



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**LYLIAN VIDAL BATISTA DE LIMA**

**IMPLICAÇÕES DA LEI DE COTAS RACIAIS EM CONCURSOS PÚBLICOS: uma  
análise da sua efetividade a partir do Painel Estatístico de Pessoal do Poder Executivo  
Federal**

**FORTALEZA**

**2025**

LYLIAN VIDAL BATISTA DE LIMA

IMPLICAÇÕES DA LEI DE COTAS RACIAIS EM CONCURSOS PÚBLICOS: uma análise  
da sua efetividade a partir do Painel Estatístico de Pessoal do Poder Executivo Federal

Monografia apresentada ao Programa de Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior.

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- L698i Lima, Lylian Vidal Batista de.  
Implicações da lei de cotas raciais em concursos públicos : uma análise da sua efetividade a partir do Painel Estatístico de Pessoal do Poder Executivo Federal / Lylian Vidal Batista de Lima. – 2025.  
71 f. : il. color.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2025.  
Orientação: Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior.
1. Cotas raciais. 2. Concursos públicos. 3. Poder Executivo federal. 4. efetividade. I. Título.  
CDD 340
-

LYLIAN VIDAL BATISTA DE LIMA

IMPLICAÇÕES DA LEI DE COTAS RACIAIS EM CONCURSOS PÚBLICOS: uma análise  
da sua efetividade a partir do Painel Estatístico de Pessoal do Poder Executivo Federal

Monografia apresentada ao Programa de Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em: 27/06/2025.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof<sup>ª</sup>. M<sup>a</sup> Fernanda Cláudia Araújo da Silva  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Arthur Quirino dos Santos  
Mestrando em Direito pela  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

À minha mãe, Francilene, o pilar que me sustenta. Aos meus avós, José Arimateia e Ana Maria, *in memoriam*.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, primeiro, pelo sopro da vida que me permitiu chegar até aqui, segundo, por ter me posto neste mundo por meio da mulher mais incrível, forte e cuidadosa que eu pude conhecer, nenhuma outra seria mais qualificada para a incumbência de ser minha mãe do que Francilene Vidal.

Assim, não posso deixar de agradecer à minha querida mãe, por muito ter sacrificado para que a mim nada faltasse, por ter acreditado em mim quando eu mesma fui incapaz de acreditar.

Aos meus irmãos, Caio César e Edimar Júnior, pelo suporte fraternal.

Aos meus irmãos Ryan e Juan, por me lembrarem que devo ser exemplo a vocês.

Ao meu cunhado, Márcio Verdelho, por todo apoio.

Ao meu tio Carlos Brito, por ser referência intelectual e artística em minha família.

Ao Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior, pela paciência e dedicação empenhadas na minha orientação.

À Prof.<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Fernanda Cláudia Araújo da Silva e ao Mestrando Arthur Quirino dos Santos, participantes da banca examinadora, por terem aceitado colaborar com este trabalho por meio de valiosas ponderações e sugestões.

A todos os meus professores que, no exercício da mais linda e nobre das profissões, contribuíram para a minha formação, especialmente à Professora Joyceane Bezerra de Menezes, inspiração como mulher e profissional.

Aos meus amigos Cezário Diógenes, Levi Salvador, Lídia Melo, Marcos Rubéns, Maurício Mayckon, Ruan Miranda e Walber Andrade, pelos momentos maravilhosos e aprendizados que compartilhamos ao longo desses cinco anos e, em especial, à minha amiga Victória Girão, pelo carinho que cultivamos. Graças a vocês, esses anos foram tão incríveis que eu nem os vi passar.

Ao final dessa caminhada, só posso dizer, como canta Xande de Pilares, que “eu sou feliz demais, quando olho para trás só consigo sentir gratidão”!

“Pensar como um negro significa defender  
uma forma específica de interpretar a  
Constituição.” (Adilson José Moreira)

## RESUMO

Analisa-se o perfil étnico-racial do quadro de servidores da Administração Pública federal nos últimos dez anos e tem por finalidade mensurar a efetividade das cotas raciais em concursos públicos, instituídas pela Lei nº 12.990/2014, na década de vigência da lei, ou seja, no período de 2014 a 2024, a partir da análise de dados estatísticos extraídos do Painel Estatístico de Pessoal do Poder Executivo Federal (PEP), aliados aos dados demográficos dos Censos de 2010 e 2022, realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Cuida-se, dessa forma, de pesquisa bibliográfica, expositiva e qualitativa-quantitativa secundária, amparando-se, principalmente, em artigos científicos, manuais, livros, dentre outras fontes documentais. Dos resultados obtidos, destaca-se o baixo aumento no quantitativo de servidores negros (pretos e pardos) no quadro de pessoal da Administração Pública federal, que circunscreve o tímido percentual de 16,8%, nos dez anos de vigência das cotas raciais em concursos públicos, cujas razões atrelam-se à baixa quantidade de certames realizados e pela carência de uma pasta de governo voltada ao acompanhamento detalhado da execução da política pública de cotas raciais. Ao fim, conclui-se pela prorrogação da reserva de vagas para negros, bem como pela adoção de um sistema de acompanhamento da execução da Nova Lei de Cotas Raciais em Concursos Públicos (Lei nº 15.142/2025).

**Palavras-chave:** cotas raciais; concursos públicos; Poder Executivo federal; efetividade.

## ABSTRACT

Analysis of the ethnic-racial profile of the staff of the federal public administration in the last ten years and aims to measure the effectiveness of the racial quotas in public established by Law no 12.990/2014, in the decade of validity of the law, that is, in the period from 2014 to 2024, based on the analysis of statistical data extracted from the Statistical Panel of Personnel of the Federal Executive Power (PEP), by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). Thus, it takes care of bibliographical, expository, secondary qualitative-quantitative research, relying mainly on scientific articles, manuals, books, among other documentary sources. From the results obtained, we highlight the low increase in the number of black servants (black and brown) on the staff of the federal public administration, which circumscribes the timid percentage of 16.8%, in the ten years of validity of racial quotas in public whose reasons are linked to the low number of events held and the lack of a government portfolio focused on the detailed monitoring of the implementation of public policy of racial quotas. At the end, it is concluded by the extension of the reservation of vacancies for blacks, as well as by the adoption of a system to monitor the implementation of the New Law on Racial Quotas in Public Tenders (Law no 15.142/2025).

**Keywords:** racial quotas; public tenders; federal Executive Power; effectiveness.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição da população brasileira por cor, segundo o Censo Demográfico de 2010.....	53
Gráfico 2 – Servidores Públicos do Poder Executivo Federal no ano de 2014.....	54
Gráfico 3 – Distribuição da população brasileira por cor, segundo o Censo Demográfico de 2022.....	55
Gráfico 4 – Servidores Públicos do Poder Executivo Federal no ano de 2024.....	56
Gráfico 5 – Representatividade de Negros na Administração Pública Federal 2024.....	57

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Distribuição dos servidores no Serviço Público Federal por cor 2014-2024.....	56
--	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	- Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	- Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	- Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
AGU	- Advocacia-Geral da União
ADPF	- Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CNU	- Concurso Nacional Unificado
CF	- Constituição Federal
CFOAB	- Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN	- Instrução Normativa
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MPF	- Ministério Público Federal
OAB	- Ordem dos Advogados do Brasil
PEP	- Painel Estatístico de Pessoal
PL	- Projeto de Lei
PN	- Portaria Normativa
SF	- Senado Federal
SIAPE	- Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
STF	- Supremo Tribunal Federal
UnB	- Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
2. A NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL E A MUDANÇA DE PARADIGMA DE PROTEÇÃO ÀS MINORIAS ÉTNICO-RACIAIS.....	16
2.1. A marginalização das pessoas negras e as transformações trazidas pela Constituição Federal de 1988.....	18
2.2. O ideal de igualdade alicerçado na Constituição Cidadã de 1988.....	21
2.3. Ações afirmativas como meio de materializar a igualdade racial.....	25
3. COTAS RACIAIS NO BRASIL: HISTÓRIA E ASPECTOS SOCIOJURÍDICOS.....	29
3.1. Ações afirmativas e cotas raciais: delimitações conceituais e características.....	30
3.2. Cotas raciais no Brasil: evolução nos sistemas de ingresso no ensino superior e certames públicos.....	31
3.2.1 Promulgação da Lei nº 12.711/2012.....	32
3.2.2 Promulgação da Lei nº 12.990/2014.....	34
4. ADC Nº 41: CONSTITUCIONALIDADE DAS COTAS ÉTNICO-RACIAIS NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL E DO PROCEDIMENTO DE VALIDAÇÃO ÉTNICO-RACIAL PREVISTOS NA LEI Nº 12.990/2014.....	36
4.1. A declaração de constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014 e o compromisso do país na concretização da igualdade racial.....	39
4.2. A legalidade da etapa de verificação racial por Comissões de Validação Étnico-Racial à luz da ADC nº 41.....	45
5. IMPLICAÇÕES DA EFETIVIDADE DA LEI Nº 12.990/2014 AO LONGO DOS SEUS DEZ ANOS DE EXISTÊNCIA.....	49
5.1. Explicando o PEP – Painel Estatístico de Pessoal.....	50
5.2. Lei de Cotas Raciais em Certames Públicos na década de 2014-2024: o que os números do Painel Estatístico de Pessoal revelam.....	53
5.3. A chancela do compromisso com a promoção da igualdade racial: prorrogação da reserva de vagas em concursos públicos por mais dez anos e a ampliação do rol de beneficiários.....	59
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	67

## 1 INTRODUÇÃO

Ao observar a formação histórica e antropológica do Brasil, é inegável que a sociedade brasileira foi sedimentada na cultura de discriminação e subalternização de pessoas negras, herança dos remotos tempos de colonização, cujos reflexos espraiaram-se por toda a base social. Com o passar dos anos, o racismo tornou-se, então, institucionalizado, enraizado no imaginário social, moldando as relações na sociedade de forma, por vezes, silenciosa. Como efeito, criou-se uma cultura de obstaculização da ascensão de negros e de impedimento de seu ingresso em espaços de poder, como maneira de manter a estratificação social, outrora legitimada pela escravidão, com brancos em posição de domínio e privilégio e negros subservientes àqueles. Por muito tempo, essa foi a realidade.

Com o impulsionamento do movimento negro no Brasil, associado às evoluções sociojurídicas da segunda metade do século XX, abriu-se espaço para melhor discutir as consequências do período escravocrata, da negligência estatal no contexto pós-abolicionista e do racismo, bem como a necessidade de reparação histórica com o povo negro, tudo em busca de uma reorganização social pautada em uma democracia racial. Essa ampliação de debate descambou na busca por medidas de correção de distorções sociorraciais, momento em que o desenvolvimento de ações afirmativas surge como política promissora no alcance desse fim.

Assim, a instituição de um sistema de cotas raciais no Brasil representou um largo passo na busca da promoção da igualdade racial, inserindo negros como protagonistas sociais em espaços historicamente dominado por brancos. Estabelecer uma ação afirmativa de tamanha magnitude não foi tarefa de fácil operacionalização, menos ainda de fácil aceitação, considerando o racismo institucionalizado que, veladamente, receava dar oportunidade a minorias étnico-raciais. Ainda assim, as autoridades públicas brasileira lançaram mão em tornar a reserva de vagas para negros uma realidade, a inciar pela sua implementação nas universidades federais, depois em certames públicos para a Administração Pública federal.

A Lei nº 12.990/2014, de 9 de junho de 2014, ao passo em que inovou o ordenamento jurídico ao reservar “aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União”, evidenciou a tendência do Brasil em se utilizar de ações afirmativas de caráter étnico-racial para reparar a dívida histórica da escravidão e mitigar seus vestígios, viabilizando o acesso de negros a espaços de poder.

Conveniente explicitar que, para o correto cumprimento do objetivo do estabelecimento de uma política de cotas raciais, qual seja o de concretizar o ideal de equidade racial, é imprescindível associar à medida ao seu devido acompanhamento, pois, com isso, é possível avaliar o impacto de uma ação afirmativa e aprimorar a sua aplicação.

Desse modo, neste trabalho, dedica-se, especificamente, à análise das cotas raciais em concursos públicos, instituídas pela Lei nº 12.990/2014, não com o objetivo de dissecar os aspectos positivos da lei, mas sim na tentativa de verificar a sua efetividade a partir de dados estatísticos do Painel Estatístico de Pessoal do Poder Executivo Federal (PEP) e, por último, mensurar seu impacto na inserção de negros em cargos na Administração Pública federal. Objetiva-se, ao final, contribuir para o aprimoramento da política de cotas raciais em concursos públicos, porquanto traçar um mapeamento do quadro de pessoal ao longo da vigência da Lei permite aferir suas implicações práticas e identificar os pontos que devem ser readequados ou melhor desenvolvidos.

A escolha do tema se justifica pela necessidade de realizar o controle da política de cotas raciais em concursos públicos, tomando por base a sua repercussão nos quadros de pessoal do Poder Executivo federal, ao analisar o perfil étnico-racial dos servidores da Administração Pública federal, favorecendo a medição da efetividade da Lei nº 12.990/2014 em seu tempo de vigência na década de 2014-2024. O objeto do trabalho, portanto, consiste em dados estatísticos extraídos do Painel Estatísticos de Pessoal do Poder Executivo Federal (PEP), associados a dados dos Censos Demográficos dos anos de 2010 e 2022, bem como a Lei nº 12.990/2014 em si.

Utiliza-se, para tanto, abordagem metodológica bibliográfica, quanto ao procedimento de pesquisa, uma vez que se ampara em artigos, manuais e livros, assim como qualitativa-quantitativa secundária, por investigar dados estatísticos extraídos de fontes confiáveis e analisá-los sob perspectivas sociojurídicas, e expositiva, pela elucidação de fundamentos e resultados encontrados ao longo da pesquisa.

Dessa forma, a partir da união dos aspectos ora elencados, desenvolve-se uma análise da Lei nº 12.990/2014, em termos de contextualização, constitucionalidade e, sobretudo, de impactação no quadro de pessoal da Administração Pública federal, tomando por base o quantitativo de servidores negros (pretos e pardos) encontrados no Painel Estatístico de Pessoal, nos últimos dez anos, tornando possível mensurar sua efetividade ante aos resultados encontrados.

## 2 A NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL E A MUDANÇA DE PARADIGMA DE PROTEÇÃO ÀS MINORIAS ÉTNICO-RACIAIS

*Trabalhar o território da memória é reafirmar que não se trata apenas de recordação ou interpretação. Memória é também construção simbólica, por um coletivo que revela e atribui valores à experiência passada e reforça os vínculos da comunidade. (Cida Bento, 2022)*

Para compreender a instituição da política de cotas raciais no Brasil é necessário, antes de tudo, assimilar a formação histórica do país, afinal, não é recente a marginalização de pessoas negras, porquanto esses sujeitos tenham sido integrados na sociedade brasileira à mercê de qualquer política compensatória ou reparatória no contexto pós-abolição da escravidão, respaldada pela Lei Áurea em 1888.

Nos anos iniciais do país predominava uma verdadeira estrutura política, jurídica e econômica pautada na discriminação racial contra povos negros, como forma de legitimar a escravidão então vigente, o que traduzia um verdadeiro racismo estrutural (Almeida, 2019). Havia, portanto, uma estrutura legalmente consolidada que autorizava o tratamento discriminatório direcionado àquela minoria, mantendo africanos e seus descendentes em condição de subalternidade, cuja mera possibilidade de direito estava fora de cogitação.

As condições às quais os escravizados estavam submetidos eram precárias, desumanas e moralmente degradantes, pautadas na *zoomorfização* do povo negro, com o intuito de retirar-lhes qualquer atributo que remetesse à figura humana, corroborado por uma falaciosa superioridade étnica branca que justificava aquele trato. Gislene Aparecida Santos (2002, p. 49) enfatiza que o comportamento do escravo era comparado ao de um animal, como forma de reforçar a inferioridade dos negros e legitimar a escravidão. Keila Grinberg (2008, p. 52/53) explica, inclusive, que os escravos eram, no direito imperial brasileiro, considerados bens semoventes – bens móveis com movimento próprio, equiparados a bois.

A história mostra que a abolição da escravatura se deu muito mais por pressões internacionais da época do que, de fato, por genuína vontade das autoridades brasileiras. Assim foi que a Lei Áurea padecia de viés reparatório, limitando-se a declarar a extinção da escravidão no Brasil. Não houve previsão de nenhuma política de inclusão ou de cidadania para os escravos recém-libertos:

A solução de compromisso brasileira (transigente, uma vez que o separatismo não entrou no ajuste civilizatório), proclama a igualdade social do afrodescendente, mas sem derrubar as barreiras à ascensão social nem reconhecer o negro como singular, como um cidadão dotado de fala própria. (Muniz Sodré, 2023, p. 28-29)

Com isso, a Lei “que libertou os escravos” encerrou apenas a um aspecto formal da escravidão sem se importar em promover a sua real inclusão, perfazendo apenas uma libertação parcial, já que a liberdade é condição que demanda o reconhecimento de um sujeito no todo político, conferindo-lhe os meios necessários para viabilizar a sua participação na sociedade. A abolição foi, então, uma declaração vaga, sem quaisquer garantias estatais para que os negros fossem verdadeiramente inseridos na sociedade (Gomes, 2021, p. 28), persistindo os estereótipos que os desumanizavam.

