cotas.

1.1.2. Cotas para Negros (as) em Concursos Públicos

A redução das desigualdades no Brasil, com foco em educação, trabalho, comunicação e cultura, agora tem meta: até 2020 o país terá que beneficiar 50 mil estudantes afrobrasileiros (as) com ações afirmativas implementadas em instituições de ensino superior. A iniciativa prevista no Programa Nacional de Ações Afirmativas (PNAA), do governo federal, contará com investimentos de R\$1,13 milhão e é coordenado pela Seppir.

Com a aprovação da Lei nº 12.990, sancionada em 9 de junho 2014, que prevê cota de 20% das vagas em concursos realizados para a administração pública federal, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União, como Petrobras, Caixa Econômica Federal, Correios e Banco do Brasil, vai colaborar com o alcance dessa meta

O texto da lei não estende as cotas para o Poderes Legislativo e Judiciário, nem para órgãos públicos estaduais ou municipais. Mas o Senado Federal já avançou nessa questão, ao decidir instituir cota de 20% para negros e pardos nos concursos públicos e nos contratos de terceirização da Casa.

Para formulação do texto legal que deu origem à política de cotas para negros (as) em concursos públicos, a partir de informações extraídas das atas de reuniões realizadas nos dias 03 e 04 de outubro de 2012, participaram representantes da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), do Ministério do Planejamento (MP) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

O então Projeto de Lei foi inicialmente elaborado e apresentado pela Seppir, na forma de proposta de Decreto. Depois, o texto passou a ser aperfeiçoado a partir de discussões, por e-mail, no âmbito do grupo de trabalho composto pelos integrantes da Seppir, do MP e do Ipea.

A proposta preliminar elaborada pela Seppir serviu para dar início às discussões, na qual os concursos públicos reservariam uma percentagem dos cargos públicos federais de acordo com metade da percentagem da população negra na unidade da federação para a qual as vagas seriam destinadas.

Para tanto, foi utilizado o estado da Bahia, como exemplo. O argumento era de que um concurso para o Estado no qual 80% da população era negra, seriam reservadas 40% das vagas para negros. Em concursos nacionais, pelo fato de 51%

da população brasileira ser negra, seriam reservados 25,5% para candidatos negros. A proposta da Seppir abrangeria também a reserva de vagas para Direção e Assessoramento Superiores, mais conhecido como DAS, uma remuneração por cargo ou função comissionada no âmbito do Poder Executivo.

A partir de estudos realizados pelo Ipea, constatou-se evidências que indicavam que a aprovação dos negros (as) é maior em concursos que exigem baixa escolaridade e menor nos concursos que exijam curso superior e envolvem maior remuneração.

A proposta do MP contemplava a realização de concursos públicos que agregassem os critérios de raça/cor e renda. Para tanto, seriam reservados cargos a negros (as) com baixa renda.

Contudo, a Seppir argumentou que havia uma grande dificuldade para que negros (as) pobres concluíssem o segundo grau e ingressassem no ensino superior. Desta forma, havia boa probabilidade das vagas não serem preenchidas, como já vinha acontecendo, por exemplo, em universidades do Rio de Janeiro que instituíram este tipo de processo seletivo. Ademais, lembrou-se que negros (as) da classe média também eram vítimas de discriminação.

Desse modo, a Seppir e os representantes dos órgãos presentes definiram que os (as) candidatos (as) destinatários (as) da reserva sempre concorreriam à totalidade das vagas existentes, sendo vedado restringir-lhes o acesso aos cargos ou empregos às vagas reservadas. Entretanto, a sugestão de assegurar a reserva de vagas para negros (as) nos cargos de Direção e Assessoramento Superiores foi descartada.

É fundamental ressaltar que a nota técnica elaborada pelo Ipea, na justificativa que acompanha o projeto, alegou-se que, embora existam ganhos importantes em diversos campos sociais, persistem as desigualdades entre negros e brancos.

Estas diferenças raciais se mantêm na composição dos cargos públicos da administração federal, ainda que ocupados por meio de concursos públicos calcados na meritocracia e na transparência. Ou seja, esses mecanismos pretensamente neutros, assim como nas políticas universais, ainda não conseguiram reverter este quadro, justificando a necessidade de ações afirmativas.

Foram destacados os benefícios da promoção da diversidade entre os servidores (as) e o efeito demonstrativo que a medida tende a exercer para as áreas

pública e privada. Considerando que estas cotas, somadas às melhorias promovidas por outras ações afirmativas, aumentaria a representatividade dos negros nos quadros públicos federais.

De acordo com a Seppir, o documento foi elaborado em conformidade com as diretrizes constantes na Lei nº 12.288, de 2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial tendo o trabalho como uma das principais ações, um dos eixos do Plano Brasil Afirmativo. Depois de aprovada pelo GT, a versão final da proposta foi apresentada à Casa Civil da Presidência da República.

O Decreto, depois convertido na forma de um Projeto de Lei, foi enviado ao Congresso em caráter de urgência. A proposição poderia ser implementada por meio de decreto, como regulamentação do disposto no Estatuto da Igualdade Racial (EIR).⁹

Com efeito, a exemplo do EIR, o tema poderia ser contestado no Congresso e a possibilidade de alterações estruturais no PL não é trivial.¹⁰ Por outro lado, um decreto poderia ser mais facilmente contraposto, gerando insegurança jurídica na realização dos concursos.

A lei é, sem dúvida, mais uma vitória na luta pela igualdade racial no Brasil, como ação afirmativa estratégica para acelerar a mobilidade da população negra nos próximos dez anos.