De forma um tanto quanto abrupta, os negros estavam livres. Livres para não ter onde morar, livres para não ter trabalho, livres para passar fome. Enfim, possuíam o direito de *estar* livres, mas não de *ser* livres, tendo em vista que o ideal de liberdade pressupõe a garantia do acesso às condições necessárias que permitam experimentar uma vida digna política, social, intelectual e, sobretudo, humanamente. Nesse ponto, pertinente a leitura de Bucci ao abordar os desdobramentos imediatos da Lei Áurea:

Depois da lei, há um refluxo das forças do abolicionismo. Seus apoiadores se dispersam, e as medidas que seriam necessárias para a integração dos negros libertos à sociedade não acontecem. Sem trabalho, educação e mesmo garantias mínimas de existência, como moradia, eles são lançados em completo abandono. (Maria Paula Dallari Bucci, 2021, p. 58)

Falseou-se no imaginário social brasileiro uma ideia de igualdade racial, de cunho meramente declaratório, tendo em vista que se manteve a condição de subalternidade do indivíduo negro. Para Muniz Sodré:

Na sociedade escravista, o racismo era uma tecnologia de poder declarada ou visível, cujo arcabouço consistia em um tríptico de estigmatização/discriminação/segregação, estruturalmente ou sistemicamente inscrito em leis e fatos normativos. [...] A sociedade pós-abolicionista empreende a transição para a modernidade requerida pelo capitalismo industrial, [...] mas sem abolir cultural ou simbolicamente esse arcabouço, que foi, sim, uma estrutura colonial. [...]. O racismo passa a funcionar como estratégia de hierarquização social dentro de uma cadeia de continuidade que se pauta por novas regras. (Muniz Sodré, 2023, p. 29)

Ocorre que mais de 300 anos de escravidão foi tempo bastante para introjetar aquela estrutura, outrora legitimada pelo Estado, nas camadas mais basilares da sociedade,

dando origem a uma *paraestrutura* racista, conceito emprestado de Sodré (2023, p. 33), que perpetra, até hoje, uma lógica de subalternidade em relação às pessoas negras. Na concepção do sociólogo, os efeitos arreigados no imaginário social decorrentes daquela estrutura racista originaram um racismo dotado de dimensão estruturante, isso explica o fato de o racismo atual ser “tão bem organizado” (Sodré, 2023, p. 32).

Vê-se que o preconceito racial contemporâneo sequer pode ser encarado como uma cicatriz da escravidão, uma vez que essa ferida nunca foi realmente suturada.

A esquematização discriminatória tem um sentido, que é a hierarquização excludente da cidadania negra. Apesar de pequenas conquistas obtidas ao longo de mais de um século de movimentação civil, o homem negro brasileiro configura uma cidadania de segunda classe, mantida em seu lugar por um racismo não legalmente sistêmico. Isto quer dizer que a hierarquia discriminatória é pautada por um paradigma de brancura parcialmente alheio à suposição de supremacia racial (como é, no limite, o caso dos Estados Unidos), mas atento às aparências; isto é, à cor e ao status social. (Muniz Sodré, 2023, p. 39)

Em que pese, no avançar dos anos, ter sido possível observar transformações jurídicas no sentido de a igualdade passar a compor fundamento das normas e instituições públicas, por muito tempo a população negra permaneceu cerceada ao acesso a determinados espaços tidos como de poder na sociedade, como universidades públicas, cargos de chefia, cargos públicos, mandatos eletivos, dentre outros. Foi especificamente com a Constituição Cidadã de 1988 que a igualdade deixou de ser apenas um princípio formal para exigir do Estado a persecução de sua concretização no plano material. Dessa forma, é imprescindível analisar a inovadora busca pela igualdade material pretendida pela Constituição Federal de 1988, principalmente como o princípio da igualdade tem sido compreendido sob a sua égide, e os impactos percebidos pela comunidade negra.

## **2.1. A marginalização das pessoas negras e as transformações trazidas pela Constituição Federal de 1988**

William Paiva Marques Júnior (2024, online), ao analisar a cidadania ao longo das constituições brasileiras, constatou que, durante boa parte da história, a cidadania, assim como a igualdade, esteve circunscrita ao plano formal, desacompanhada de projetos de efetivação material. Sabe-se que esses dois princípios estão intrinsecamente interligados no tocante à marginalização do povo negro, uma vez que a igualdade lhe foi negada pelo anterior cerceamento à cidadania.

Destaca-se o fato de que o trato da igualdade estava limitado à positivação no texto constitucional e abrangia grupos específicos da sociedade brasileira, estando o negro excluído desse conceito de igualdade, dado a negação de sua cidadania, tendo assim permanecido por longos anos.

Paulo de Tarso Brandão, Katherine Michelle Batalha Costa e Tuane Santanatto Nascimento Santos (2024, online), ao sistematizar as constituições federais brasileiras promulgadas/outorgadas após a abolição da escravidão, concluíram que apenas na Constituição Federal de 1967 se incluiu a observância à igualdade de raça. Em seu art. 150, § 1º, consagrou-se a igualdade perante a lei, sem distinção de sexo e raça, conferindo força constitucional à Lei Afonso Arinos (Lei nº 1.390/1951) ao estabelecer punição, na forma da lei, à discriminação racial.

Observa-se que, até então, a estrutura jurídica brasileira não havia voltado os olhos à população negra, no sentido de reconhecer o processo de subalternização ao qual foi submetida e, a partir disso, criar mecanismos de inclusão social e ocupação de espaços de poder. A bem da verdade, era cômodo que as coisas continuassem como eram: brancos concentrando o poder, a riqueza, a educação, a política e demais searas de relevância social em seu domínio, renegando aos negros qualquer acesso, mínimo que fosse, à participação nesses setores, já que, assim, sempre estariam sujeitos a servir, mantendo a tradição colonial.

Cida Bento (2022, online), explica que houve “o fortalecimento silencioso e sistemático, na transmissão hereditária dentro do grupo hegemônico, por meio de pactos narcisistas, determinando o tipo de perfil adequado para ocupar lugares importantes nas instituições.” Para a autora, “o racismo institucional, às vezes, se refere a práticas aparentemente neutras no presente, mas que refletem ou perpetuam o efeito de discriminação praticada no passado.”

Em sentido idêntico, posiciona-se Muniz Sodré (2023, p. 32):

De fato, o racismo pós-Abolição é uma forma sistemática (recorrente, mas sem a legitimidade outorgada pela unidade de um sistema ou estrutura) de discriminação, baseada no imaginário da raça. [...] As práticas desse processo contribuem para a reprodução da lógica de subalternidade dos descendentes de africanos – certamente derivada de uma ordem específica de classes sociais - [...].

Cumprido salientar que a pretensa igualdade racial intentada pela Constituição de 1967 evidenciava nada mais que uma igualdade formal, uma vez que o combate a discriminação racial no plano prático mostrava-se ainda distante da realidade brasileira. Isso se dava por duas principais razões. A primeira delas, já esboçada acima, traduz a comodidade

em manter o *status quo* de dominação sobre pessoas negras, perpetuando o plano inferiorizado em que se encontravam desde os anos iniciais da colonização, o que foi corroborado por Tarso Brandão *et al* (2024, p. 15): “a dinâmica sistemática do poder estabelece a subordinação de alguns grupos e perpetua a existência do racismo como parte integrante das instituições e práticas sociais.”

A segunda, por sua vez, remete à falsa ideia de igualdade propagada por sociólogos da década de 1970, que tomavam a miscigenação experimentada pelo Brasil como facilitadora de uma “raça única”. Exemplo disso, a concepção de “etnia nacional”, partindo da certeza de um Estado uniétnico, amparada na miscigenação experimentada pelo Brasil, formulada por Darcy Ribeiro (1995, p. 21/22).

Se o racismo é o preconceito pautado na superioridade de uma raça em detrimento de outra, seria impossível haver racismo no país, já que existia apenas uma raça miscigenada brasileira, alegando-se uma suposta “etnia nacional”. O referido pensamento contribuiu para o apagamento do negro como indivíduo nas interações sociais, retirando-lhe a chance de sair das sombras marginais da sociedade para ocupar o iluminado palco social.

Nessa lógica, proclamava-se, publicamente, a igualdade na sociedade brasileira, tomando por base a presença do aludido princípio nas Constituições anteriores, enquanto que a realidade cotidiana demonstrava o completo oposto. Colocava-se um tecido sobre a sociedade brasileira, o tecido da igualdade, com o objetivo de se idealizar uma sociedade justa e livre de preconceitos, porém esse manto não passava de um trapo repleto de fendas e rasgões, pelos quais o racismo se espraiava para as mais diversas áreas da sociedade. Com a pretensa igualdade racial tentada pela Constituição de 1967 não foi diferente.

A igualdade racial conclamada na Constituição de 1967 se mostrava ainda ineficiente no combate à desigualdade racial, haja vista que tão somente remetia a um comando negativo geral de proibição de discriminações pautadas na ideia de raça, sem munição da devida assistência no âmbito real. Diante disso, a luta pela efetiva inclusão social das pessoas negras marchava a passos lentos.

Foi com a Constituição Federal de 1988 que o princípio da igualdade ganhou novo sentido: igualdade formal – perante a lei – não basta, o Estado tem o dever de perseguir no plano prático a igualdade material entre os cidadãos, o que estava aliado ao novo sentido de cidadania (Marques Júnior, 2024, p. 9). A partir desse ideal revolucionador do ordenamento jurídico brasileiro, o princípio da igualdade deixou de ser uma norma de comando negativo, no sentido de proibir a discriminação, para se tornar norma de comando positivo, exigindo atuação positiva no Estado na busca pela igualdade jurídica, para além da

igualdade formal, traduzindo, paralelamente, na busca por uma cidadania materializada.

Esse novo ideal de igualdade vicejado pela Constituição de 1988 exigiu que operadores do direito, governantes e demais autoridades públicas saíssem da literalidade das normas e caminhassem pela realidade social brasileira. Sob essa nova óptica, os negros tiveram o seu passado reconhecido e finalmente foram enxergados como alvo de ações compensatórias pelo Estado.

Foi somente com a Constituição Federal de 1988, que instaurou a democracia e consagrou o direito à igualdade, que os negros tiveram mais visibilidade na legislação formal [...] e operou uma virada importante, porque o negro começou a ser visto, não como ex-escravo, mas como pessoa com direitos iguais a todos os cidadãos brasileiros. (Paulo de Tarso Brandão, Katherine Michelle Batalha Costa e Tuane Santanatto Nascimento Santos, 2024, p. 9)

Interessante notar que essa transformação advinda com a Constituição de 1988 deflagrou não somente uma nova ordem jurídica e legal, como também social, na medida em que demandou uma mudança de comportamento das pessoas e instituições, considerando que os programas nela instituídos só seriam alcançados se a sociedade em geral estivesse aberta a discutir e rever sua estruturação. Assim, os mais variados segmentos sociais passaram a debater com maior ênfase e seriedade temas que outrora eram preteridos. Exemplo disso, foi a inclusão da história e cultura afro-brasileira na Base Nacional Comum Curricular por meio da Lei nº 10.639/2003, evidenciando o empenho em colocar em pauta a participação negra na história do Brasil.

Resta claro que, excetuando-se a Constituição de 1988, nenhuma outra constituição brasileira foi capaz de olhar para a população negra como sujeitos de direitos, menos ainda como alvo de políticas públicas. Mais do que isso, a Constituição de 1988, com todo o seu compromisso em construir uma nação “*livre, justa e igualitária*”, conforme objetiva em seu art. 3º, I, empreendeu esforços para reparar anos de invisibilidade do povo negro da história brasileira. Por isso, esse novo diploma legal tanto significou para a concretização da inclusão das pessoas negras.

Sabe-se que letras em um papel, por si só, não garantem revoluções, dada a sua função meramente simbólica, o ponto é que, graças à Carta Magna de 1988, ampliaram-se os horizontes brasileiros para, então, encarar-se verdadeiramente as problemáticas sociais e tomar uma postura ativa perante elas.

## **2.2. O ideal de igualdade alicerçado na Constituição Cidadã de 1988**

*A priori*, ao analisar as constituições federais ao longo da história da república brasileira, observa-se que a Constituição Federal de 1988 se sobressai perante as demais sob inúmeros aspectos, o principal deles se refere ao seu conteúdo, especificamente no que tange à proteção da pessoa humana. A Constituição de 1988 é de longe a mais garantista de todas, em razão do leque de direitos e garantias fundamentais, por conta disso recebe por célebres juristas a denominação de Constituição Cidadã (Marques Júnior, 2024, p. 21). Isso representa a assunção de um compromisso “em busca da construção da cidadania e [...] com o arcabouço mínimo de segurança jurídica da dignidade da pessoa humana” (Marques Júnior, 2024, p. 22).

Essa transformação adveio das reflexões sobre a importância em se preservar um núcleo de direitos fundamentais no pós Segunda Guerra Mundial. Em se tratando do princípio da igualdade, é notória a mudança de concepção deste princípio no ordenamento jurídico brasileiro após a promulgação da Constituição de 1988, quando se compara com as constituições federais anteriores. Cármen Lúcia (1996, p. 284) ensina que o princípio da igualdade se limitava a vedação à desigualdade, no sentido de ser entendido como uma conduta antijurídica, entretanto, a realidade social destoava do que era positivado nos textos constitucionais:

Por essa constatação histórica irrefutável é que, desde a década de 60, especialmente, começou a se fazer patente aos que tinham olhos com que ver claro que o Direito Constitucional acanhava-se em sua concepção meramente formal do princípio denominado isonomia, despojado de instrumentos de promoção da igualdade jurídica como vinha sendo, até então, cuidado. Concluiu-se, então, que proibir a discriminação não era bastante para se ter a efetividade do princípio da igualdade jurídica. O que naquele modelo se tinha e se tem é tão somente o princípio da vedação da desigualdade, ou da invalidade do comportamento motivado por preconceito manifesto ou comprovado (ou comprovável), o que não pode ser considerado o mesmo que garantir a igualdade jurídica.

Depreende-se que o princípio da igualdade funcionava como freio, impedindo que desigualdades avançassem na sociedade, mas não se atentava que um simples freio não seria o bastante para reverter anos de profundos desequilíbrios sociais. Era necessário que a igualdade jurídica funcionasse como propulsor das minorias, a fim de reequilibrar as diferenças e, com isso, efetivar a igualdade social.

Dessa forma, passou-se a entender a igualdade jurídica não apenas em uma perspectiva estática proibitiva de desigualdades, mas sim como instrumento de correção de discriminações históricas, fenômeno metodológico que Cármen Lúcia (1996, p. 287) chama de “igualdade provocada pelo Direito”. Essa expressão remete à ideia de um Direito e um

Estado ativos na persecução da igualdade no plano prático propriamente dito, fugindo da abstração formal, com o fim de corrigir distorções sociais e reduzir, ou, em um olhar mais ambicioso, de cessar as marcantes injustiças sociais existentes no Brasil.

O grande avanço jurídico do princípio constitucional da igualdade é que esse passou, nas últimas duas décadas, de um conceito constitucional estático e negativo a um conceito democrático dinâmico e positivo, vale dizer, de um momento em que por ele apenas se proibia a desigualdade jurídica a uma fase em que por ele se propicia a promoção da igualdade jurídica. O princípio constitucional da igualdade deixou de ser um dever social negativo para tornar-se uma obrigação política positiva.

A referida transição no modo de conceber o princípio da igualdade – ou a igualdade jurídica – recebeu atenção de Paulo Bonavides (2013, p. 389), para o qual:

Deixou a igualdade de ser a igualdade jurídica do liberalismo para se converter na igualdade material da nova forma de Estado [...] na presente fase da doutrina, já não se trata em rigor, como assinalou Leibholz, de uma igualdade ‘perante’ a lei, mas em uma igualdade ‘feita’ pela lei, uma igualdade ‘através’ da lei.

A transformação na hermenêutica da igualdade jurídica impactou não apenas a noção de igualdade no ordenamento jurídico, mas essencialmente possibilitou uma releitura dos direitos fundamentais e sociais. Tanto é que, mais adiante, o autor enfatiza que a igualdade fática “*trata-se de um conceito que deve iluminar sempre toda a hermenêutica constitucional, em se tratando de estabelecer equivalência de direitos*”, obrigando o Estado a “*prover meios, se necessário, para concretizar comandos normativos de isonomia*” (Bonavides, 2013, p. 390).

Logo, vê-se que a Constituição Federal de 1988 lançou mão de um ideal de igualdade que reverberou em toda a forma de pensar e estruturar a sociedade brasileira. Conforme apontado, a igualdade jurídica “provocada pelo direito” ou “feita pela lei” demanda do Estado uma maior sensibilidade para com as peculiaridades da sociedade brasileira. Em suma, de um princípio negativo, a igualdade jurídica se tornou um conceito positivo nivelador da ordem social.