1.2. Formulação do Problema

De acordo com a edição mais recente da Pnad, os negros representam uma parcela de 53% do universo da população brasileira. Entre os anos de 2004 e 2013, a parcela de negros (as) que ingressou no serviço público variou de 22% a quase 30%.

⁹ Lei 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.

¹⁰ Sobre a tramitação do Estatuto da Igualdade Racial e alterações realizadas, consultar Texto para Discussão 1712 - O Estatuto da Igualdade Racial, de Tatiana Silva (Ipea). Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15111 Acesso em 8 de junho 2014.

Ainda que comparem trabalhadores com mais de 12 anos de estudo, o rendimento médio dos homens negros equivale a 66% daquele auferido por homens brancos com a mesma escolaridade. No caso das mulheres negras, com este mesmo nível educacional, percebem rendimentos equivalentes a apenas 40% do rendimento dos homens brancos (PNAD, 2012).¹¹

Segundo Tatiana Dias Silva e Josenilton Marques da Silva, autores da nota técnica do Ipea, n. 17 de fevereiro de 2014, esta diferença explica-se pelo fato de que a segregação racial nos papéis relativos às carreiras, posição na ocupação, setor de atividade e nível hierárquico reflete-se na desigualdade salarial entre negros e brancos, mesmo entre aqueles com igual nível de escolaridade. Ademais, o racismo produz e reproduz estas diferenças e atua de forma direta neste quadro.

Ainda fazendo referência a nota, entre os ocupados no setor público, a condição de funcionário público e militar é mais frequente para a população branca – acima de 60% destes, entre homens e mulheres, goza desse estatuto. Na população negra, a participação fica na casa dos 58% para ambos os sexos. No entanto, analisando se apenas os ocupados no setor público, somente 7,5% das mulheres negras nesta condição estão no nível federal. Por sua vez, um quarto dos homens brancos deste setor estão alocados no nível federal, que apresenta, via de regra, melhor nível de remuneração.¹²

Conquanto representem 45,3% dos funcionários públicos e militares e, 47,4% dos ocupados no setor público, negros (as) não estão distribuídos (as) de forma equânime nem entre as diferentes esferas de poder e, muito menos, entre as diferentes carreiras, posições ou níveis de rendimentos. Com efeito, os rendimentos igualmente refletem a desigualdade racial, mesmo ao se considerar indivíduos atuantes no setor público e com a mesma escolaridade.

Todavia, a desigualdade se consolida em menor proporção, visto que no setor público há algum limite à discricionariedade no que tange à promoção e progressão funcional. Nesse cenário, os rendimentos da mulher negra podem até chegar à metade do que recebe um homem branco com o mesmo nível de escolaridade (até o

¹¹ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE)

¹² Tabela 2 – Distribuição da população ocupada no setor público, por sexo, cor ou raça, segundo posição na ocupação e setor de atuação - Brasil, 2012. Fonte: IBGE/PNAD 2012. Elaboração: IPEA/DISOC/NINSOC - Núcleo de Gestão de Informações Sociais. * a população negra é composta por pretos e pardos. Informações – texto e tabela na página 7 do documento.

ensino médio, no caso); ou os rendimentos do homem negro podem superar em 85% os do homem branco em algumas situações.¹³

1.2.1 Mulheres Negras

A Lei que prevê reserva de vagas para negros (as) na administração pública é voltada para homens e mulheres que se autodeclarem negros. Todavia, a situação enfrentada pelas mulheres é muito alarmante, público que está em desvantagem no mercado de trabalho, seja na área pública ou privada, em detrimento dos homens negros.

Pelos números do Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2010, o Brasil contava com uma população de quase 191 milhões de habitantes, dos quais cerca de 15 milhões se declararam como pretos (7,6% do total) e 82 milhões como pardos (43,1% do total). E aproximadamente 50 milhões são mulheres negras.

Segundo dados do estudo Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea, 2011)¹⁴, no Brasil, em 2009, 9,7% da população com 15 anos ou mais não sabia ler nem escrever. Entre negros e negras a média de estudos é de 6,7 anos, contra 8,4 da população branca. Na região nordeste, 20,5% de negros e 14,2% dos brancos encontram-se em situação de analfabetismo. Na área rural nordestina, 32,6% das pessoas não tiveram acesso à educação formal.

O estudo é baseado na comparação de dados entre 1994 e 2009 analisando temas como chefia de família, saúde, mercado de trabalho, trabalho doméstico e distribuição de renda segundo sexo e cor/raça no Brasil.

Os dados do mesmo estudo revelam que os negros apresentam, em média, 55% da renda percebida pelos brancos em 2009. Se, em 1995 os homens negros tinham renda superior ao das mulheres brancas, ao longo desses 14 anos eles passam a receber ligeiramente menos.

¹³ Idem

¹⁴ Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça (2011) disponível em <http://www.ipea.gov.br/retrato/apresentacao.html>. Acesso em 12 de junho de 2014.

Em 2009, a renda das mulheres brancas correspondia a 55% a dos homens brancos, para os homens negros o percentual foi de 53%. Já as mulheres negras continuam isoladas na base da hierarquia social: sua renda equivalia, em 2009, a 30,5% dos homens brancos. Entre os 10% da população mais pobre, os negros correspondem a 72%.

No Brasil, além do racismo social, as mulheres negras sofrem com o racismo institucional, que inviabiliza o acesso aos instrumentos do Estado e dificulta o combate ao preconceito no país. Além disso, elas têm o pior acesso aos serviços públicos, tais como saúde, trabalho e educação.