Todos os poderes devem estar sintonizados na materialização da igualdade fática, de maneira que o Estado incorpore ações positivas que permitam experimentar a igualdade na realidade social, perfectibilizando, por essa e tantas outras características, a denominação de “cidadã” atribuída à Constituição de 1988. Joaquim Barbosa (2001, p. 142) aponta esse novo pensar a igualdade jurídica como marco da saída do Estado da zona de passividade perante as problemáticas sociais:

Essa, portanto, é a concepção moderna e dinâmica do princípio constitucional da igualdade, a que conclama o Estado a deixar de lado a passividade, a renunciar à sua suposta neutralidade e a adotar um comportamento ativo, positivo, afirmativo, quase militante, na busca da concretização da igualdade substancial.

Em uma análise do ideal de justiça atrelado às ações afirmativas, tomando por base uma espécie de competição social por determinados postos e espaços, comparando, inclusive, tal disputa a uma maratona, Clèmerson Merlin Clève (2015, p. 545) de igual modo elucida que a igualdade pressupõe uma acepção além do plano formal ou positivo, considerando que dentro do corpo social coexistem inúmeras realidades que ensejam diferenças nos “pontos de partida”. Esses desequilíbrios nascem de discriminações cultivadas ao longo da história, assimiladas à base cultural e por ela mantida, mesmo sob a égide da igualdade formal. Isso explica o difícil acesso – ou mesmo a inacessibilidade – de determinados grupos a determinados espaços. Disso se extrai a importância da resignificação da igualdade jurídica, pois:

A igualdade de posições – para além da perspectiva da igualdade formal de oportunidades – exige a implementação de políticas para compensar ou assistir minorias, adotando meios para que todos os membros de uma determinada comunidade possam, ao menos, ter a mesma situação para o desenvolvimento de suas habilidades, implicando isso análogo “ponto de partida” para todos. (Clèmerson Merlin Clève, 2015, p. 545)

O jurista relembra que, da interpretação sistemática dos artigos da Constituição Federal de 1988, o princípio da igualdade demanda um compromisso voltado à igualação positiva. Da combinação do art. 3º, incisos I e III, em que se fixou como objetivo da República Brasileira “*construir uma sociedade livre, justa e solidária*” e “[...] *reduzir as desigualdades sociais*”, com o princípio da igualdade constante no caput no art. 5º, tão claramente se compreende a nova forma de visualizar a igualdade jurídica, já que:

Como se vê, o princípio da igualdade, previsto no caput do artigo 5º, reclama a redução das desigualdades. Razão pela qual não basta que o Estado proíba a discriminação ou se abstenha de discriminar. Importa, também, atuar positivamente no sentido da redução das desigualdades, até porque a mera vedação de tratamentos discriminatórios, conforme já acentuado, não tem o condão de realizar os objetivos fundamentais da República constitucionalmente definidos. Destarte, é indubitável que a Constituição de 1988 operou a transformação da igualdade, implicando a passagem de um conceito constitucional estático e negativo para outro dinâmico e positivo, de sorte que o princípio constitucional supõe também satisfação de obrigação positiva cuja expressão democrática mais atualizada é a ação afirmativa. (Clèmerson Merlin Clève, 2015, p. 554)

A partir desse alinhamento, baseando-se na busca pela igualdade material defendida pela Carta Magna brasileira, surge no cenário brasileiro as ações afirmativas como ferramenta a instrumentalizar a igualdade jurídica, pois que são meios de operacionalizar a igualdade na esfera material. Nesse entendimento, Cármen Lúcia (1996, p. 287) é clara ao ratificar a necessidade de implementar políticas sociais, como conduta positiva do Estado:

Não bastavam as letras formalizadoras das garantias prometidas; era imprescindível instrumentalizarem-se as promessas garantidas por uma atuação exigível do Estado e da sociedade. Na esteira desse pensamento, pois, é que a *ação afirmativa* emergiu como a face construtiva e construtora do novo conteúdo a ser buscado no princípio da igualdade jurídica. [...] Em outro dizer, a expressão normativa constitucional significa que a Constituição determina uma mudança do que se tem em termos de condições sociais, políticas, econômicas e regionais exatamente para se alcançar a realização do valor supremo a fundamentar o Estado Democrático de Direito constituído. Mas como mudar, então, tudo o que se tem e se sedimentou na história política, social e econômica nacional? Somente a ação afirmativa, vale dizer, a atuação transformadora, igualadora pelo e segundo o Direito possibilita a verdade do princípio da igualdade, para se chegar à igualdade que a Constituição brasileira garante como direito fundamental de todos. A *ação afirmativa* é, pois, a expressão democrática mais atualizada da igualdade jurídica promovida na e pela sociedade, segundo um comportamento positivo normativa ou administrativamente imposto ou permitido.

Por esse motivo, passa-se a analisar as ações afirmativas, especificamente aquelas voltadas à promoção da igualdade racial.

### **2.3. Ações afirmativas como meio de materializar a igualdade racial**

A partir do momento em que se rompe com a ultrapassada e estática noção de igualdade, conferindo ao conceito de igualdade jurídica um dinamismo necessário para amenizar os desbalanços sociais, o Estado adota uma nova postura, mais ativa e compromissada em prol da persecução dessa igualdade material. E é com essa ruptura que as ações afirmativas surgem como um novo caminho, uma nova possibilidade a ser empreendida na efetivação da igualdade provocada pelo Direito. Contextualizando nas palavras de Joaquim Barbosa (2001, p. 131):

Como se vê, em lugar da concepção “estática” da igualdade extraída das revoluções francesa e americana, cuida-se nos dias atuais de se consolidar a noção de igualdade material ou substancial, que, longe de se apegar ao formalismo e à abstração da concepção igualitária do pensamento liberal oitocentista, recomenda, inversamente, uma noção “dinâmica”, “militante” de igualdade, na qual necessariamente são devidamente pesadas e avaliadas as desigualdades concretas existentes na sociedade, de sorte que as situações desiguais sejam tratadas de maneira dessemelhante, evitando-se assim o aprofundamento e a perpetuação de desigualdades engendradas pela própria sociedade. [...] Dessa nova visão resultou o surgimento, em diversos

ordenamentos jurídicos nacionais e na esfera do Direito Internacional dos Direitos Humanos, de políticas sociais de apoio e de promoção de determinados grupos socialmente fragilizados. [...] A essas políticas sociais, que nada mais são do que tentativas de concretização da igualdade substancial ou material, dá-se a denominação de “ação afirmativa” ou, na terminologia do direito europeu, de “discriminação positiva” ou “ação positiva”.

Interessante observar a terminologia empregada no direito europeu para se referir às ações afirmativas como “discriminação positiva”, dado que o seu fundamento é, justamente, criar condições e oportunidades diferenciadas para grupos marginalizados com o objetivo de, assim, esses sujeitos possam plenamente ter acesso a espaços outrora denegados. Desse modo, pode-se falar em “discriminação positiva”, pois pautada em uma diferenciação benéfica para uma ordem social mais justa e igualitária. Cármen Lúcia (1996, p. 286) utiliza semelhante denominação ao sugerir como definição de ação afirmativa como sendo uma “desigualação positiva”, inclusive porque a igualdade material está pautada em tratar os iguais e forma igual e os desiguais de forma desigual na medida de suas desigualdades:

Assim, a definição jurídica objetiva e racional da desigualdade dos desiguais, histórica e culturalmente discriminados, é concebida como uma forma para se promover a igualdade daqueles que foram e são marginalizados por preconceitos enraizados na cultura dominante na sociedade. Por esta *desigualação positiva* promove-se a *igualação jurídica* efetiva; por ela afirma-se uma fórmula jurídica para se provocar uma efetiva igualação social, política, econômica no e segundo o Direito, tal como assegurado formal e materialmente no sistema constitucional democrático. A *ação afirmativa* é, então, uma forma jurídica para se superar o isolamento ou a diminuição social a que se acham sujeitas as minorias.

As ações afirmativas surgem, então, como importante ferramenta de nivelção social, sobretudo, no cenário brasileiro, no que diz respeito à população negra, significando que se exige iniciativa do Estado em favorecer essa minoria social e historicamente inferiorizada, mantida em condição de subalternidade pelo preconceito enraizado na cultura nacional. Logo, nota-se o viés reparatório das ações afirmativas, pois, sinteticamente, denotam a busca por reverter o desastroso quadro social brasileiro, fruto da escravidão, o que é ratificado por Merlin Clève (2015, p. 549):

As ações afirmativas, afinal, se encaixam numa perspectiva mais ampla da busca por remediar as desigualdades existentes na sociedade (boa parte proveniente da loteria natural). De qualquer modo, a utilização das ações afirmativas é emblemática e pode servir de modelo para outras tentativas de correção de distorções injustas das posições ocupadas pelas pessoas originariamente. Existem vários mecanismos de ações afirmativas e o uso de cotas é apenas um deles. [...] Afirmativas, portanto, são chamadas as ações e políticas públicas implementadas para a efetivação do princípio constitucional da igualdade.

Cabe destacar que o agir positivamente do Estado representa, fundamentalmente, o reconhecimento de um passado sombrio caracterizado pela escravidão de pessoas negras e de um presente por ela marcado, o que inviabiliza a observância de um futuro no qual a sociedade brasileira seja realmente livre, justa e igualitária. É uma árdua missão, não há dúvidas quanto a isso, ainda mais que o preconceito racial amalgamou-se na cultura brasileira de tal sorte que perpetuou a estratificação social experimentada na escravidão, mas reconhecer e admitir é o primeiro passo a ser tomado para reverter tal quadro.

Com efeito, o essencial é que o Estado reconheça oficialmente a existência da discriminação racial, dos seus efeitos e das suas vítimas, e tome a decisão política de enfrentá-la, transformando esse combate em uma política de Estado. Uma tal atitude teria o saudável efeito de subtrair o Estado brasileiro da ambiguidade que o caracteriza na matéria: a de admitir que existe um problema racial no país e ao mesmo tempo furtar-se a tomar medidas sérias no sentido de minorar os efeitos sociais dele decorrentes. (Joaquim B. Barbosa Gomes, 2001, p. 147).

A igualdade meramente formal por si só não garante a igualdade no plano material, por isso as ações afirmativas são tão importantes, porque capazes de assegurar que negros pelo menos terão, minimamente, a oportunidade e as condições necessárias para galgar melhores posições na sociedade e, por conseguinte, quebrar o arranjo de subalternidade decorrente do passado brasileiro.

Para além da reparação histórica e do desejo de concretizar a igualdade material, jurídica, as ações afirmativas representam um meio de promover justiça ao permitir diversificação racial nos espaços de poder, considerando as distorções e injustiças às quais a população negra foi submetida durante décadas. Não se pode olvidar que a participação de negros em espaços serve de estímulo para que seus semelhantes sonhem com o que antes seria impossível. Nesse viés, destaca Tarso Brandão *et al* (2024, p. 22):

A política de cotas raciais visa garantir oportunidades para que pessoas negras possam ser incluídas em espaços de poder, construindo pautas reflexivas e antirracistas e para que negros tenham dignidade. Esse sistema garante e estimula a representatividade, ajuda a romper as barreiras criadas pelos estereótipos dominantes em determinados espaços e reforça a perspectiva de que a pessoa negra tem capacidade e pode estar onde ela quiser.

Joaquim Barbosa (2001, p. 136) também se atenta para essa característica secundária das ações afirmativas ao dizer que:

[...] as ações afirmativas têm como objetivo não apenas coibir a discriminação do presente, mas sobretudo eliminar os “efeitos persistentes” (psicológicos, culturais e comportamentais) da discriminação do passado, que tendem a se perpetuar. Esses

efeitos se revelam na chamada “discriminação estrutural”, espelhada nas abismais desigualdades sociais entre grupos dominantes e grupos marginalizados<sup>11</sup>. Figura também como meta das ações afirmativas a implantação de uma certa “diversidade” e de uma maior “representatividade” dos grupos minoritários nos mais diversos domínios de atividade pública e privada<sup>12</sup>. Partindo da premissa de que tais grupos normalmente não são representados em certas áreas ou são sub-representados seja em posições de mando e prestígio no mercado de trabalho e nas atividades estatais, seja nas instituições de formação que abrem as portas ao sucesso e às realizações individuais, as políticas afirmativas cumprem o importante papel de cobrir essas lacunas, fazendo com que a ocupação das posições do Estado e do mercado de trabalho se faça, na medida do possível, em maior harmonia com o caráter plúrimo da sociedade.

Superada a compreensão do papel significativo que as ações afirmativas de cunho racial desempenha no alcance da igualdade racial na sociedade brasileira, denota importância entender que o seu empreendimento é possível por diversos modos. Em meio a esse debate, alguns questionamentos são levantados no que diz respeito à equivalência de ação afirmativa e cota racial: seriam, de fato, esses dois conceitos sinônimos? Há alguma diferença entre ação afirmativa e cota racial?

### 3. COTAS RACIAIS NO BRASIL: HISTÓRIA E ASPECTOS SOCIOJURÍDICOS

*Até que ponto se tem assegurada a liberdade igual a todos, a oportunidade igual a todos numa sociedade em que os preconceitos são tão plurais e as discriminações tão frequentes como nessa em que vivemos? (Cármem Lúcia Antunes Rocha, 1996)*

Inicialmente, necessário ressaltar a qualidade genérica das ações afirmativas, porque costumeiramente se confunde ação afirmativa com cota racial, como se ambas expressões fossem sinónimas, quando, em verdade, possuem uma ligação de “todo e parte”, “gênero e espécie”, respectivamente. Explica-se.

Ações afirmativas podem ser definidas como o conjunto de ações a serem tomadas com o objetivo de afirmar direitos de um grupo marginalizado, ou que passou por um processo histórico-cultural de inferiorização, com o intuito de se promover uma igualação positiva, reduzir distorções sociais e corrigir efeitos de uma cultura de discriminação, perfazendo uma medida de política social compensatória e reparatória (Barbosa, 2001, p. 136). Dentro desse conceito estão contidas inúmeras ações que podem ser empregadas para alcançar a pretendida igualação positiva, podendo o sistema de cotas servir para este fim.

Importante frisar que, pela sua natureza demandante de atuação positiva, distinguem-se de comandos legais proibitivos de condutas manifestamente discriminatórias, atuando no campo das discriminações institucionalizadas:

Diferentemente das políticas governamentais antidiscriminatórias baseadas em leis de conteúdo meramente proibitivo, que se singularizam por oferecerem às respectivas vítimas tão somente instrumentos jurídicos de caráter reparatório e de intervenção ex post facto, as ações afirmativas têm natureza multifacetária (RESKIN, 1997) e visam a evitar que a discriminação se verifique nas formas usualmente conhecidas – isto é, formalmente, por meio de normas de aplicação geral ou específica, ou por meio de mecanismos informais, difusos, estruturais, enraizados nas práticas culturais e no imaginário coletivo. (Joaquim B. Barbosa Gomes, 2001, p. 135)

Pela importância e necessidade de maior compreensão do assunto, merece traçar as distinções entre os conceitos de ação afirmativa e cotas raciais de forma apartada, motivo pelo qual dedica-se tópico específico a esse objetivo.

### 3.1 Ações afirmativas e cotas raciais: delimitações conceituais e características

Como anunciado, deve-se tomar o cuidado de não reduzir as ações afirmativas de promoção da igualdade racial à ideia de cotas raciais. As ações afirmativas estão em uma posição mais generalista da busca pela igualdade na sociedade, enquanto que instituir um sistema de cotas é apenas um dos meios de se propor uma ação afirmativa.

Valter Roberto Silvério (2005, p. 144) confere maior amplitude às ações afirmativas ao conceituá-las como práticas orientadas para o combate a discriminações a serem implementadas não somente pelas autoridades públicas estatais, assim como pelo segmento privado.

Melhor definem ação afirmativa Luciana Jaccoud e Mário Theodoro (2005, p. 114), para os quais:

As chamadas ações afirmativas, por seu lado, engendram um conjunto diferenciado de medidas que têm por objetivo igualar o acesso de grupos sociais discriminados a certas oportunidades sociais. As políticas afirmativas visam a estimular a participação destes grupos em determinados espaços sociais nos quais estão sub-representados. Podem ser elencadas como ações afirmativas o estabelecimento de cotas em concursos públicos, a fixação de cronogramas e metas para ampliação da representação destes grupos em instituições ou empresas ou, ainda, programas diversificados de qualificação de que são exemplo as experiências de concessão de bolsas de estudo para afro-descendentes.

Tomás Fernández Robaina (2005, p. 360/361) adiciona ao conceito um elemento perspicaz, ao incrementar à definição de ações afirmativas o respaldo legal, em outras palavras, a autorização normativa da discriminação positiva de aptidão igualadora:

Portanto, ações afirmativas são aquelas medidas aplicadas quando se tem um respaldo legal que autoriza e permite o gozo de direitos sociais, políticos, etc., aos membros de uma minoria, de maneira proporcional, para facilitar o seu acesso a determinados espaços dos quais haviam sido historicamente marginalizados, e conseguir, ao longo do tempo, o desaparecimento dessa desigualdade.