Com relação ao mercado de trabalho, segundo dados do Ipea, as mulheres negras têm um índice maior de desemprego em qualquer lugar do país. A taxa de desemprego das jovens negras chega a 25% mostra o comparativo com jovens brancas. Uma entre quatro jovens está desempregada.

O Instituto ainda aponta que as mulheres negras estão em maior número nos empregos mais precários. 71% das mulheres negras estão nas ocupações precárias e informais; contra 54% das mulheres brancas e 48% dos homens brancos.

De acordo com os dados do IBGE, entre a população com rendimento mais alto (os que ganham mais de 30 salários mínimos por mês), existem 178.574 homens brancos e apenas 838 mulheres negras. Por outro lado, entre a população com menor rendimento (os que ganham até 1/4 do salário mínimo), existem 418.013 homens brancos e 2.501.852 mulheres negras e pardas.

Quando se trata de desigualdades de gênero e raça os dados são incontestáveis. O estudo de Síntese de Indicadores Sociais do IBGE, realizado em 2012, indica que, no ano de 2001, 49,9% das mulheres brancas tinham empregos formais, contra 34% de pretas ou pardas. Em 2011, o número de brancas trabalhando subiu para 61,8% da população, enquanto as negras aumentaram para apenas 47,3%.

O Censo Demográfico de 2010 apontou a grande diferença que existe no acesso a níveis de ensino pela população negra. No grupo de pessoas de 15 a 24 anos que frequentava o nível superior, 31,1% dos estudantes eram brancos, enquanto apenas 12,8% eram negros e 13,4% pardos.

Com base no mesmo estudo, as mulheres negras estão entre os contingentes de maior pobreza e indigência do país. Possuem uma menor escolaridade, com uma taxa de analfabetismo três vezes maior que as mulheres brancas, além de uma

menor expectativa de vida. São trabalhadoras informais sem acesso à previdência, residentes em ambientes insalubres e responsáveis pelo cuidado e sustento do grupo familiar.

Os dados anteriormente apresentados mostram que apesar das mulheres negras terem atingido os mesmos níveis escolares das brancas, ainda há um problema de discriminação por conta do estereótipo, do cabelo, da cor da pele, de um modelo de beleza padrão que é melhor para estar associado às empresas e órgãos públicos, e este modelo de suposta ‘boa aparência’ certamente não é o da mulher negra ou parda.

As empresas optam pela não contratação de mulheres negras para cargos em que a imagem da organização esteja associada a elas, como direção e representações comerciais; bem como às mulheres negras não são ofertados cargos de tomada de decisão ou direção, seja na área pública ou privada, em reconhecimento à sua competência ou por mérito.

Dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) revelam que as mulheres negras têm sido, ao longo de sua história, as maiores vítimas da desigualdade de gênero somada à racial, pois, os estudos realizados mostram um quadro dramático que não está apenas nas precárias condições socioeconômicas em que vivem, mas, sobretudo, na negação cotidiana de ser mulher negra, através do racismo e do sexismo que permeiam todas as esferas de sua vida.

De acordo com o Dieese, as mulheres estão expostas à violência, à pobreza, às discriminações no mercado de trabalho e à precariedade dos serviços de saúde e educacionais, o que resulta em uma precarização geral da vida.

Para Sueli Carneiro (2004), que discute “Raça, gênero e ações afirmativas”, as discriminações de natureza quadriplificada, de raça, classe social, gênero, e intra-gênero que impedem um tratamento menos desumano da mulher negra (p. 71), é problema cujo enfrentamento se faz urgente. E, como bem mostra Carneiro, as políticas de “enfoque universalista” (p. 71) podem ser necessárias, porém, se não levarem em conta, outros fatores também condicionantes, criariam o “problema da focalização” (p. 75).¹⁵

¹⁵ Livro Raça, gênero e ações afirmativas, de Sueli Carneiro (2004).

Carneiro destaca que as políticas universais geralmente falham porque não contemplam, por exemplo, elementos tais como “as dimensões de gênero, raça, e região” (p. 75)¹⁶, classe e fatores das culturas locais, por exemplo.

As experiências de exclusão sistêmica, sofrimento permanente e desumanização histórica da mulher negra brasileira, especialmente nas áreas de saúde, ensino, e mercado de trabalho, induzem a autora a exigir a configuração central das “variáveis raça, classe e gênero” e relações intra-gênero nas “questões estruturais (...) desenho de políticas públicas na sociedade brasileira,” (p. 83).¹⁷

Por fim, ela sustenta que “equalizar as condições de vida de mulheres brancas e negras, constitui o maior desafio que as políticas públicas voltadas para a equidade de gênero devem realizar para impedir os crimes contra a igualdade que são perpetrados cotidianamente (...) que fazem com que o máximo de cidadania e respeito aos direitos humanos só possa ser desfrutado pelo indivíduo que atender a quatro características básicas: seja branco, macho, rico e heterossexual” (p. 82).¹⁸

O desafio para as mulheres mais escolarizadas é participar de forma equitativa nas carreiras consideradas guetos ocupacionais masculinos, em que há salários mais altos, e alcançar posições de comando nos diferentes setores do mundo do trabalho. Desafio este que se apresenta ainda mais difícil, para as mulheres negras superarem.

1.3. Objetivo Geral

Analisar o processo de formulação da política de cotas para negros (as) em concursos públicos.

1.4. Objetivos Específicos

- Verificar como se deu o processo de formulação da política de cotas para negros (as) em concursos públicos;

¹⁶ Idem
¹⁷ Ibidem
¹⁸ Ibidem

- Identificar de que maneira as mulheres serão beneficiadas por esta política pública.