Conclui-se, assim que as ações afirmativas simbolizam um conjunto de ações orientadas por uma política social de compensação, reparação, igualação e de inserção social ativa, voltadas a uma minoria historicamente discriminada, com o objetivo de promover um equilíbrio social a partir da concessão de condições diferenciadas – por isso Cármen Lúcia (1996, online) fala em desigualação positiva – e que são respaldadas por algum instrumento normativo. Dado o seu caráter genérico, podem ter como recorte qualquer minoria, seja ela de gênero, orientação sexual, raça, religião, etc.

No campo das ações afirmativas étnico-raciais, o Estatuto da Igualdade Racial as conceitua como sendo “os programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades” (Brasil, 2010, art. 1º, VI, da Lei nº 12.288/2010).

É possível, então, depreender que as cotas representam uma espécie de ação afirmativa, mas não centraliza nem se resume ao conceito de política pública afirmativa.

As cotas podem ser definidas como mecanismos de implementação de uma ação afirmativa, não se confundindo com ação afirmativa. Barbosa Gomes (2001, p. 147) explica que essa equivocada assimilação é recorrente no contexto brasileiro pela pouca maturação das técnicas de implementação de ações afirmativas:

[...] falta ao Direito brasileiro um maior conhecimento das modalidades e das técnicas que podem ser utilizadas na implementação de ações afirmativas. Entre nós, fala-se quase exclusivamente do sistema de cotas, mas esse é um sistema que, a não ser que venha amarrado a um outro critério inquestionavelmente objetivo<sup>27</sup>, deve ser objeto de uma utilização marcadamente marginal.

Isso mostra que, apesar dos avanços obtidos nos últimos anos no que tange à promoção de políticas públicas de igualdade racial, aos estudiosos da temática avista-se um vasto horizonte a ser explorado, o que, quem sabe, possibilitará uma maior efetividade das ações afirmativas no Brasil, já que a interpretação errônea e restritiva das cotas como sinônimo de ação afirmativa deixa de especular outras políticas afirmativas. Assim, compreender que as ações afirmativas englobam plúrimas medidas facilitará o emprego paralelo e simultâneo de ações ademais das cotas.

### **3.2. Cotas raciais no Brasil: evolução nos sistemas de ingresso no ensino superior e certames públicos**

A década de 1980 foi um período marcante para a história brasileira, tendo sido palco de transformações revolucionárias que, com certeza, mudaram – ou ao menos deram início à mudança – do rumo do país. Nesse período, o movimento negro ganhou força e expressão, o que alavancou o reclame por políticas públicas de promoção da igualdade social e racial, se amparando na Constituição para buscar a efetividade dos seus direitos.

Desde então, a temática negra se tornou objeto de estudo e de atenção das autoridades públicas, que passaram a reservar espaço para essas discussões em suas pastas. Na verdade, o que se observa é uma união do útil ao agradável, ou melhor, do necessário ao

desejo de justiça, já que a Constituição de 1988 escancarou o seu propósito em promover a justiça social, por intermédio da igualdade social, racial, de gênero, etc, e o movimento negro reclamava, exatamente, por igualdade.

Com isso, os negros foram incluídos na agenda de políticas públicas. Tanto é que dos anos 1980 para os dias atuais diversas foram as ações promovidas pelo Estado Brasileiro, a exemplo da promulgação da Lei nº 10.639/2003, anteriormente mencionada, que determinou a inclusão da história e cultura afro-brasileira na Base Nacional Comum Curricular, com o intento de dar visibilidade à participação dos negros na construção do país.

Outro exemplo foi a criação do Estatuto da Igualdade Racial, mediante a Lei nº 12.288/2010, cujo propósito era o de “garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica” (Brasil, 2010).

Além disso, outras duas grandes propostas extremamente significativas foram a instituição de cotas raciais para o ingresso no ensino superior público federal, pela Lei nº 12.711/2012, e para concursos públicos da esfera federal, pela Lei nº 12.990/2014.

Pode-se dizer que o sistema de cotas raciais é novidade na realidade brasileira, mas que, apesar da resistência inicial e das críticas ainda insistentes, têm mostrado ser de muita valia para a inserção de pessoas negras em espaços historicamente dominados por brancos. Para Waleska Miguel Batista e Josué Mastrodi (2020, p. 2490), as ações afirmativas de caráter étnico-racial permitem que a população negra tenha voz e “participe dos diálogos que direcionam as atividades dos setores públicos.”

Nessa lógica, o sistema de cotas instituído no Brasil abarcou, primeiro, o espaço acadêmico de poder, reservando o percentual de 20% das vagas nas universidades federais para pessoas negras. Viu-se que a ideia coadunaria melhor ainda os ideais pretendidos se abrangesse os cargos e as funções da administração pública, o que propiciou a reserva de 20% das “*vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União*” (Brasil, 2014, ementa da Lei nº 12.990/2014).

### **3.2.1 Promulgação da Lei nº 12.711/2012**

Débora dos Santos Alves (2021, p. 25) explica que o ensino superior público no Brasil funcionou, por muitos anos, como um sistema de “retroalimentação de privilégios”, ao

concentrar o exercício do poder político-administrativo e o protagonismo dos debates intelectuais nas mãos de uma aristocracia branca.

O compromisso entabulado pela Constituição de 1988 com as minorias exigiu o empenho das autoridades públicas para reequilibrar as distorções sociais, inclusive no que tange à realidade do ensino público superior acima descrita. A fixação de reserva de vagas surge como ferramenta viabilizadora dessa correção social.

Para Valter Roberto Silvério (2005, p. 150), “a educação superior que admite o ingresso diferenciado, incluindo reserva de vagas, para negros e outros marginalizados, engaja-se na luta por justiça social e racial, ao buscar corrigir e suprimir discriminações a que esses grupos têm sido submetidos”. Em outras palavras, o sistema de cotas para universidades nasce da vontade/necessidade de compensar a minoria étnico-racial e garantir-lhe representatividade no ensino superior.

No Brasil, embora essa ação afirmativa tenha nascido com a promulgação da Lei nº 12.711/2012, que estabelecia a reserva de vagas para negros nas “universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio” (Brasil, 2012), o Supremo Tribunal Federal já havia declarado, por unanimidade, a improcedência da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186, aforada pelo Partido Democratas, em que se discutiu a constitucionalidade da política de cotas étnico-raciais para o ingresso de estudantes na Universidade de Brasília. Em síntese, o STF entendeu que a política de cotas pautada no critério racial, levando em conta a história brasileira, coaduna a busca pela igualdade material prevista na Constituição Federal, julgando, então, pela constitucionalidade das ações afirmativas de cunho racial. O julgamento do Supremo criou relevante precedente na legitimação da reserva de vagas para negros em universidades públicas.

Merece destaque o trecho da ementa do referido julgamento em que o Ministro Relator Ricardo Lewandowski, para o qual inexistiu ofensa ao princípio da igualdade material a partir da reserva de vagas à minoria étnico-racial:

I – Não contraria - ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. [...] O critério de acesso às universidades públicas, entre nós, deve levar em conta, antes de tudo, os objetivos gerais buscados pelo Estado Democrático de Direito, consistentes, segundo o Preâmbulo da Constituição de 1988, em “(...) assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade

fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social (...). [...] Essa metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias, de resto, um dos fundamentos do Estado brasileiro, conforme dispõe o art. 1º, V, da Constituição. (Supremo Tribunal Federal, ADPF nº 186, online).

Com isso, a tese aventada de que a cota racial promove uma discriminação racial contra os brancos não encontra berço à luz do princípio da igualdade material e da isonomia, porquanto estes objetivam o reequilíbrio prático, concreto, das diferenças sociais, o que autoriza desigualdades positivas desde que aptas para alcançar a equidade entre as raças. A iniciativa à época se mostrou tão promissora que se adotou a reserva de vagas para negros no âmbito dos concursos públicos para provimento de cargos da administração pública federal.

### ***3.2.2 Promulgação da Lei nº 12.990/2014***

Na esteira da persecução da igualdade racial, em 2014 promulgou-se a Lei nº 12.990, que reserva às pessoas negras 20% (vinte por cento) das vagas nos “concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União” (Brasil, 2014). A medida nasceu com o objetivo de aproximar o funcionalismo público brasileiro à realidade brasileira, pois, embora a população brasileira fosse majoritariamente negra, havia uma sub-representação dos negros na ocupação de cargos no serviço público.

Mais uma vez, a instituição de ações afirmativas através de uma sistemática de cotas raciais foi alvo de crítica na sociedade brasileira. A celeuma em torno das cotas raciais em concursos públicos foi tanta que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ingressou com a Ação Direta de Constitucionalidade nº 41, com o fim de declarar a constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014 e, com isso, garantir a aplicação da reserva de vagas para negros em concurso público. Para os críticos da medida, a referida Lei ofendia, em síntese, o princípio da isonomia e da eficiência administrativa.

Essa tese, no entanto, não prevaleceu, tendo o STF decidido pela constitucionalidade da política de cotas raciais, cuja

É constitucional a Lei nº 12.990/2014, que reserva a pessoas negras 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta, por três fundamentos. Em primeiro lugar, a desequiparação promovida pela política de ação

afirmativa em questão está em consonância com o princípio da isonomia. Ela se funda na necessidade de superar o racismo estrutural e institucional ainda existente na sociedade brasileira, e garantir a igualdade material entre os cidadãos, por meio da distribuição mais equitativa de bens sociais e da promoção do reconhecimento da população afrodescendente. Em segundo lugar, não há violação aos princípios do concurso público e da eficiência. A reserva de vagas para negros não os isenta da aprovação no concurso público. Como qualquer outro candidato, o beneficiário da política deve alcançar a nota necessária para que seja considerado apto a exercer, de forma adequada e eficiente, o cargo em questão. Além disso, a incorporação do fator “raça” como critério de seleção, ao invés de afetar o princípio da eficiência, contribui para sua realização em maior extensão, criando uma “burocracia representativa”, capaz de garantir que os pontos de vista e interesses de toda a população sejam considerados na tomada de decisões estatais. (Supremo Tribunal Federal, ADC nº 41, online).

Na ocasião, o Ministro Barroso não apenas declarou, acertadamente, a constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014, como também da utilização das comissões de validação étnico-racial no decorrer do concurso público. Indubitavelmente, a decisão foi prudente por coadunar os princípios, objetivos e fundamentos colimados na Constituição Federal de 1988. Enfatiza-se que os detalhamentos da ADC nº 41 serão melhor abordados no próximo capítulo.

#### **4 ADC Nº 41: CONSTITUCIONALIDADE DAS COTAS ÉTNICO-RACIAIS NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL E DO PROCEDIMENTO DE VALIDAÇÃO ÉTNICO-RACIAL PREVISTOS NA LEI Nº 12.990/2014**

*Nós nos acostumamos com uma sociedade em que os negros eram tratados de uma maneira estratificada, hierarquicamente inferiores nas atividades que desempenhavam. Assim, acostumamo-nos que negros eram porteiros, faxineiros, pedreiros, operários; negras eram empregadas domésticas. Alguns chegavam a jogador de futebol. [...] Logo, é impossível alguém imaginar que é possível sair de um estado de coisas estruturalmente desfavorável como esse sem algum tipo de apoio institucional. (Luís Roberto Barroso, 2017).*

Uma vez assimilado que a ferramenta das cotas raciais constitui ação afirmativa propulsora da igualdade material e efetivadora da cidadania materializada, já que possibilita a correção de distorções cultivadas ao longo da história do Brasil, merece atenção o fato de que a implementação de um sistema de cotas raciais não foi de fácil operacionalização. Nesse sentido, considerando que a temática já havia sido levada ao Supremo Tribunal Federal, por intermédio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186, ao questionar a aplicação de cotas raciais na Universidade de Brasília, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ingressou com a Ação Direta de Constitucionalidade nº 41, com o objetivo de garantir a aplicação da reserva do percentual de 20% das vagas para negros em concursos públicos.

É de grande importância discorrer sobre o instituto do controle de constitucionalidade no ordenamento jurídico brasileiro, a fim de melhor contextualizar o processo e julgamento da ADC nº 41. Para tanto, inexiste modo melhor iniciar pela conceituação. Assim, Luís Roberto Barroso (2022, p. 23) define o controle de constitucionalidade como mecanismo de “verificação da compatibilidade entre uma lei ou qualquer ato normativo infraconstitucional e a Constituição”, servindo como forte artifício de correção e restabelecimento do ordenamento jurídico:

Em todo ato de concretização do direito infraconstitucional estará envolvida, de forma explícita ou não, uma operação mental de controle de constitucionalidade. A razão é simples de demonstrar. Quando uma pretensão jurídica funda-se em uma norma que não integra a Constituição — uma lei ordinária, por exemplo —, o intérprete, antes de aplicá-la, deverá certificar-se de que ela é constitucional. Se não for, não poderá fazê-la incidir, porque no conflito entre uma norma ordinária e a Constituição é esta que deverá prevalecer. Aplicar uma norma inconstitucional significa deixar de aplicar a Constituição.

Por essa razão, é possível afirmar que o controle de constitucionalidade se trata de um importante instrumento de garantia da superioridade constitucional, sem o qual seria vã a sua supremacia no ordenamento jurídico (Bonavides, 2013, p. 308). Nesse mesmo sentido, Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento (2012, p. 16) explicam que, uma das formas de a supremacia constitucional se impor, é pelo controle de constitucionalidade, “que permite a invalidação daqueles [atos normativos] que contrariem a Constituição.”

Paulo Bonavides (2013, p. 308-322), ao estudar sobre o controle de constitucionalidade, divide-o em formal, como sendo aquele em que se examina se “a obra do legislador ordinário não contravém preceitos constitucionais pertinentes à organização técnica” da norma, e material, que recai sobre o conteúdo da norma; e em concreto, aquele em que o questionamento da compatibilidade constitucional é suscitada de forma incidental em um processo judicial, e abstrato, no qual o questionamento da norma perante a constituição traduz o pleito principal da ação. Luís Roberto Barroso (2022, p. 50) vai além no que tange à ideia de constitucionalidade material, afirmando que ela pode se referir a uma regra expressa da Constituição ou a um princípio constitucional.

Quando se fala em controle judicial de constitucionalidade abstrato no ordenamento jurídico brasileiro, aquele em que o órgão responsável pela apreciação do questionamento da lei é o judiciário (Barroso, 2022, p. 66), tem-se, basicamente, três tipos de ação voltadas a esse fim: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). Da ADI surge, ainda, a possibilidade de se declarar a inconstitucionalidade por ausência de norma, mediante Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO).

O objetivo deste trabalho não é aprofundar os estudos nos mecanismos de controle judicial de constitucionalidade, mas sim trazer noções gerais sobre o assunto a fim de contextualizar o processo de julgamento da ADC nº 41 e, a partir disso, facilitar a compreensão da declaração de constitucionalidade da Lei de Cotas Raciais no Serviço Público Federal.

Em continuidade, a ADC cuida, portanto, de ação de controle abstrato de constitucionalidade, prevista no art. 102, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal de 1988, cuja competência para processo e julgamento pertence ao STF, além de se encontrar disciplinada no capítulo III da Lei nº 9.868/99. A finalidade de uma ação de controle de constitucionalidade é aferir a compatibilidade de uma determinada norma ou um ato federal, tomando por parâmetro a Constituição, no caso em deslinde, a Federal de 1988, dada a sua superioridade no ordenamento jurídico (Barroso, 2022, p. 316).

Oportuno mencionar que um dos pressupostos de cabimento da Ação Declaratória de Constitucionalidade, segundo o art. 14, III, da Lei nº 9.868/99, é a existência de controvérsia judicial relevante que ameace a aplicação uniforme da norma e, com isso, fira o princípio da isonomia (Barroso, 2022, p. 317). Essa controvérsia judicial remete à divergência de posicionamento de magistrados quando da aplicação da norma suscitada em âmbito do judiciário federal.

Em relação à Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil perante o Supremo Tribunal Federal, o objetivo essencialmente pretendido pelo CFOAB foi cessar a controvérsia judicial que pairava sobre a Lei nº 12.990/2014 e assegurar que a aplicação do percentual de cotas raciais fosse indistintamente obedecido no âmbito federal. A referida controvérsia judicial ficou comprovada pela diversidade de decisões, dentre as quais umas ratificavam a política afirmativa prevista na Lei nº 12.990/2014, enquanto outras afastavam a sua aplicação, em controle difuso, sob a justificativa de violação dos princípios da igualdade, vedação à discriminação, concurso público, eficiência e proporcionalidade.

Quanto a estas últimas, que entendiam pela inconstitucionalidade material da Lei nº 12.990/2014 em sede de controle difuso de constitucionalidade, o CFOAB posicionou-se contrariamente, por defender a constitucionalidade do sistema de cotas raciais:

Em síntese, o requerente posiciona-se pela constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014 por três fundamentos. Em primeiro lugar, porque se destina a reduzir a discriminação racial, que se manifesta tanto no campo da educação, quanto no mercado de trabalho. Em segundo lugar, porque busca promover a igualdade material, de modo a “efetivar a igualdade de oportunidade entre os negros e brancos no país”. Em terceiro lugar, porque busca proporcionar uma maior representatividade aos negros e pardos no serviço público federal, “garantindo que os quadros do Poder Executivo reflitam a realidade da população brasileira”. (Supremo Tribunal Federal, ADC nº 41, online).