1.5. Justificativa

O Brasil foi o último país do mundo a abolir o trabalho escravo de pessoas de origem africana, em 1888, após ter recebido, ao longo de mais de três séculos, cerca de quatro milhões de africanos (as) escravizados (HERINGER et al.,1989; IBGE, 1987).

A história brasileira sempre foi marcada por profundas desigualdades sociais, especialmente, entre brancos e negros. A miscigenação condicionou as relações sociais e culturais entre colonizadores e colonizados, gerando um modelo de sociedade original na colônia, heterogêneo e multirracial, aparentemente harmônico, sem segregação interna.¹⁹

Mas na verdade ela não disfarçou as desigualdades estruturais entre brancos e negros, escravos e livres, livres ricos e livres pobres, que não acabou nem mesmo com a abolição da escravatura, no final do século XIX.²⁰

A miscigenação serviu de reforço para tentar massificar o mito da Democracia Racial, uma ideologia que impediu, por muito tempo, o reconhecimento público da existência do problema racial no país.²¹

Cabe destacar que a mistura de raças e culturas se deu a partir da convivência forçada do trabalho escravo dos índios e dos negros africanos, fazendo com que a sociedade colonial adquirisse um perfil mestiço, personificado pelo mulato (branco europeu e negro africano) e pelo caboclo (branco e índio).²²

"A abolição do regime servil, em 1888, deixou a massa de ex-escravos nas posições mais baixas da hierarquia socioeconômica". (HASENBALG; SILVA, 1988, p.121).

A partir daí o que se deu foi a total exclusão e marginalização da maioria – das pessoas negras -, amparada pela substituição da mão de obra por imigrantes europeus.

¹⁹ Heilborn, Araújo & Barreto, 2010.

²⁰ Idem

²¹ Livro A gramática social da desigualdade brasileira, de Jessé Souza (Ano).

²² Heilborn, Araújo & Barreto, 2010.

A solução imigracionista articulava-se (...) como parte de um projeto de modernização do país a mais longo prazo, no qual o embranquecimento da população nacional contava como uma das consequências mais desejadas. (HASENBALG; SILVA, 1988, p.129).

A necessidade de promover o embranquecimento da população estava amparado em teorias racistas que vigoravam naquele período e que exaltavam os povos da Europa, que consideram os negros, índios e orientais como raças inferiores.²³ Assim, a imigração ajudaria a mudar a cor da população brasileira e extirpar cada vez mais o negro da sociedade.

Hoje, a posição ocupada na pirâmide social por grande parte da população negra é resultado da instauração e da manutenção de relações socioculturais, econômicas e financeiras em que se privilegia uma parcela populacional em detrimento de outra. Isto porque a instauração do sistema escravocrata no Brasil, durante o período colonial, foi o alicerce para se perpetuar as desigualdades apoiadas na discriminação de gênero e raça e o subjulgamento de cultura.²⁴

A pobreza e a desigualdade faz-se presente sob a ótica de um pensamento hegemônico e socialmente dominante, oriundo das ajudas assistencialistas praticadas por empresas, entidades filantrópicas e pessoas voluntárias, muitas delas que veem nessa realidade uma oportunidade de negócios para lucrar e não erradicar os problemas, potencializar as pessoas e promover o desenvolvimento social.²⁵

²³.Livro Desenvolvimento como liberdade, de Amartya Sen (2008).

²⁴ Livro A gramática social da desigualdade brasileira, de Jessé Souza (2004).

²⁵ Idem

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A presente proposta visa estudar sobre o processo de formulação da política de cotas para negros no serviço público federal, bem como examinar qual o alcance desta iniciativa.

Por fim, espera-se investigar se o processo de implementação da ação tem sido de maneira transparente e democratizada. Até porque este trabalho, não tem a pretensão de desvalorizar as ações em curso, ao contrário, busca mostrar processo de concepção e sugerir ações que possam colaborar com o processo de implementação, monitoramento e avaliação, a partir de um marco histórico na agenda política nacional.

O estudo deu-se a partir de pesquisa bibliográfica, matérias e reportagens veiculada na internet, documentos supranacional, governamental e não governamental, concernentes às diretrizes básicas para formulação do texto da proposta do governo.

Para as reflexões teóricas acerca de políticas afirmativas associadas às políticas redistributivas feitas na contextualização desse trabalho, usando como base a autora Nancy Fraser (1993). Para tratar do conceito de ações afirmativas, no qual contém elementos concernentes à compensação, mobilidade social e reparação de distorções, a leitura teve como base a importante contribuição do Presidente do STF, ministro Joaquim Barbosa Gomes (2001, 2003), na introdução e também no capítulo sobre ações afirmativas.

Não obstante, trabalhei com Guimarães (2002) para tratar do mito da democracia racial, tão difundido no Brasil, que virou um dos principais alvos dos movimentos sociais, em particular, dos segmentos que representam a população e mulheres negras. Além disso, Souza (2006) no seu artigo fez uma revisão dos principais conceitos e modelos de formulação e análise de políticas públicas, tendo como referência os quatro importantes fundadores do conceito de políticas públicas.

Vale ressaltar a importância ímpar de Helborn, Araújo & Barreto (2010, 2011) que ao longo de cada módulo do curso de Gestão em Políticas Públicas em Gênero e Raça fez um passeio histórico e conceitual pelas Políticas Públicas, Ações Afirmativas; Desigualdade de Gênero e Raça; Estado e Sociedade; Movimentos Sociais; Igualdade e Diversidade; Direito e Democracia; Gestão e Orçamento

Públicos; Monitoramento e Avaliação, enfim, um conjunto de informações que foram fundamentais para elaboração desse trabalho e incentivar o conhecimento. ;

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

A pesquisa é predominantemente de característica qualitativa e com abordagem na análise documental, com a utilização de dados oriundos de pesquisas e publicações existentes, e corresponde à revisão da literatura, a partir de pesquisa bibliográfica, reportagens publicadas e consulta às redes sociais, sobretudo, à internet.

Segundo Ludke e André (1986), para realizar uma pesquisa é preciso promover um confronto entre os dados, as evidências, as informações coletadas sobre determinado assunto e o conhecimento teórico acumulado a respeito dele. Trata-se de construir uma porção do saber. Esse conhecimento é não só fruto da curiosidade, da inquietação, da inteligência e da atividade investigativa do pesquisador, mas também da continuação do que foi elaborado e sistematizado pelos que já trabalharam o assunto anteriormente.

A escolha por esta abordagem se deu tendo em vista que este tipo de pesquisa permite o estudo de pessoas a que não temos acesso físico (distantes ou mortas). Além disso, os documentos são uma fonte não-reativa e especialmente propícia para o estudo de longos períodos de tempo (GODOY, 1995b, p. 21).

Assim, busca-se conhecer o processo de formulação da política de cotas para negros na administração pública federal e por quem foi elaborado. E nesse caso, o método dialético na pesquisa será determinante.

A revisão da literatura e dos documentos compreende a necessidade de identificar o que foi produzido, suas bases e a primeira etapa da formulação da proposta uma vez que reunirá informações que serviram de alavanca para a proposta.

Em seguida, pretende verificar como mulheres e homens negros serão beneficiados pela proposta.

Nesse sentido, se faz necessário contextualizar a situação das negras e negros no mercado de trabalho, em especial na área pública, a partir de dados de órgãos oficiais.

Por fim, tem uma breve análise do alcance da política sancionada e sugerir ações, se necessárias..

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

De acordo com Santos (2006), “[...] uma política de igualdade centrada na redistribuição social da riqueza não pode ser conduzida com sucesso sem uma política de reconhecimento da diferença racial, étnica, cultural ou sexual, e vice versa”.²⁶

Depois da política de cotas para negros (as) nas universidades e agora com a reserva de vagas na administração pública para os mesmos beneficiários, acredito que este cenário começa a se alterar. Além disso, demonstra que o estado brasileiro reconhece a existência do racismo e a necessidade de reparar as distorções por ele causadas.

Uma sociedade democrática caracteriza-se como aquela em que as oportunidades básicas oferecidas aos indivíduos não os diferenciem em função de sua origem social, cor, etnia, gênero ou orientação sexual, mas que acima de tudo garanta acesso aos direitos básicos à educação, saúde e trabalho, e permanência e condições.

Para Vieira (2009), os modelos de gestão pública estão correlacionados com o conceito de “o que fazer”, (a elaboração) o pensar soluções viáveis para os problemas sociais assegurado em lei e as políticas administrativas, resumem-se no “como fazer” (a execução), o agir operacional das elaborações organizadas.²⁷

A Lei nº 12.990 que estabelece a reserva de vagas para negros (as) em concursos públicos é uma demanda dos segmentos do Movimento Negro que luta pela igualdade de direito há muitos anos.

De acordo com Rejane Vieira:

está evidente o direito da participação do povo na democracia, assim como importantes elementos que abrem caminho para a gestão pública democrática participativa no Brasil. Nota-se que as palavras ‘participação’, ‘democracia participativa’, ‘os novos direitos’ estão cada vez mais presentes no contexto da atualidade (VIEIRA, 2009).²⁸

²⁶ . Livro Democracia e políticas públicas: o novo enfoque da gestão pública na construção de espaços públicos de participação no estado de direito no Brasil, de Rejane Esther Vieira (Ano).

²⁷ Idem

²⁸ Ibidem

Vieira afirma textualmente que, nos últimos anos, observa-se a sociedade civil organizada brasileira sob a ótica de uma nova configuração social, política, econômica e ambiental no Brasil.²⁹

Nesse sentido, as políticas públicas sociais permitem romper com as barreiras que separam a Administração Pública da sociedade. Esta passa a participar da concepção, da decisão e da sua implementação.

Apesar de ser uma demanda muito aguardada, não houve participação de representantes dos segmentos do Movimento Negro para contribuir com a redação do texto do decreto, que viabilizou a política de cotas para negros (as) em concursos públicos. No entanto, ressalta-se que a concepção dessa lei, uma política de ação afirmativa, é resultado da pressão feita pelos movimentos sociais ao longo dos anos.

Isto porque conforme as atas cedidas pela Seppir, o processo de discussão e redação se deu com a participação apenas de representantes da Seppir, do Ministério do Planejamento, Ipea e a Casa Civil da Presidência da República.

Mas para efetiva implementação dessa ação afirmativa, é importante haver o controle social, que é a capacidade que a sociedade organizada tem de atuar nas políticas públicas, em conjunto com o Estado, para estabelecer suas necessidades, interesses e controlar a execução dessas políticas. E até mesmo analisar posteriormente a necessidade de se instituir o recorte de gênero nesta ação.

Desse modo, a participação social na elaboração, monitoramento, avaliação e fiscalização de políticas públicas em contextos democráticos é fundamental. No que se refere à implantação de sistemas de monitoramento e de avaliação no setor público, Kusek e Rist (2004)³⁰ ressaltam que são capazes de garantir o desenvolvimento de uma cultura orientada a resultados.

Eles fazem uma distinção entre sistemas de monitoramento e de avaliação tradicionais, que buscam responder perguntas acerca de insumos, atividades e produtos entregues – orientação típica da administração pública tradicional –, e sistemas baseados em resultados, concebidos para fornecer informações sobre as consequências das ações de governo.