No que concerne ao procedimento de validação étnico-racial utilizado de forma complementar à autodeclaração do candidato cotista, o CFOAB alegou acreditar na

suficiência da autodeclaração do candidato cotista, prevista no art. 2º da Lei nº 12.990/2014, segundo a qual “poderão concorrer às vagas reservadas a candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE” (Brasil, 2014), como requisito de acesso às cotas, rechaçando o uso de comissões de validação étnico-racial. Entretanto, entendeu ser a hetero-atribuição uma interessante ferramenta subsidiária no controle de fraudes.

De modo geral, a Advocacia-Geral da União (AGU), o Ministério Público Federal (MPF), o Senado Federal e a Presidência da República se manifestaram favoravelmente à constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014, por coadunar o compromisso firmado pela Constituição Federal de 1988.

Passa-se a análise dos dois pontos centrais da ADC nº 41, quais sejam: a constitucionalidade do sistema de cotas em concursos públicos para provimento de cargos e empregos públicos na administração pública federal e do procedimento complementar de validação étnico-racial.

#### **4.1. A declaração de constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014 e o compromisso do país na concretização da igualdade racial**

Anos antes da propositura da ADC nº 41, o Supremo Tribunal Federal já havia enfrentado semelhante questionamento ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186, em que, ao final, declarou-se por unanimidade a constitucionalidade da política de cotas raciais na Universidade de Brasília (UnB). Com a promulgação da Lei nº 12.990/2014, a temática entrou novamente em debate. Por mais que ambos sistemas de cotas almejassem um mesmo fim, qual fosse promover o acesso dos negros aos espaços de poder, pairava a dúvida se, no caso de certames públicos, permaneceria válida a aplicação de reserva de vagas, pois a educação constitui um direito fundamental, contudo investir-se em cargo público não.

É de se ressaltar, no entanto, que esse argumento já evidenciava que a sua adoção decorria da incompreensão da complexidade da questão racial no Brasil e a razão pela qual o sistema de cotas raciais estava sendo implementado. Importa explicar que as cotas raciais foram empregadas no ensino superior não meramente com intuito de garantir a educação enquanto direito fundamental, mas, sobretudo, pelo fato de existir no país um pacto institucional de dificultar o acesso de pessoas negras a espaços historicamente dominados por

brancos.

O Ministro Relator Luís Roberto Barroso, inclusive, pontuou que, diferentemente dos Estados Unidos, onde se implementou leis discriminatórias:

Nós não precisamos disso, porque aqui o racismo era tão estruturalmente arraigado que isso já acontecia naturalmente, independente de lei, como consequência da marginalização e do próprio sentimento de inferioridade que isso criava. Nós nos acostumamos com uma sociedade em que os negros eram tratados de uma maneira estratificada, hierarquicamente inferiores nas atividades que desempenhavam. Assim, acostumamo-nos que negros eram porteiros, faxineiros, pedreiros, operários; negras eram empregadas domésticas. Alguns chegavam a jogador de futebol. (Supremo Tribunal Federal, ADC nº 41, online).

Nesse mesmo sentido, Cida Bento (2022, online) aponta como sintoma do racismo institucionalizado a rejeição à presença de negros em espaços de poder – historicamente dominados por brancos – e, por isso, causa estranhamento que negros logrem se fazer presente nesses espaços:

Os negros são vistos como invasores do que os brancos consideram seu espaço privativo, seu território. Os negros estão fora de lugar quando ocupam espaços considerados de prestígio, poder e mando. Quando pessoas ou grupos são colocados fora do limite em que estão em vigência regras e valores morais, podemos entender que a norma da afeição humana foi violada.

Então, além do fundamento da reparação histórica dos males do sistema escravocrata, objetivo dessas ações afirmativas era (e é) tanto igualar as oportunidades quanto assegurar o reconhecimento de negros em espaços sociais diferentes das posições de subalternidade, as quais a sociedade já estava acostumada, sendo o caso tanto do ensino superior público quanto dos cargos públicos:

A diferença entre ambos os casos é, porém, mais sutil do que parece. Muito embora haja um direito fundamental à educação, não há um correspondente dever estatal à universalização do acesso ao ensino superior. A universalização prevista e pretendida pela Constituição é apenas a dos ensinos fundamental (educação básica) e médio (CF/1988, art. 208, I e II). Portanto, tal qual no caso dos cargos e empregos públicos, inexistente direito fundamental a ser aceito e a cursar uma universidade, inclusive a pública. O direito que está em jogo em ambos os casos é apenas o de concorrer, em igualdade de condições, às vagas oferecidas, como decorrência dos princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade. (Supremo Tribunal Federal, ADC nº 41, online).

Infere-se que tentar deslegitimar as cotas raciais em certames públicos para provimento de cargos da administração pública federal sob o argumento de que atuar no serviço público não constitui direito fundamental, diversamente do direito à educação, apenas

evidencia um entendimento incompleto de toda a conjuntura social que levou à implementação de ações afirmativas de cunho racial no Brasil. Em face disso, atentou-se para a presunção de constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014 sob a óptica da legitimidade democrática, considerando que a mencionada norma dirige-se à proteção de uma minoria estigmatizada, o que vai ao encontro dos preceitos alicerçados na Constituição Federal de 1988 (STF, ADC nº 41, 2017).

Dessa forma, o Ministro Relator Luís Roberto Barroso defendeu, em seu voto, a constitucionalidade da aplicação de cotas raciais em concursos públicos da administração pública federal sob três perspectivas: a da igualdade material, da eficiência administrativa e do princípio do concurso público e do princípio da proporcionalidade.

Em relação ao princípio da igualdade, ressaltou-se na ADC nº 41 a sua tripla dimensão: igualdade formal, conferida aos indivíduos perante a lei; a igualdade como redistribuição, decorrente dos objetivos pretendidos pela República; e a igualdade como reconhecimento, relacionada aos objetivos almejados pela Constituição de 1988 no plano material, em que se cobra do Estado uma postura ativa na concretização da igualdade de fato. Nesse último sentido, há o chamamento do Estado para criar, desenvolver e manter políticas de reparação de distorções sociais e históricas, mesmo que essas políticas ocorram por intermédio de desigualdades positivas, retomando o conceito formulado por Cármen Lúcia (1996, online).

Nessa lógica, a ADC nº 41 enfatizou o uso de um sistema de cotas raciais no ingresso no serviço público federal como mecanismo de combate ao racismo velado, culturalmente enraizado na sociedade brasileira, o que foi respaldado por inúmeros levantamentos estatísticos relacionados às variantes de raça, economia, escolaridade, dentre outras, concluindo-se:

Portanto, diante da persistência das desigualdades enfrentadas pela população afrodescendente, evidenciada em todos os indicadores sociais, há fundamento constitucionalmente legítimo para a desequiparação promovida pela Lei nº 12.990/2014. Afinal, a reserva de vagas para negros no serviço público se volta a combater o racismo estrutural presente na sociedade brasileira, na linha dos compromissos firmados pela Constituição de 1988 com a promoção da igualdade em seu sentido material, com a redução das desigualdades e com o combate ao racismo (CF/1988, arts. 3º, III e 5º, caput e XLII). (Supremo Tribunal Federal, ADC nº 41, online)

Superada essa perspectiva, chama-se especial atenção para as dimensões da igualdade de redistribuição e igualdade como reconhecimento, ora detalhadas.

A ideia de igualdade como redistribuição está relacionada aos objetivos da

República em “construir uma sociedade livre, justa e solidária” e “reduzir as desigualdades sociais” (Brasil, 1988), fixados no art. 3º, incisos I e III, da Constituição Federal, considerando que as discriminações experimentadas pelos negros têm cunho socioeconômico. Com isso, o sistema de cotas raciais para ingresso no serviço público federal representaria expressão de justiça distributiva, buscando realocar oportunidades sociais (Moreira, 2016, p. 17), facilitando que pessoas negras conquistem melhores condições de subsistência:

Nesse contexto, a reserva de vagas instituída pela Lei nº 12.990/2014 constitui política corretiva da desigualdade material existente entre brancos e negros na disputa, no âmbito de concursos públicos, pela assunção de cargos efetivos e empregos públicos na administração pública federal. Trata-se de medida estatal de justiça distributiva, que busca garantir que afrodescendentes possam ocupar, em maior quantidade, postos no serviço público que lhes garantam maior renda e a ocupação de posições de poder e prestígio na sociedade brasileira que lhes eram antes interdidas. E a política ainda produz um benefício para a situação social da família e para as próximas gerações: os empregos conquistados por meio desta política de ação afirmativa garantem um maior nível de renda às famílias de seus beneficiários e permitem que seus filhos iniciem a vida em igualdade de condições. (Supremo Tribunal Federal, ADC nº 41, online)

A igualdade como reconhecimento se refere, *in casu*, ao ato de reconhecer um sujeito como possuidor do direito de ocupar um determinado espaço, favorecendo a sua inclusão no intento de romper estigmas. Para Muniz Sodré (2023, p. 33/34), a dimensão estruturante do racismo advém do enraizamento de práticas racistas no âmago das relações sociais, o que gera uma obstaculização do acesso de negros a espaços de poder. É como se a sociedade estivesse acostumada a ver negros na condição de subserviência que causa estranheza, repulsa e vergonha vê-los ocupando espaços culturalmente destinados aos brancos, a ponto de reunir-se todas as forças para evitar esse acesso.

Guilherme Dhiunior Pereira de Sousa (2020, p. 32), nessa mesma lógica, afirma que ser negro no Brasil “não diz respeito apenas ao fato de pertencer a uma raça, mas de ter suas oportunidades condicionadas aos papéis sociais historicamente acessíveis a ela”, realidade que, por conseguinte, descamba na retirada – ou mesmo na negação – de oportunidades às pessoas negras.

Assim, a política de cotas raciais permite que negros ocupem cargos no serviço público o que serve de estímulo para a própria comunidade ao ver-se, finalmente, como pertencedora daquele espaço. Por isso a igualdade como reconhecimento se mostra inovadora ao trazer ao palco a importância da representatividade nos espaços de poder:

Além da redistribuição, a ação afirmativa criada pela Lei nº 12.990/2014 tem como meta contribuir para o ganho de autoestima da população negra, a eliminação dos

estereótipos raciais, e para o aumento da diversidade e do pluralismo do serviço público. Nessa linha, conforme a exposição de motivos do Projeto de Lei nº 6.738, a reserva de vagas para negros em concursos públicos busca garantir que “os quadros do Poder Executivo federal reflitam de forma mais realista a diversidade existente na população brasileira”. [...] o “mau” reconhecimento - produz uma sub-representação dos negros nas posições de maior prestígio e visibilidade sociais, o que acaba perpetuando ou retroalimentando um estigma de inferioridade. Nesse contexto, a ação afirmativa instituída pela Lei nº 12.990/2014 destina-se a abrir espaço para a ocupação de posições destacadas por parte de segmentos tradicionalmente excluídos, com três benefícios principais. Em primeiro lugar, ao garantir que os negros possam desempenhar os papéis mais valorizados na sociedade, contribui-se para a redução dos preconceitos e da discriminação. O fato de os negros não ocuparem os estratos mais elevados da sociedade institui um simbolismo que deprecia a negritude e embute uma ideia de superioridade dos brancos. Se nas repartições públicas não há negros nas funções de chefia, mas apenas na limpeza e na portaria, tal simbolismo se reproduz. Assim, a presente política tem como consequência o rompimento desse círculo vicioso. (Supremo Tribunal Federal, ADC nº 41, online)

Discutiu-se, também, na ADC nº 41, se a aplicação de cotas raciais em certames públicos ofenderia os princípios da eficiência administrativa e do concurso público, previstos no art. 37, *caput* e inciso II, da Constituição Federal de 1988, respectivamente. Em linhas gerais, questionava-se se estabelecer um critério diferenciado violaria a isonomia inerente à regra do concurso público e afetaria a eficiência do serviço público prestado.

A regra da realização de concurso público para provimento de cargos e empregos da administração pública federal não seria violada pela implementação do sistema de cotas raciais, tendo em vista que não seria criada uma nova forma de provimento, mas tão somente atribuindo um novo critério de seleção. Em todo caso, o candidato concorrente às cotas raciais deve atender a determinados requisitos estipulados no edital do certame, de forma que a isonomia administrativa permanece preservada.

A isonomia administrativa, associada ao princípio da impessoalidade, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, na lição de José dos Santos Carvalho Filho (2024, 17), objetiva o trato igualitário que a administração pública deve dispensar para com os administrados. Cabe atentar para o duplo viés desse trato isonômico, que serve tanto para proibir favorecimentos para aqueles que utilizam um serviço público, como para selecionar – de forma impessoal – aqueles que servirão na administração pública, mediante a investidura em cargo público, por isso a regra do concurso público é expressão da isonomia no Estado Democrático de Direito (William Paiva Marques Júnior, 2007, online).

A desequiparação promovida pelas cotas raciais não são arbitrárias ou desarrazoadas, mas sim necessárias à correção de desequilíbrios sociais, o que foi defendido pelo Ministro Luís Roberto Barroso:

Nessa linha e como já se examinou no item anterior, tais princípios – a isonomia, a impessoalidade e a moralidade – não impedem que, além dos critérios estabelecidos em função do desempenho e pontuação dos candidatos nas provas e títulos, incorporem-se aos concursos públicos outros critérios relacionados à necessidade de promover a igualdade material na concorrência por esses postos de trabalho. A defesa de uma igualdade meramente formal, ao revés, acabaria se confundindo com a defesa do status quo e, por isso mesmo, dificilmente poderia ser compreendida como medida impessoal e neutra. (Supremo Tribunal Federal, ADC nº 41, online)

Semelhante posicionamento foi adotado por Adilson José Moreira (2016, p. 17), ao defender a constitucionalidade de ações afirmativas de cunho racial:

[...] as ações afirmativas procuram construir um futuro igualitário, ao concorrer para a realização da justiça social, o que pode acontecer pela garantia da igualdade de resultados. No lugar de uma concepção de igualdade baseada na noção de tratamento simétrico, essas iniciativas incorporam uma noção de igualdade que reconheça a diferença estrutural entre grupos. Os agentes públicos e privados que implementam esses programas não discriminam certos indivíduos para garantir privilégios a outros; eles atuam para que grupos minoritários tenham acesso a oportunidades que geralmente não estão acessíveis a eles. Ao contrário das várias formas de discriminação negativa, as ações afirmativas devem ser classificadas como uma discriminação positiva, pois não há a intenção de subjugar e sim de promover a inclusão.

Em relação à eficiência administrativa, importante ter em mente que o referido princípio alude à noção de qualidade do serviço público prestado. Segundo Carvalho Filho (2024, p. 27), “a eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa”, relacionando-se, portanto, à postura do agente público. Dito isso, o candidato que concorre às cotas raciais não se exime de cumprir com um mínimo fixado em edital, devendo corresponder aos requisitos nele contido, motivo pelo qual não se afeta a eficiência administrativa.

Por outro lado, Adilson José Moreira (2016, p. 25) explica que as cotas raciais propiciam a diversificação de perspectivas na administração pública, fazendo com que os serviços públicos sejam prestados de forma mais eficaz.

Por fim, sob a óptica da proporcionalidade, analisou-se a constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014 sob três prismas: se a medida afirmativa era adequada, necessária e proporcional. Entendeu-se adequada, por concretizar a igualdade material, viabilizando uma igualdade racial na sociedade brasileira; necessária ante o racismo institucionalizado e internalizado no âmago das relações sociais; proporcional, pois o percentual de reserva de 20% das vagas permite a inclusão de negros, que desde a época do julgamento da ADC 41 perfazem metade da população brasileira: cerca de 54,9% em 2017 (IBGE, 2016) e 55,5%, de acordo com o último censo demográfico (IBGE, 2022).

#### **4.2. A legalidade da etapa de verificação racial por Comissões de Validação Étnico-Racial à luz da ADC nº 41**

Por ocasião do julgamento da ADC nº 41, o Supremo Tribunal Federal entendeu pela constitucionalidade do procedimento de validação étnico-racial, como ferramenta complementar à autodeclaração manifestada pelo candidato, em consonância ao parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 12.990/2014, com o intuito de assegurar a lisura da aplicação das cotas raciais e evitar a ocorrência de fraudes.

Para Sales Augusto dos Santos (2021, p. 16), as comissões de validação étnico-racial podem ser definidas como “um dos mecanismos de fiscalização ou controle social de uma política pública, a reserva de subcotas a estudantes pretos/as, pardos/as e indígenas”, cuja finalidade é impedir a corrupção dessas ações afirmativas. Nesse sentido, tomando por base que o intuito é prevenir a ocorrência de fraude, é possível afirmar, segundo o autor, o caráter preventivo dessas comissões (Santos, 2021, p. 18).