Os autores seguem esclarecendo que, a diferença-chave, entre os sistemas tradicionais e os orientados a resultados, está nos elementos enfatizados no momento de realizar o monitoramento e a avaliação.

²⁹ Ibidem

³⁰ Jody Zall Kusek, 2004.

Para os autores, a primeira abordagem não fornece aos formuladores de política e gestores uma compreensão do sucesso ou fracasso dessas políticas. Já os sistemas orientados a resultados asseguram ao gestor as informações sobre os progressos obtidos e os problemas encontrados na implementação das políticas públicas.

Nesta perspectiva, apesar de não estar prevista na Lei ou ter sido explicitada pelos órgãos responsáveis pela formulação, é preciso descobrir o que é necessário fazer para criar e desenvolver avaliações que sejam realmente relevantes, sendo utilizadas para reduzir incertezas, melhorar a efetividade, aferir resultados e impactos, além de tomar as decisões mais acertadas.

De acordo com a definição da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)³¹, o monitoramento é um processo contínuo de coleta de informações que utiliza de indicadores previamente definidos com a finalidade de fornecer informações sobre o progresso e o alcance dos objetivos (OCDE, 2002).

Nesse sentido, construir um sistema de indicadores é condição essencial nas atividades de monitoramento e de avaliação da política de cotas para negros na administração pública (HEILBORN, ARAÚJO & BARRETO, 2011).

Santos (2012)³² ressalta que há um vasto campo de aplicação das práticas de monitoramento e de avaliação no setor público. As informações disponibilizadas podem auxiliar: no gerenciamento de políticas, programas e projetos, fornecendo aos gestores informações para o aperfeiçoamento da ação governamental; na formulação do orçamento, com vistas à melhor aplicação dos recursos; na aprendizagem organizacional, por meio da identificação de limitações e oportunidades; e na transparência e controle das ações governamentais, demonstrando à sociedade os resultados das políticas públicas.

Desse modo, espera-se que o mais breve possível todas as informações acerca das cotas para negros (as) em concursos públicas seja devidamente divulgada, para que toda a sociedade possa acompanhar a implementação, os

³¹ Disponível em: http://www.oecd.org/document/8/0,3746,en_2649_34435_45600899_1_1_1_1,00.html Acesso em: 25 nov. 2013

³² Monitoramento e avaliação de programas no setor público [manuscrito]: a experiência do PPA do Governo Federal no período 2000-2011.

resultados e contribuir com possíveis soluções ou adequações, caso sejam necessárias.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Gomes (2001) afirma que:

(...) as ações afirmativas podem ser definidas como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego (p.40).

A garantia dos direitos humanos e superação das desigualdades requer a desestruturação das relações de poder e de privilégios estabelecidos, no processo de formulação e implementação das políticas públicas.

Alguns proponentes da redistribuição entendem as reivindicações de reconhecimento das diferenças como uma “falsa consciência”, um obstáculo ao alcance da justiça social. Mas cabe ao estado prover políticas focalizadas e afirmativas quando as diferenças significarem inferiorização, e também prover políticas universalistas quando a diferença não caracterizar, capacitar ou dar autonomia suficiente a grupos ou pessoas historicamente excluídos.³³

Quando se pensa numa sociedade como a brasileira, com alto grau de desigualdade, parece mais coerente pensar na adoção de políticas focalizadas como melhor alternativa para a construção de igualdade aos direitos sociais universais.³⁴ Além disso, sabemos que os recursos são escassos, então a decidir se é melhor universalizar ou focalizar está diretamente relacionado às prioridades do Estado.³⁵

Oliveira e Duarte (2005) analisam as políticas sociais da realidade brasileira atual e apontam para a tendência de uma priorização do alívio à pobreza daqueles que sequer alcançaram as condições mínimas de sobrevivência, demonstrando que os traços restritivos na forma de tratar as questões sociais no Brasil se mantiveram apesar dos avanços propostos pela Constituição.³⁶

De acordo com Mário Teodoro e Guilherme Delgado (2003), no debate acerca dos rumos da política social, é necessário que não se perca a referência à âncora constitucional, base de uma perspectiva universalista e inclusiva. Destacam que as

³³ Nancy Fraser - Da redistribuição ao reconhecimento: dilemas da justiça na era pós-socialista, 2001.

³⁴ HEILBORN e outras autoras, 2010.

³⁵ Idem

³⁶ Disponível em: <http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>. Acesso em: 7 de junho de 2014.

políticas sociais que se delineiam a partir de 1988 estão também atavicamente associadas ao resgate da cidadania e de sua universalização.

A Constituição cidadã inovara ao trazer à tona a ideia da política social como instrumento de inclusão social: políticas universalistas e de extensão de direitos sociais às camadas mais pobres da população. E acrescentam que na visão universalista, o mercado, na realidade (ou seja, na economia real oligopolizada), aparece como o *locus* privilegiado do embate distributivo, onde, via de regra, o mais forte sempre se impõe e, em consequência, as desigualdades tenderiam a se aprofundar. Daí a necessidade da presença reguladora do Estado.³⁷

Trivelino (2006) argumenta que na medida em que os recursos públicos são escassos, algumas políticas universais podem ter a qualidade dos seus serviços comprometida, além de correr o risco dessa concepção de política universal e de direitos não considerar as especificidades individuais e coletivas, e as desigualdades sociais, na sua formulação e implementação.