Andréa Lopes Costa, Ludmila Maria Moreira Lima e Luma Doné Miranda (2022, p. 71) explicam que as comissões de validação étnico-racial constituem desdobramentos naturais de ações afirmativas, como as cotas raciais, em decorrência da necessidade de aferição da legitimidade de seus usuários e do controle da sua aplicação, evitando-se eventuais fraudes. Diferenciam o controle de hetero-atribuição racial em dois tipos, de acordo com a etapa em que ocorrem, sendo as comissões de validação aquelas que ocorrem no curso do processo de admissão e as de verificação aquelas que acontecem apenas em caso de suspeita ou denúncia de fraude.

Assim, considerando que a Lei nº 12.990/2014 fixa o procedimento de hetero-atribuição no curso da realização do certame público, esse procedimento deve se encaixar na categoria de validação étnico-racial, o que não anula a possibilidade de se realizar, em caso de suspeita ou denúncia de fraude, procedimento de verificação étnico-racial.

Conforme ora mencionado, o objetivo desse procedimento é assegurar que o indivíduo que irá se beneficiar da política de cotas de fato é reconhecido como alvo dessa política, que é legitimado para concorrer pelas cotas raciais. Esse tipo de controle é não apenas interessante, como necessário, porquanto o uso das cotas raciais por indivíduos não negros acaba por manter o racismo institucional. Para Fabiana Kuele Moreira dos Santos Lima (2024, p. 106):

Impedir, por meio de condutas antiéticas, o acesso aos beneficiários das ações

afirmativas significa a manutenção das condições de privilégios e das desigualdades nos espaços de poder, o que reforça o racismo estrutural e institucional e, de maneira secundária, a perpetuação do preconceito e da discriminação racial. Trata-se, ainda que de maneira indireta, de obstaculizar uma reorganização econômica da população afro-brasileira e da ascensão social e econômica desse público, os distanciando da igualdade racial e da concretização dos direitos sociais básicos como o direito à educação e direito ao trabalho e renda.

Nessa linha de pensamento, prossegue a autora, aquilatando que “as comissões de heteroidentificação racial foram criadas como uma forma de enfrentamento às tentativas de fraude, para fazer com que ações afirmativas como a de cotas raciais chegassem de forma legítima aos seus destinatários” (Lima, 2024, p. 108).

Em semelhante sentido, William Paiva Marques Júnior (2021, p. 146) afirma que políticas de cotas raciais demandam fiscalização – seja social seja institucional – de sua efetividade, sendo o procedimento administrativo de validação étnico-racial uma das ferramentas de controle a ser empenhada na aferição da legitimidade daqueles que se utilizam dessa ação afirmativa. Marques Júnior (2021, p. 147) explica que “para se valer do benefício legal, não basta os candidatos apresentarem-se como: ‘pretos, pardos e indígenas’, devendo utilizar-se exclusivamente o critério fenotípico para aferição da condição declarada pelo candidato”, sintetizando que esse procedimento traduz a validação étnico-racial. O autor conclui que:

Observa-se, portanto que as comissões de heteroidentificação se apresentam como uma ferramenta essencial na garantia da plena efetividade da política pública de democratização da educação superior, com a plena inclusão racial e social. A escorregia atuação por parte das Comissões de Heteroidentificação expande a educação inclusiva das cotas raciais e densifica as normas e os princípios constitucionais (especialmente a igualdade), bem como oferece subsídios para monitoramento e o aprimoramento das políticas públicas promocionais educacionais, possibilitando, portanto, uma maior igualdade de condições de acesso aos bens e direitos constitucionalmente protegidos aos que realmente necessitam de tão valorosas e inclusivas práticas estatais. (William Paiva Marques Júnior, 2021, p. 152)

Lívia Maria Santana e Sant’Anna Vaz (2018, p. 35), acerca da temática, aduz, ainda, que sem as comissões de validação étnico-racial as “ações afirmativas são esvaziadas e perdem seus fundamentos, por não serem capazes de alcançar o resultado a que se destinam, qual seja: o efetivo incremento da representatividade negra nos espaços de poder.”

Assim sendo, o STF julgou procedente a Ação Direta de Constitucionalidade nº 41 para, também, declarar a constitucionalidade do emprego de bancas/comissões de validação étnico-racial:

A fim de garantir a efetividade da política de ação afirmativa instituída pela Lei nº

12.990/2014, também é constitucional a instituição de mecanismos para evitar fraudes. As burlas à reserva de vagas para negros nos concursos públicos podem se dar, basicamente, de duas formas. De um lado, por candidatos que, apesar de não serem beneficiários da medida, venham a se autodeclarar pretos ou pardos apenas para obter vantagens no certame. De outro lado, a política também pode ser fraudada pela própria Administração Pública, caso a política seja implementada de modo a restringir o seu alcance ou a desvirtuar os seus objetivos. (Supremo Tribunal Federal, ADC nº 41, online)

Cabe ressaltar que a validação étnico-racial por bancas avaliadoras não significa a operacionalização de um tribunal racial, pois “nada impede que a pessoa se autodeclare negra, não se trata da retirada da sua negritude e do seu pertencimento de raça, mas do acolhimento de critérios que permitam que as pessoas que mais sofrem discriminação na sociedade” (Lima, 2024, p. 110).

Embora a autodeclaração racial apresentada pelo candidato cotista se pautar na ideia de pertencimento étnico-relacional, em que se une os traços físicos a aspectos étnico-culturais, Rodrigo Ednilson de Jesus (2021, p. 20) aquilata não ser o suficiente quando da aplicação da reserva de vagas. Jesus (2021, p. 23) enfatiza a importância das comissões de validação étnico-racial no controle de fraude e ratifica que devem se orientar apenas por critérios fenotípicos do candidato, como cor da pele, textura do cabelo, formato do nariz, forma dos lábios, dentre outros.

Essa premissa de se analisar o fenótipo na avaliação de validação étnico-raacial converge com a teoria desenvolvida por Oracy Nogueira (2007, p. 291/292), segundo a qual o preconceito racial no Brasil é entendido como sendo “de marca”, e não “de origem”, caso dos Estados Unidos, onde se adota a “regra da gota única”:

O ponto de vista defendido na presente comunicação, ao contrário, é o de que, embora tanto nos Estados Unidos como no Brasil não se possa negar a existência de preconceito racial, as diferenças que ocorrem, nas respectivas manifestações, são tais que se impõe o reconhecimento de uma diversidade quanto à natureza. Na falta de expressões mais adequadas, o preconceito, tal como se apresenta no Brasil, foi designado por preconceito de marca, reservando-se para a modalidade em que aparece nos Estados Unidos a designação de preconceito de origem. [...] Considera-se como preconceito racial uma disposição (ou atitude) desfavorável, culturalmente condicionada, em relação aos membros de uma população, aos quais se têm como estigmatizados, seja devido à aparência, seja devido a toda ou parte da ascendência étnica que se lhes atribui ou reconhece. Quando o preconceito de raça se exerce em relação à aparência, isto é, quando toma por pretexto para as suas manifestações os traços físicos do indivíduo, a fisionomia, os gestos, o sotaque, diz-se que é de marca; quando basta a suposição de que o indivíduo descende de certo grupo étnico para que sofra as consequências do preconceito, diz-se que é de origem.

Sousa (2020, p. 35) remete à questão da miscigenação observada no Brasil, cujo efeito, dentre outros, é a originação de uma ampla variedade de fenótipos, que, em associação

à perspectiva de Oracy Nogueira, acarreta a variação de intensidade do racismo que indivíduos negros com traços distintos estão sujeitos a experimentar, já que o “racismo de marca” aduz, justamente, aos traços negros que um determinado sujeito possui, motivo pelo qual as comissões de validação étnico-racial devem ser empregadas, a fim de filtrar os sujeitos que realmente se encaixam no perfil.

Tendo em vista o amplo alcance do fenômeno da miscigenação no Brasil, as comissões de heteroidentificação surgiram em um contexto no qual as ações afirmativas poderiam ser utilizadas por indivíduos que não sofreram, em nenhuma medida, impactos da discriminação de pretos e pardos. Nessa senda, as referidas comissões passaram a atuar como um filtro que confirma a presunção de veracidade atribuída às autodeclarações. [...] A existência das comissões de heteroidentificação tem por intuito coibir fraudes, evitando que vagas reservadas sejam ocupadas por pessoas diversas de seus destinatários.

Em semelhante entendimento de Najara Lima Costa (2018, p. 95), “o critério fenotípico, ao se apresentar como norteador da política de cotas, produziu maior entendimento sobre a finalidade da política e conseqüentemente dificultou tentativas de fraudes ao processo.”

Conclui-se pela imprescindibilidade do procedimento de validação étnico-racial como controle da política de cotas implementada em concursos públicos, cuja realização possibilita selecionar os reais destinatários da reserva de vagas, evitando fraudes por sujeitos que não se qualificam como alvo da ação afirmativa. Com isso, permite-se salvaguardar o propósito da Lei nº 12.990/2014, garantindo que a igualdade racial no serviço público federal seja alcançada, na garantia da isonomia e cidadania, constitucionalmente previstas.

## 5 ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA LEI Nº 12.990/2014 AO LONGO DOS SEUS DEZ ANOS DE EXISTÊNCIA

*Enfrentar o racismo e as desigualdades é, antes de tudo, desmontar engrenagens que reforçam ou permitem a reprodução das desigualdades raciais. Conhecer com profundidade e enfrentar ativamente o modus operandi da reprodução das desigualdades na composição da burocracia são passos decisivos para a construção de burocracias efetivamente antirracistas. Para tanto, a representatividade racial é um imperativo que advoga pela equidade na ocupação dos espaços, mas sobretudo pela incorporação do antirracismo como prática para a produção de políticas públicas promotoras de justiça social e de enfrentamento às desigualdades. (Tatiana Dias Silva, 2021)*

Uma vez compreendido o processo de implementação da política de cotas raciais no Brasil, com especial destaque àquela voltada a concursos públicos da administração pública federal, interessa analisar a efetividade da Lei nº 12.990/2014. Para tanto, apresenta-se um mapeamento do número de servidores públicos federais negros (pretos ou pardos) no ano da promulgação da Lei e nos dez anos seguintes, compreendendo o período de 2014-2024, com o fim de verificar a efetividade desta no propósito de ampliação de pessoas negras no serviço público federal.

Assim, o presente capítulo destina-se a um estudo quantitativo, pela análise de dados numéricos e pelo propósito de medição da ocupação da administração pública federal por negros, e qualitativo, pelo aprofundamento da compreensão dos resultados encontrados, tendo como parâmetro dados obtidos diretamente do PEP – Painel Estatístico de Pessoal do Governo Federal, base de dados do Poder Executivo Federal, e do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Na análise de dados do IBGE, amparou-se nos Censos Demográficos dos anos de

2010 e 2022, por serem as pesquisas mais completas do instituto a nível nacional que permitem conhecer mais detalhadamente a população brasileira. No Censo do ano de 2010, filtrou-se a categoria “Características da População e dos Domicílios”, seção “População residente, por cor ou raça, 2010”. Já no Censo de 2022, utilizou-se o recorte temático População por cor ou raça - Resultados do universo”. Salienta-se que o IBGE se utiliza de cinco categorias para fins de classificação étnico-racial, a saber: branca, parda, preta, amarela e indígena.

Oportuno destacar que, em decorrência do aprimoramento dos métodos de pesquisa do IBGE, o último Censo, realizado em 2022, empregou, pela primeira vez, metodologias quantitativas e qualitativas nas pesquisas, com o objetivo de compreender as formas de percepção pessoal dos indivíduos, associando as cinco categoriais étnico-raciais (branco, pardo, preto, amarelo, indígena) a outros critérios de pertencimento identitário, como origem familiar, cor da pele, traços físicos, etnia, entre outros (IBGE, 2022, online).

Na análise de dados do PEP, filtrou-se a categoria “Servidores”, em seguida, direcionou-se à aba “Faça você mesmo”, uma ferramenta de filtragem que o site disponibiliza para que o usuário chegue ao dado almejado com mais facilidade mediante navegação personalizada, aplicou-se os filtros “Cor”, na primeira seção, “Cor da Origem Étnica”, na segunda dimensão, finalizando com a seleção dos anos de 2014 (primeira amostragem) e 2024 (segunda amostragem).

A combinação de informações permitiu mapear a representatividade negra na administração pública federal no período de 2014 a 2024, pois foi possível tomar nota do percentual de negros na população brasileira e na administração pública federal, possibilitando a aferição da efetividade da Lei nº 12.990/2014.

Por fim, a partir desses dados foram elaborados os gráficos 1, 2, 3, 4 e 5 e a tabela 1, no intento de facilitar a visualização da sua abordagem.

### **5.1. Explicando o PEP – Painel Estatístico de Pessoal**

O Painel Estatístico de Pessoal (PEP) é o banco de dados do Poder Executivo Federal sobre o quadro de servidores, sejam eles servidores ativos, temporários, aposentados, instituidores de pensão ou ocupantes de cargos ou funções comissionados, desde 1999, substituindo o anterior Boletim Estatístico de Pessoal. O objetivo é publicizar informações relativas aos servidores da administração pública federal de forma transparente e organizada, com base em dados ordenados e mantidos pelo Governo Federal.

O site do PEP é dividido em oito seções, a saber: seção de despesas, seção de servidores, seção de remuneração, seção de ingressos, seção de funções, seção de aposentadorias, seção de desligamentos e seção de afastamentos, além de uma seção de navegação personalizada denominada “Seção Faça Você Mesmo”.

Importa ressaltar que as publicações contidas no PEP decorrem do direito fundamental a informações de caráter público, positivado no artigo 5º, XXXIII, assim como do princípio da publicidade administrativa, previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, que traduz o ideal de transparência na administração pública, como via de regra, aplicando-se, excepcionalmente, o sigilo de informações quando “seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (Brasil, 1988), nos termos da garantia fundamental acima mencionada.

Esse ideal dialoga com a proposta de cidadania inclusiva e democracia participativa, porquanto permite o controle da administração pública pelos administrados, o que vai ao encontro do ideal de um estado democrático de direito probo, justo e transparente:

Outro princípio mencionado na Constituição é o da publicidade. Indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem. (José dos Santos Carvalho Filho, 2024, p. 21)

Uadi Lammêgo Bulos (2025, p. 865) explica que:

O princípio da publicidade administrativa tem por escopo manter a total transparência na prática dos atos da Administração Pública, que não poderá ocultar do administrado o conhecimento de assuntos que o interessam direta ou indiretamente.

Cabe ressaltar que o princípio da publicidade administrativa está intrinsecamente associado ao ideal de cidadania participativa inaugurado pela Constituição de 1988, perspectiva em que vale a ponderação de William Paiva Marques Júnior (2024, p. 12/13):

A partir desses conceitos, a cidadania formal cede espaço à cidadania inclusiva e pode ser definida como um direito fundamental que se realiza por meio da transparência e divulgação de informações de interesse público/coletivo (verdade), da adesão consensual e solidária dos cidadãos em prol de um bem maior e comum (consenso) e da interação dos cidadãos na construção e aperfeiçoamento das instituições democráticas (participação). [...] O conceito de cidadania inclusiva, portanto, está intrinsecamente relacionado ao valor e às diretrizes do regime democrático. [...] . Essa nova ideia de cidadania é o destino natural para o qual

converge a soberania popular. É a consubstanciação de um ideal de democracia participativa que se estende além do estabelecimento dos tradicionais modos organizativos do poder político e do arrolamento de direitos e garantias fundamentais, ou de uma releitura da teoria constitucional com vistas a constituir um método interpretativo que amplie o grau de constitucionalização do ordenamento jurídico.

Assim, há uma clara inter-relação entre democracia, acesso às informações públicas – mediante a publicidade administrativa – e cidadania, de modo que:

Este vínculo, longe de ser mero corolário do ideal democrático, revela-se como elemento para a concretização de uma cidadania ativa e participativa. A Transparência governamental sustenta a legitimidade das instituições democráticas e configura um requisito para o exercício consciente e informado dos direitos políticos, permitindo que os governados não sejam meros espectadores, mas atores efetivos no cenário político. (Marcos Vinícius de Sousa Rocha Gomes, 2024, p. 33)

Em síntese, o princípio da publicidade administrativa demonstra ser uma ferramenta facilitadora da cidadania inclusiva e da democracia participativa, a partir da disposição de informações públicas aos administrados, oportunizando aos cidadãos o acesso à informação necessário ao controle da administração pública e de seus agentes administrativos, perfectibilizando o ideal de democracia participativa.

Segundo Marcos Vinícius de Sousa Rocha Gomes (2024, p. 35), a transparência pública pode ser expressada de diversas formas. Portanto, é possível afirmar que o Painel Estatístico de Pessoal do Poder Executivo Federal traduz uma das mais variadas alternativas da transparência pública.