Já a ação afirmativa, segundo a mesma autora, pode ser entendida como uma modalidade da política social de priorização ou focalizada, que tem como característica a seleção de um público para ser alvo de uma ação particular para a garantia da equidade.³⁸

Segundo Kerstenetzky (2006) haveria três tipos de políticas focalizadas: 1) a residual – intimamente ligada ao modelo neoliberal; 2) a condicional – voltada para a boa utilização dos recursos públicos, a fim de garantir as áreas carentes; 3) a reparatória ou redistributiva – que visaria alguns grupos, a fim de se garantir a igualdade aos direitos sociais.³⁹

Portanto, sobre a política de cotas para negros (as) em concursos públicos observa-se que:

Do texto da lei consta que 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, nesse caso a Seppir, será responsável pelo acompanhamento e avaliação

³⁷ Ipea: Ensaio – Políticas Sociais – acompanhamento e análise n. 7, de 07/08/2003. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio3_Mario7.pdf. Acesso em 25 de abril de 2013.

³⁸ Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10482/8178> Acesso em 26 de abril de 2013.

³⁹ Disponível em: <http://academico.direitorio.fgv.br/ccmw/images/7/72/Celia.pdf>. Acesso em: 22 de abril de 2013.

anual do disposto nesta Lei, nos moldes previstos no art. 59 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.

Entretanto, textualmente não são feitas referências aos instrumentos consolidados de acompanhamento e avaliação. Cabe considerar a importância de se estabelecer mecanismos periódicos e institucionalizados de avaliação e monitoramento para fins de constatar a eficácia da ação afirmativa. Espera-se, que a regulamentação possa trazer informações a esse respeito e ainda tenha a previsão de firmar parceria com os movimentos sociais e as universidades para este fim.

A política pública em questão é destinada aos negros e negras de um modo geral, ou seja, de forma muito abrangente. Entretanto, seria importante haver o recorte de gênero, ainda que fosse numa segunda etapa da implementação da lei, uma vez que as mulheres sofrem duplamente com os marcadores sociais de discriminação - gênero e raça – e por esta razão permanecem em significativa desvantagem.

Se “a ausência das variáveis raça e etnia nos censos e nas investigações do passado contribuiu para a invisibilidade das desigualdades raciais no Brasil” (HEILBORN, 2011: pag. 12), ela ainda se torna pior quando o recorte de gênero sequer é arrazoado.

A questão de gênero e raça sempre foi desconsiderada, convenientemente, dada a Democracia Racial, já não há racismo, as mulheres em geral não têm demandas ou problemas a enfrentar, muito menos as mulheres negras: se estas nem existem que dirá suas demandas.

Ao adotar a perspectiva ou recorte de gênero e raça para a um política de suma importância como esta, ainda que seja numa segunda etapa, chama a atenção para a construção social e histórica do feminino e do masculino, do negro e do branco, e para as relações sociais marcadas em nossa sociedade por uma forte assimetria.

Não obstante é fundamental destacar que as iniciativas do Estado têm contribuído, ainda que de forma embrionária, para modificar esse padrão, profundamente arraigado na sociedade brasileira.

Do mesmo modo que as cotas para os afrodescentes nas universidades foram e ainda são extremamente criticadas e, por vezes, condenadas pelos não negros, formadores de opinião e a mídia, críticas e manifestações pró ou contra o

sistema ocorre nesse momento da aprovação, que é recente, e suponho que também no início da implementação;

Espera-se que a Seppir, órgão federal que capitaneou as discussões e proposta em questão, democratize com transparência as informações a cada etapa de implementação, visando facilitar o controle social e avaliação da medida pela sociedade civil organizada e a comunidade acadêmica, a partir do lançamento dos novos editais e ainda acompanhando o quantitativo de candidatos (as) inscritos (as), classificados e que tomaram posse.

Vale ressaltar que o processo, que vai desde a formulação, implementação, acompanhamento e avaliação dessa política pública, deve ser feito com mais transparência, a fim de que se torne capaz de promover a efetiva inclusão de negras e negros em todos os espaços da vida social, para além da administração pública federal.

Mas um desafio permanente é a construção de uma relação democrática e de instrumentos de elaboração, participação e controle social das políticas, bem como da efetiva consolidação de canais de relação entre Estado e sociedade civil. Afinal, o controle social é a dimensão estratégica da participação cidadã.

Ademais, enfrentar as inaceitáveis desigualdades raciais, além de todo e qualquer tipo de discriminação e preconceitos, sobretudo de gênero e raça, nas diferentes áreas de atuação e instâncias de poder, é o que ainda precisa avançar na sociedade brasileira contemporânea.

Por fim, o que se quer e espera é justiça social, por meio de ações afirmativas para mulheres e homens negros e não mais afrodescendentes, em consonância com a trajetória do debate nacional.

A pesquisa é um processo metódico que equivale a buscar algo a partir de vestígios ou de pistas. É uma forma de elaborar respostas concretas e sistemáticas para as indagações sobre a realidade (GAMBOA, 2008).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGIER, Michel. **Dossier pour un numéro thématique des Cahiers du Brésil Contemporain**. Paris, 2002 (mimeo).

AZEVEDO, Janete Lins de. **A educação como política pública**. São Paulo: Autores Associados, 1997.

BRASIL. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Estatísticas Históricas do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 1987.

Blog Movimento Negro Unificado (MNU) – Disponível em «<http://mnu.blogspot.com>». Consultado em 5 de junho de 2014.

CARNEIRO, Sueli. **Raça, gênero e ações afirmativas**. In: BERNARDINO, Joaze & GALDINO, Daniela. Levando a raça a sério: ação afirmativa e universidade. p. 71 a 84. Rio de Janeiro: DPA&A, 2004.