Por outro lado, a existência do Painel Estatístico de Pessoal do Poder Executivo Federal não se resume à simplória aplicação do princípio da publicidade da administração pública federal. Representa, na verdade, um potente instrumento no controle de políticas públicas, tendo em vista que a publicização do quadro de pessoal do Poder Executivo Federal permite que os administrados tomem ciência do perfil dos agentes administrativos, porquanto sejam disponibilizadas informações categorizadas quanto ao sexo, idade, cor, existência ou não de deficiência, dentre outros.

Com base nesses dados, é possível mapear as características do quadro de pessoal do executivo federal, favorecendo o direcionamento das ações afirmativas a serem empreendidas, com o fim de efetivar as transformações sociais colimadas pela CF de 1988 e servem de parâmetro de medição da efetividade das políticas públicas.

No presente estudo, a divulgação do quantitativo de servidores públicos da administração pública federal por critério étnico-racial permitiu comparar o quadro de pessoal

do poder executivo federal no ano da promulgação da Lei nº 12.990/2014 e após a implantação do sistema de cotas raciais em concursos públicos. Com isso, é possível mensurar o grau de efetividade da referida Lei e se tem alcançado a eficácia pretendida, sobretudo se a representatividade negra na administração pública federal aumentou e se o quadro de pessoal se equiparou à realidade brasileira.

Para fins de aferição, utilizou-se a seção de servidores, com os filtros de cor/cor da origem étnica na ferramenta de busca personalizada “Faça Você Mesmo”. Cabe mencionar que a categoria de servidores reúne dados do Poder Executivo Federal Civil e dos Servidores da Segurança Pública do Governo do Distrito Federal, extraídos do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE). Contudo, tendo em vista que o presente trabalho pretende analisar o quadro de servidores da administração pública federal, excluiu-se da pesquisa os servidores do Distrito Federal.

A seguir, passa-se à análise dos dados extraídos do Painel Estatístico de Pessoal do Governo Federal, associadamente àqueles obtidos pelos censos demográficos dos anos de 2010 e 2022.

## **5.2. Lei de Cotas Raciais em Certames Públicos na década de 2014-2024: o que os números do Painel Estatístico de Pessoal revelam**

Neste tópico, analisam-se os dados estatísticos obtidos em seleção refinada do Painel Estatístico de Pessoal do Poder Executivo Federal no lapso dos dez anos de existência da Lei nº 12.990/2014, entre 2014 e 2024, associado ao perfil demográfico brasileiro constatado pelos censos demográficos elaborados pelo IBGE nos anos de 2010 e 2022. O objetivo é, essencialmente, aferir o grau de eficácia da referida Lei, a partir de sua efetividade em ampliar a quantidade de negros na administração pública federal, uma das missões a qual se propunha inicialmente.

De início, convém mencionar que em 2014, ano de publicação da Lei de Cotas Raciais em Concursos Públicos da Administração Pública Federal, a população brasileira era composta, em sua maioria, por pessoas negras, haja vista que 50,7% dos brasileiros declararam-se dessa forma, sendo que 7,6% da população total se autodeclarava como preta e 43,1% como parda, conforme Gráfico 1.

Gráfico 1 – Distribuição da população brasileira por cor, segundo o Censo Demográfico de 2010

População por Cor - 2010

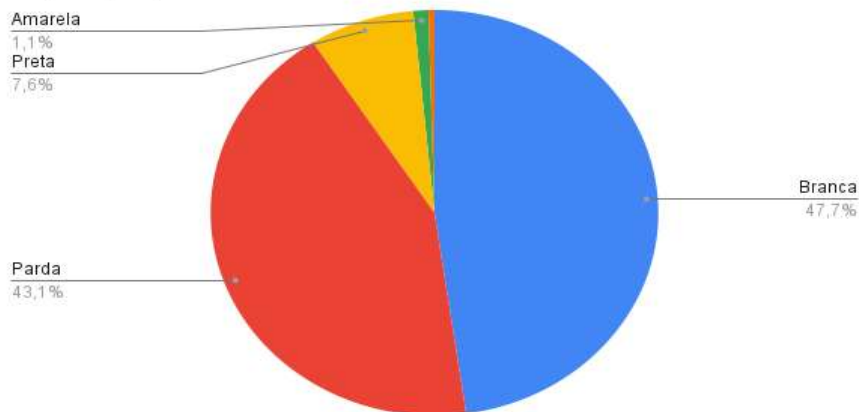


Gráfico elaborado pela autora.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).

Pelos dados ora ilustrados, evidencia-se que o perfil étnico-racial nacional era negro, visto que a maioria dos brasileiros assim se enxergava. Embora essa fosse a realidade, no serviço público executivo federal era bem diferente. Dados do PEP mostram que negros eram minoria a ocupar cargos e empregos na administração pública federal no ano de 2014, representando apenas 28,2% dos servidores, consoante se observa no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Servidores Públicos do Poder Executivo Federal no ano de 2014

PEP - 2014

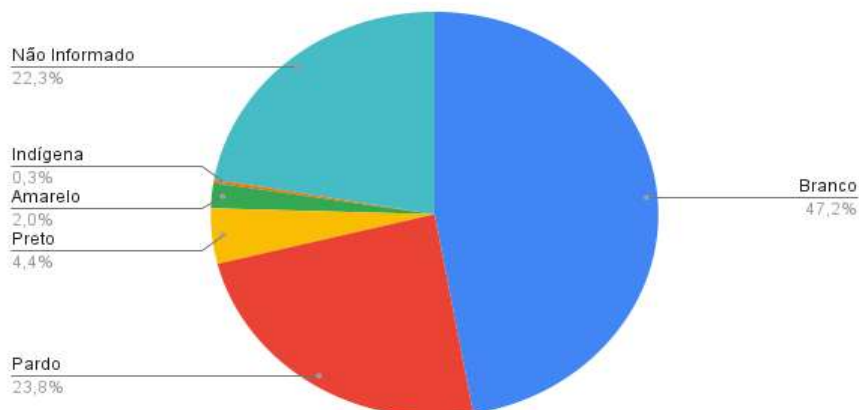


Gráfico elaborado pela autora.

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal do Poder Executivo Federal (2014).

Enquanto os negros representavam metade da população brasileira (50,7%), na administração pública federal a fração despencava para pouco mais de um quarto do quadro de pessoal (28,2%), o que escancara a desigualdade racial – e até um racismo

institucionalizado – que assolava o país e evidenciava que espaços de poder eram ocupados por brancos.

Esse quadro confere respaldo ao entendimento do Ministro Luís Roberto Barroso ao proferir voto pela constitucionalidade da Lei de Cotas em Concurso Público sob o fundamento da igualdade material, pois, mesmo com a igualdade formal prevista no artigo 5º da CF/1988, existia uma incontestável desigualdade na prática:

Portanto, diante da persistência das desigualdades enfrentadas pela população afrodescendente, evidenciada em todos os indicadores sociais, há fundamento constitucionalmente legítimo para a desequiparação promovida pela Lei nº 12.990/2014. Afinal, a reserva de vagas para negros no serviço público se volta a combater o racismo estrutural presente na sociedade brasileira, na linha dos compromissos firmados pela Constituição de 1988 com a promoção da igualdade em seu sentido material, com a redução das desigualdades e com o combate ao racismo (CF/1988, arts. 3º, III e 5º, caput e XLII). (Supremo Tribunal Federal, ADC nº 41, online)

Anos depois, de acordo com o Censo Demográfico de 2022, houve um aumento na quantidade de indivíduos que se autodeclararam negros no Brasil: cerca de 55,5% da população se reconhecia como pertencente a esse grupo, sendo esse percentual composto por 10,2% de pretos e 45,3% de pardos, em consonância com o Gráfico 3.

Gráfico 3 – Distribuição da população brasileira por cor, segundo o Censo Demográfico de 2022

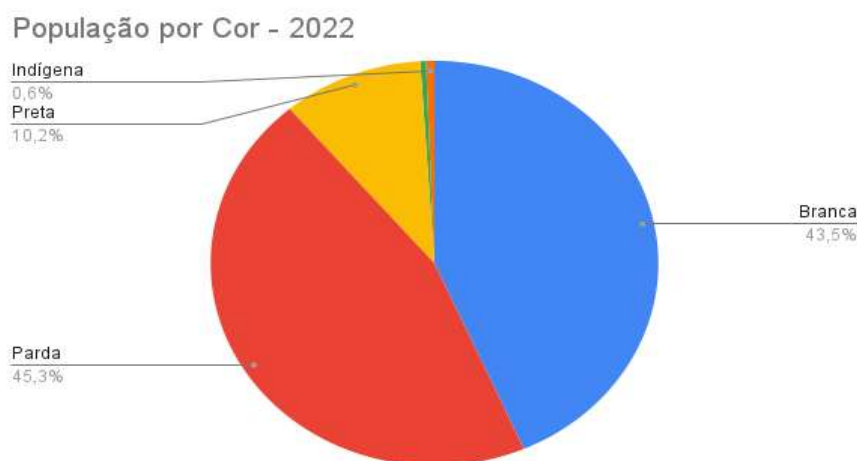


Gráfico elaborado pela autora.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022).

Portanto, observa-se que a população brasileira ainda é, em sua maioria, composta por pessoas negras, conferindo-se ênfase ao aumento no número de pessoas que se enxergam como pretas e pardas.

Compulsando o PEP, dez anos após a promulgação da Lei nº 12.990/2014 a porcentagem de servidores públicos negros aumentou para cerca de 33%, em que 5,5% do total é formado por pretos e 27,5% por pardos, conforme o Gráfico 4.

Gráfico 4 – Servidores Públicos do Poder Executivo Federal no ano de 2024

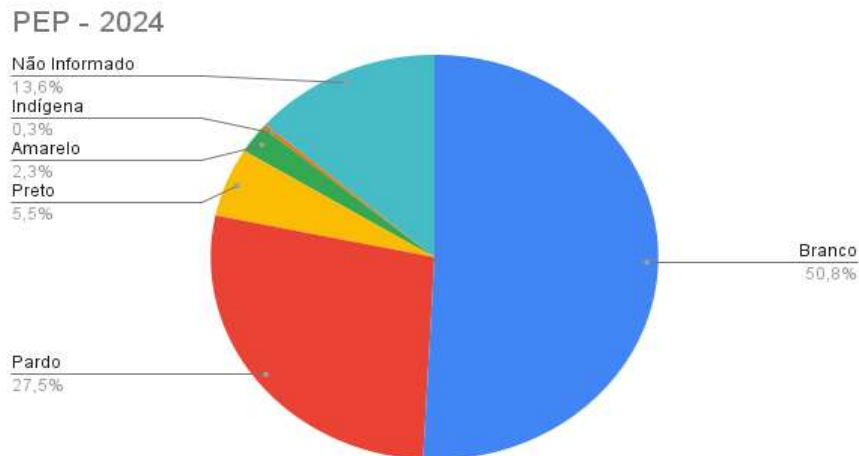


Gráfico elaborado pela autora.

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal do Poder Executivo Federal (2024).

Em dez anos de vigência da Lei, foi possível observar um aumento de, aproximadamente, 16,8% de servidores negros na administração pública federal. Em termos numéricos, com vistas a maior detalhamento, é possível conferir esse crescimento por intermédio da Tabela 1:

Tabela 1 – Distribuição dos servidores no Serviço Público Federal por cor 2014-2024

Perfil Étnico-Racial	Período	
	2014	2024
Branco	594.399	620.207
Pardo	300.101	335.693
Preto	55.527	67.028
Amarelo	25.299	27.525
Indígena	3.316	3.642
Não Informado	280.125	166.409
<b>Total</b>	<b>1.258.767</b>	<b>1.220.504</b>

Tabela elaborada pela autora.

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal do Poder Executivo Federal.

Em que pese se ter aferido aumento no número de servidores negros na composição da administração pública federal, cuida-se de um tímido aumento quando se

compara com o perfil demográfico étnico-racial do Brasil. Enquanto em termos demográficos os negros no país representam quase 60% da população, na Administração Pública federal essa representatividade não alcança, sequer, a 35%. Portanto, ainda há uma enorme distorção entre o quantitativo de pessoas negras em termos demográficos e na ocupação de cargos públicos da administração pública federal, evidenciando que “demograficamente, negros compõem apenas a maior parte da população brasileira, como são igualmente subrepresentados em espaços de prestígio e poder” (Costa, *et al*, 2022, p. 2).

Gráfico 5 – Representatividade de Negros na Administração Pública Federal 2024

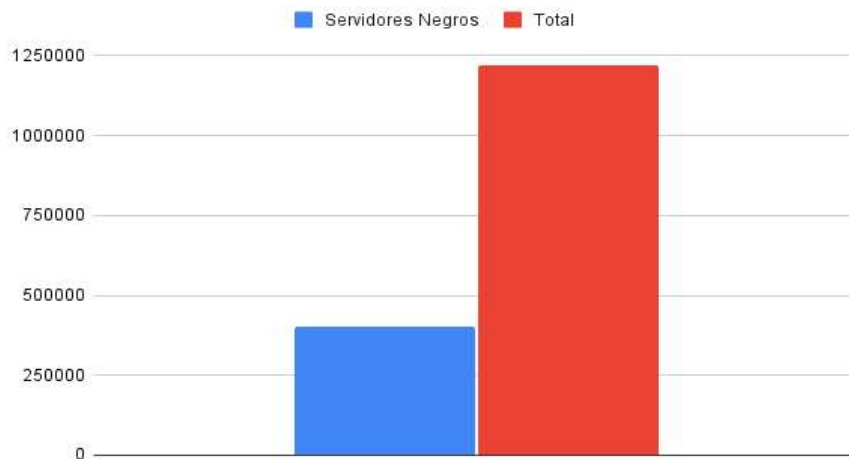


Gráfico elaborado pela autora.

Fonte: Painel Estatístico de Pessoal do Poder Executivo Federal (2024).

Em estudo analítico denominado “Ingressantes no Executivo Civil Federal: uma análise no contexto da Lei de Cotas no serviço público”, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Tatiana Dias Silva (2023, online) explica que, de fato, houve mudanças no perfil racial do funcionalismo público brasileiro no contexto pós anos 2000, propiciadas pelo empreendimento de ações afirmativas. No entanto, relata que, mesmo com a Lei nº 12.990/2014, há uma persistente discrepância no percentual de servidores negros no Executivo Federal (35,1% à época do estudo) e negros na força de trabalho nacional: (55,4%), e que essa diferença se amplia quando se compara com os cargos de nível superior (27,3%). Conclui a autora pelo insistente déficit de representatividade negra na Administração Pública federal.

Silva (2023, p. 11) aduz que a baixa efetividade da Lei de Cotas Raciais está associada, dentre outros fatores, à ausência ou à baixa frequência de concursos públicos, o que obstaculiza a incidência da reserva de vagas:

Cabe mencionar que muitas carreiras, inclusive entre as selecionadas, não foram sequer impactadas pela Lei de Cotas no serviço público, uma vez que não foram realizados concursos públicos para seus quadros durante a vigência da lei. Assim, corrobora a baixa mobilidade do perfil racial dessas carreiras a ausência de concurso público nos últimos anos. Tal ausência impede que a recente política de ação afirmativa para o serviço público, e outras alterações sociais [...] contribuam de modo mais substancial para a renovação racial do quadro funcional.

Outro fator apontado pela autora diz respeito à inexistência de ferramentas de avaliação e acompanhamento da ação afirmativa, que concentrem dados detalhados acerca do ingresso de pessoas negras, não apenas em aspectos quantitativos, mas qualitativos e busquem verificar se esses sujeitos ingressaram pela ampla concorrência ou, de fato, pela reserva de vagas.

A ausência de mecanismo institucional de avaliação e coordenação, como preconizado na referida justificativa ao PL e no Estatuto da Igualdade Racial, não permite que esses problemas sejam apresentados a contento, e a política, aprimorada. A ausência de um modelo de governança para a ação afirmativa limita até mesmo a identificação de informações cruciais para a avaliação da política pública. [...] É fundamental para o êxito da iniciativa a apresentação de informações com transparência, desde o nível singular de cada concurso (vagas reservadas, aprovações em cada modalidade de concorrência, nomeações etc.), até o nível agregado dos órgãos e do conjunto do Executivo civil federal. Além de permitir o controle social, essa dinâmica possibilita o aprimoramento interno e a difusão da iniciativa e dos aprendizados para outros órgãos, poderes e entes subnacionais. [...] Conhecer com profundidade e enfrentar ativamente o *modus operandi* da reprodução das desigualdades na composição da burocracia são passos decisivos para a construção de burocracias efetivamente antirracistas. Para tanto, a representatividade racial é um imperativo que advoga pela equidade na ocupação dos espaços, mas sobretudo pela incorporação do antirracismo como prática para a produção de políticas públicas promotoras de justiça social e de enfrentamento às desigualdades. (Tatiana Dias Silva, 2023, p. 17/18)

Deve-se atentar que o percentual de aumento no quantitativo de negros no quadro de pessoal do Poder Executivo federal não está direta ou inteiramente associado à reserva de vagas fixada pela Lei nº 12.990/2014, uma vez que o ingresso de negros após a implementação da ação afirmativa não necessariamente decorreu unicamente por cotas raciais. Interessante pontuar que há a possibilidade de um candidato negro ser aprovado pela ampla concorrência, caso alcance a nota exigida, deixando, então, de disputar pelas vagas reservadas:

Art. 3º Os candidatos negros concorrerão concomitantemente às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso. § 1º Os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computados para efeito do preenchimento das

vagas reservadas. (Brasil, 2014, Lei nº 12.990/2014)

Em síntese, a insuficiência de concursos (ou, em alguns casos, a sua completa ausência) somada à inexistência de um banco de dados federal que concentre informações específicas e pormenorizadas sobre a execução da reserva de vagas a pessoas negras constituem óbices que retardam a efetividade da Lei de Cotas Raciais.