ESTATUTO DA IGUALDADE RACIAL. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm. Acesso em: 02/06/13.

FRASER, Nancy. **A luta pelas necessidades: Esboço de uma teoria crítica socialista-feminista da cultura política do capitalismo tardio**. Debate Feminista. Cidadania e Feminismo. Edição Especial em Português. São Paulo/México: 1993.

_____. **Da redistribuição ao reconhecimento: dilemas da justiça na era pós-socialista**. In: SOUZA, J. Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática. Brasília: Ed.UnB, 2001.

GAMBOA. Silvio Sanchez. **Projetos de pesquisa: fundamentos lógicos**. s/d. disponível em: <http://www.fe.unicamp.br/gepeja/arquivos/Gamboa-projetos-pesquisa-resumo-fundamentos.doc>

HEILBORN, Maria Luiza; ARAÚJO, Leila; BARRETO, Andréia (Orgs). **Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça | GPP- Ger: módulo I**. Rio de Janeiro: CEPESC; Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2010.

_____. **Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça | GPP- Ger: módulo II**. Rio de Janeiro: CEPESC; Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2010.

_____. **Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça | GPP- Ger: módulo III**. Rio de Janeiro: CEPESC; Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2010.

_____. **Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça | GPP – GeR: módulo V**. Rio de Janeiro: CEPESC; Brasília : Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011. p. 110 a 133.

_____. **Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça | GPP – GeR: módulo VI**. Rio de Janeiro: CEPESC; Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011.

GODOY, Arilda S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades.** In Revista de Administração de Empresas, v. 35, n. 03, Maio/Junho. 1995b, pag. 20 a 29.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **Ação afirmativa e o princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social - a experiência dos EUA.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 40-41.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **Ação Afirmativa: renúncia à neutralidade estatal em matéria de oportunidade de educação e emprego.** In: Ação Afirmativa & o Princípio Constitucional da Igualdade (O Direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA). São Paulo: Renovar, 2001. P. 35-90.

GOMES, Joaquim Barbosa. **O debate constitucional sobre as ações afirmativas.** In: SANTOS, Renato Emerson dos. LOBATO, Fátima. **Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais.** (orgs) Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

GOMES, Nilma Lino. **Alguns Termos e Conceitos Presentes no Debate sobre Relações Raciais n Brasil: Uma Breve Discussão.** In: Coleção Educação para Todos. Vol.3. Educação Anti-Racista: Caminhos abertos pela Lei Federal nº 10639/03. SECAD/MEC, Brasília/DF, 2005.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo, 2002. **Classes, Raças e Democracia.** São Paulo: Editora 34, 2002.

HASENBALG, Carlos A., SILVA, Nelson do Valle. **Estrutura social, mobilidade e raça.** São Paulo: Vértice/Editora Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 1988.

HERINGER, R.; SANT'ANNA, W.; MARTINS, S. & OLIVEIRA, S. **Negros no Brasil: Dados da Realidade.** Petrópolis: Editora Vozes/Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, 1989.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Igualdade Racial. Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise vol. 20.** Brasília: Ipea, 2012.

_____. **Igualdade Racial. Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise vol. 21.** Brasília: Ipea, 2013.

KERSTENETZKY, C L. Políticas sociais: focalização ou universalização? Revista de Economia Política. Vol. 26, nº 4 (104). Out-Dez, 2006. Disponível em: <http://academico.diretorio.fgv.br/ccmw/images/7/72/Celia.pdf>. Acesso em: 22 de abril de 2013.

KUSEK, Jody Zall; RIST, Ray C. **Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System.** Washington: The World Bank, 2004.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo: EPU, 1986.

MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. **O Manifesto do Partido Comunista.** São Paulo: Martin Claret, 2005.

OCDE. **Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management.**

Paris, 2002. Disponível em:

http://www.oecd.org/document/8/0,3746,en_2649_34435_45600899_1_1_1_1,00.html. Acesso em: 25 nov. 2013

OLIVEIRA, D A e DUARTE, A. **Política Educacional como política social: uma nova regulação da pobreza.** Perspectiva. Florianópolis, v 23, n 02, jul/dez de 2005. Disponível em: <http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>. Acesso em: 7 de junho de 2014.

SANTOS, Adriana Rodrigues dos. **Monitoramento e avaliação de programas no setor público [manuscrito]: a experiência do PPA do Governo Federal no período 2000-2011** / Adriana Rodrigues dos Santos. -- 2012. 69 f.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Gramática do tempo: para uma nova cultura política.** Col. Para um nov senso comum. , v. 4. São Paulo: Cortez, 2006, p. 194.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, Jessé. **A gramática social da desigualdade brasileira.** Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS. Vol. 19, nº 54. Fevereiro de 2004.

SPI. **Indicadores de programas: Guia Metodológico / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos** – Brasília : MP, 2010.

THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. **Política Social: Universalização ou focalização – subsídios para o debate.** Ipea: Ensaio – Políticas Sociais – acompanhamento e análise n. 7, de 07/08/2003. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio3_Mario7.pdf. Acesso em 25 de abril de 2013.

TRIVELINO, Alexandra de Souza. **Ação afirmativa e política social: focalização como instrumento de justiça social.** 2006. 131 f., il. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10482/8178> Acesso em 26 de abril de 2013.

VIEIRA, Rejane Esther. **Democracia e políticas públicas: o novo enfoque da gestão pública na construção de espaços públicos de participação no estado de direito no Brasil.** Direitos Fundamentais & Democracia. Curitiba, volume 6, jun/dez 2009. Unibrasil. Vol. 6, 2009.