Isso mostra que, apesar dos avanços obtidos com a implementação da política de cotas no serviço público, o cenário atual não é o ideal, sendo legítima a manutenção da reserva de vagas para negros nos concursos públicos por mais anos, associada a outras ações afirmativas, a exemplo de um aumento do percentual de reserva de vagas para negros, para que se chegue a um patamar equânime entre a população negra no país e no funcionalismo público.

Exige-se, também, atenção das autoridades públicas na compreensão global da problemática, tendo em vista que a finalidade pretendida quando do estabelecimento de uma política de cotas, qual seja a efetivação de uma igualdade racial, requer ações integradas. Em outras palavras, não basta criar uma lei se não forem promovidas demais ações que coadunem o seu objetivo-fim.

Os dados encontrados no Painel Estatístico de Pessoal do Poder Executivo Federal são úteis no mapeamento do perfil do quadro de pessoal, contudo, a criação de uma pasta destinada especificamente ao acompanhamento detalhado da execução da política de cotas raciais em concursos públicos pode propiciar um controle minucioso da efetividade da Lei nº 12.990/2014.

### **5.3. A chancela do compromisso com a promoção da igualdade racial: prorrogação da reserva de vagas em concursos públicos por mais dez anos e a ampliação do rol de beneficiários**

O artigo 6º da Lei nº 12.990/2014 previa o prazo de dez anos para a reserva de vagas para negros em concursos públicos para cargos da Administração Pública Federal, contados da data da sua publicação (Brasil, 2014). Imaginava-se que fixar um período facilitaria a correção da desigualdade racial no Brasil, sem que a política de cotas, caso perdurasse *ad aeternum*, convertesse-se em uma forma de discriminação negativa. Esse período serviria, também, como métrica para acompanhamento da eficácia das cotas raciais, de maneira que, durante os dez anos de vigência da Lei, avaliar-se-ia a taxa de crescimento de

negros na ocupação de cargos do Poder Executivo Federal.

Assim, decorridos os dez anos previstos, a questão da prorrogação da Lei de Cotas em certames públicos entrou em pauta de discussão no Senado Federal, originando o Projeto de Lei nº 1.958/2021, de autoria do Senador Paulo Paim, com o objetivo de avaliar a eficácia da Lei nº 12.990/2014 ao longo da década de 2014-2024 e a necessidade em prorrogar as cotas raciais em concursos. Na justificção do PL nº 1.958/2021, o Senador Paulo Paim apontou que:

[...] a Lei nº 12.990, de 2014, estabelece, no caput de seu art. 6º, sua vigência por dez anos. Assim, a política de reserva de vagas para pretos ou pardos nos concursos públicos no âmbito da administração pública federal proposta em 2014 deixará de existir em 2024. A política de reserva de vagas nos concursos públicos federais proposta pela Lei nº 12.990, de 2014, tem, como todas as ações afirmativas, como um de seus traços característicos a temporariedade. Dessa forma, passado o tempo estipulado para sua vigência, a política deve ser reavaliada, a partir dos dados objetivos da realidade que se pretendia impactar. Se a realidade foi positivamente impactada e os resultados pretendidos foram alcançados, não há mais razão para sua permanência. De outro lado, se os resultados não foram alcançados ou apenas o foram parcialmente, a política deve permanecer. Teremos alcançado um resultado adequado quando o número de pretos e pardos na administração pública federal corresponder ao percentual desse segmento populacional na população total do país. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população negra (pretos e pardos) corresponde a cerca de 56% da população total do país. Assim, alcançado e mantido esse patamar, não seria mais necessária a política de reserva de vagas nos concursos públicos federais. (Brasil, 2021, PL nº 1.958/2021, online)

Apesar do comprovado aumento no número de servidores negros da Administração Pública Federal, esse crescimento não bastou para nivelar a representatividade negra nesse setor, haja vista que o percentual de negros na ocupação de cargos do Poder Executivo Federal permanece aquém do ideal: segundo dados calculados a partir do Painel Estatístico de Pessoal do Poder Executivo Federal, após o aumento de 16,8%, o quantitativo de servidores negros perfaz a porcentagem de 33%, enquanto esse mesmo grupo representa quase 56% da população brasileira.

Nesse sentido, prosseguiu o Senador Paulo Paim, explicitando que:

Esse aumento demonstra o óbvio êxito da política de reserva de vagas no sentido de fazer com que a composição da força de trabalho estatal no âmbito federal se aproxime, paulatinamente, da composição da população como um todo. Avançou, mas não alcançou, ainda, o ponto ótimo da política que consiste na equivalência plena. Ainda nos encontramos com percentual muito abaixo do percentual da população negra em face da população total, circunstância que impõe a permanência da política de reserva de vagas para negros na administração pública federal proposta por este projeto de lei. (Brasil, 2021, PL nº 1.958/2021, online)

De fato, conforme discorrido no tópico anterior, o aumento mostrou-se ínfimo ante o contexto populacional do Brasil, o que, considerando o propósito inicial da Lei nº 12.990/2014 em promover a igualdade racial por intermédio da representatividade negra nos cargos da Administração Pública Federal, respalda a prorrogação das cotas raciais em concursos públicos por mais uma década, constituindo medida razoável e necessária à efetivação de uma igualdade material.

O Senador entendeu pela manutenção da reserva de vagas para negros em concursos públicos para provimento de cargos da Administração Pública Federal enquanto não fosse alcançada uma correspondência entre o percentual demográfico de negros e o quantitativo de servidores no Poder Executivo Federal:

Esse aumento demonstra o óbvio êxito da política de reserva de vagas no sentido de fazer com que a composição da força de trabalho estatal no âmbito federal se aproxime, paulatinamente, da composição da população como um todo. Avançou, mas não alcançou, ainda, o ponto ótimo da política que consiste na equivalência plena. Ainda nos encontramos com percentual muito abaixo do percentual da população negra em face da população total, circunstância que impõe a permanência da política de reserva de vagas para negros na administração pública federal proposta por este projeto de lei. (Brasil, 2021, PL nº 1.958/2021, online)

Assim, em maio de 2025, o Senado Federal aprovou a prorrogação das cotas raciais em concursos públicos para a Administração Pública Federal, convertendo o Projeto de Lei nº 1.958/2021 na Lei nº 15.142/2025, promulgada em 3 de junho de 2025, e que passa a substituir a Lei nº 12.990/2014. Merece destaque o aprimoramento do sistema de cotas raciais continuado pela Lei nº 15.142/2025, evidenciado pelo detalhamento da política de cota, de modo que a nova lei conta com oito artigos a mais que a lei anterior, além de trazer algumas inovações.

A primeira e mais comentada aduz à ampliação promovida pela Nova Lei de Cotas, tanto no percentual destinado à política de cotas, em que se ampliou o percentual de reserva de vagas de 20% para 30%, quanto ao rol de beneficiários da ação afirmativa, pois estão incluídos não mais apenas os negros – o que inclui pretos e pardos, mas também indígenas e quilombolas. Referida medida indica uma nova visão acerca da realidade brasileira, almejando que quilombolas e indígenas tornem-se, igualmente, protagonistas sociais.

A segunda mudança de maior destaque é relativa aos certames que deverão aplicar a política de cotas, já que, a partir de agora, incidirá “nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal” e “nos

processos seletivos simplificados para o recrutamento de pessoal nas hipóteses de contratação por tempo determinado”, nos termos do artigo 1º, incisos I e II, da Lei nº 15.142/2025 (Brasil, 2025).

Interessa pontuar que a nova lei manteve o prazo de vigência da anterior, prorrogando por mais dez anos o sistema de cotas raciais em concursos públicos, na forma do artigo 12 da Lei nº 15.142/2025, “o Poder Executivo federal promoverá a revisão do programa de ação afirmativa de que trata esta Lei no prazo de 10 (dez) anos, contado da data de sua entrada em vigor.” A referência ao prazo de revisão legal, por semelhantes razões daquelas associadas à Lei nº 12.990/2014, se dá, sobretudo, pela necessidade de acompanhamento da efetividade e do impacto da ação afirmativa. Afinal, segundo o artigo 10 da Nova Lei de Cotas Raciais em Concursos Públicos:

Art. 10. Os órgãos do Poder Executivo federal responsáveis pela gestão e inovação em serviços públicos, pela promoção da igualdade racial, pela implementação da política indigenista e pela promoção dos direitos humanos e da cidadania realizarão o acompanhamento e o monitoramento do disposto nesta Lei. (Brasil, 2025, Lei nº 15.142/2025, online)

No mais, a Lei nº 15.142/2025 manteve a realização de procedimento de confirmação da autodeclaração étnico-racial, segundo o seu artigo 3º, §1º, alertando, no artigo 4º do referido dispositivo legal, para a possibilidade de operação de reanálise da confirmação em caso de denúncia. Ou seja, a Lei nº 15.142/2025 prevê com mais clareza a possibilidade de realização tanto de comissões de validação quanto de verificação étnico-racial.

O que se pode constatar, além de as autoridades públicas brasileiras seguirem ratificando o compromisso com a promoção da igualdade racial, é que houve um aprimoramento da legislação que positiva as cotas raciais em concursos públicos. Comparando a Lei nº 12.990/2014 com a Lei nº 15.142/2025, esta é mais dotada de sofisticação e detalhamento do que a anterior, o que denota a evolução na forma de elaborar a política de cotas. Entretanto, não se pode negar que a principal diferença a ser implementada pela Lei nº 15.142/2025 diz respeito ao acompanhamento minucioso da eficácia da ação afirmativa, em que se deve observar o grau de aumento de ingressantes/ocupantes negros em cargos da Administração Pública federal, a periodização e tendência de nacionalização/uniformização dos concursos públicos, a exemplo do Concurso Nacional Unificado (CNU), traçando uma métrica dos impactos da Lei. Isso viabilizará a mensuração da efetividade das cotas raciais na concretização da igualdade racial no Brasil.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a formação histórica do Brasil, verifica-se que a sedimentada marginalização de pessoas negras. Evidencia-se a obstaculização do acesso de pessoas negras a espaços outrora ocupados apenas por brancos, principalmente pelo fato de a elas ter-se imposto a condição de escravo, posição essa mantida por longos anos em razão da negligência estatal em investir em políticas compensatórias ou reparatórias no contexto pós-abolicionista, enraizou-se tão profundamente na sociedade, cujo resultado aponta para um racismo institucionalizado.

Após o movimento de revisão das relações sociais, propiciado pela Constituição Federal de 1988, com a consolidação de direitos e garantias fundamentais e atribuiu ao Estado o dever de perseguir no plano prático a igualdade material entre os cidadãos, o que estava aliado ao novo sentido de cidadania, passou-se a clamar por reparação histórica e correção de distorções sociorraciais. Diante disso, as autoridades brasileiras se mostraram comprometidas em investir em políticas públicas de mitigação dos impactos da escravidão, por intermédio de ações afirmativas para grupos étnico-raciais, momento em que a proposição de cotas raciais surge como forte mecanismo de alcance da almejada democracia racial. Com isso, os negros foram incluídos na agenda de políticas públicas, mediante a promoção de diversas ações pelo Estado brasileiro entre os anos 1990 e os dias atuais, a exemplo da criação do Estatuto da Igualdade Racial.

Nesse contexto, as ações afirmativas surgem como um meio de promover justiça ao permitir diversificação racial nos espaços de poder, considerando as distorções e injustiças às quais a população negra foi submetida durante décadas. Dentro do gênero “ações afirmativas”, inserem-se as cotas raciais como forte mecanismo de alcance da almejada democracia racial, por meio de reserva de vagas a minorias étnico-raciais.

Nessa lógica, o sistema de cotas instituído no Brasil abarcou, primeiro, o espaço acadêmico de poder, reservando o percentual de 20% das vagas nas universidades federais para pessoas negras, com a promulgação da Lei nº 12.711/2012. Viu-se que a ideia coadunaria melhor ainda os ideais pretendidos se abrangesse os cargos e as funções da administração pública, o que propiciou a reserva de vagas, por meio da Lei nº 12.990/2014, no âmbito de concursos públicos para provimento de cargos na Administração Pública federal.

Ultrapassando a perspectiva da reparação histórica, as cotas raciais em concursos públicos, ação afirmativa declaradamente constitucional na ADC nº 41, representam importante medida na promoção da igualdade racial, no que tange à ocupação de espaços de

poder por pretos e pardos – e, agora, por indígenas e quilombolas, favorecendo a representatividade negra no funcionalismo público. Isso significa a adoção e o fortalecimento de uma burocracia representativa, em que se objetiva espelhar o quadro de pessoal a partir do perfil demográfico brasileiro, aproximando-o da realidade social.

Em que pese a Lei nº 12.990/2014 ter permitido um aumento no quantitativo de negros no quadro de pessoal do Poder Executivo federal, pode-se afirmar que não logrou êxito por completo, considerando os dados extraídos do Painel Estatístico de Pessoal do Poder Executivo federal. Pelo PEP, é possível mapear as características do quadro de pessoal do executivo federal, destacando-se que a divulgação do quantitativo de servidores públicos da administração pública federal por critério étnico-racial permitiu comparar o quadro de pessoal do poder executivo federal no ano da promulgação da Lei nº 12.990/2014 e após a implantação do sistema de cotas raciais em concursos públicos, favorecendo o direcionamento da ação afirmativa nos próximos anos.

Segundo dados calculados a partir do Painel Estatístico de Pessoal, o aumento no quantitativo de negros no quadro de pessoal do Poder Executivo federal decorridos dez anos da Lei nº 12.990/2014 fez o índice de 16,8%, haja vista que o percentual de negros ocupantes de cargos na Administração Pública federal cresceu de 28,25% para 33%. Todavia, esse crescimento não bastou para nivelar a representatividade negra nesse setor, visto que o percentual de negros na ocupação de cargos do Poder Executivo Federal permanece aquém do ideal, levando em conta que pessoas pretas e pardas representam mais da metade da população brasileira, de acordo com o IBGE. Em outras palavras, há, ainda, uma persistente discrepância entre o perfil demográfico brasileiro e o padrão do quadro de pessoal da Administração Pública federal.

Deve-se atentar que o percentual de aumento no quantitativo de negros no quadro de pessoal do Poder Executivo federal não está direta ou inteiramente associado à reserva de vagas fixada pela Lei nº 12.990/2014, uma vez que o ingresso de negros após a implementação da ação afirmativa não necessariamente decorreu unicamente por cotas raciais. Interessante pontuar que há a possibilidade de um candidato negro ser aprovado pela ampla concorrência, caso alcance a nota exigida, deixando, então, de disputar pelas vagas reservadas.

Em síntese, esse baixo percentual de aumento ocorreu, sobretudo, em decorrência: da baixa ocorrência de concursos para provimento de cargos do Poder Executivo federal nos últimos dez anos e da falta de acompanhamento detalhado e focalizado do sistema de cotas raciais em concursos, fatores que comprometeram a efetividade da Lei nº 12.990/2014 e

inviabilizaram o seu controle.

Isso mostra que, apesar dos avanços obtidos com a implementação da política de cotas no serviço público, o cenário atual não é o ideal, de maneira que é legítima a manutenção da reserva de vagas para negros nos concursos públicos por mais anos, associada a outras ações afirmativas, sendo válido, inclusive, um aumento do percentual de reserva de vagas para negros, objetivando alcançar um patamar equânime entre a população negra no país e no funcionalismo público.

Por conta disso, decidiu-se pela prorrogação da política de cotas raciais em concursos públicos por mais dez anos, culminando na Lei nº 15.142/2025, promulgada em 3 de junho de 2025, que passará a substituir a Lei nº 12.990/2014. Interessa pontuar que a nova lei dilatou a vigência da ação afirmativa e ampliou tanto o percentual para 30%, o rol de beneficiários, abrangendo, agora, indígenas e quilombolas, quanto os certames nos quais incidirão a reserva de vagas, incidindo em concursos e processos simplificados para contratações temporárias.

Ademais, a Lei nº 15.142/2025 manteve a realização de procedimento de confirmação da autodeclaração étnico-racial, porém, prevendo com mais clareza a possibilidade de realização tanto de comissões de validação – análise prévia, no curso da operacionalização do certame – e de verificação étnico-racial – avaliação suplementar em caso de denúncia ou suspeita de fraude à cota.

Espera-se que a Lei nº 15.142/2025 cumpra, efetivamente, o seu propósito em estabelecer uma simetria racial nos cargos públicos do Poder Executivo federal, missão esta almejada desde a promulgação da Lei nº 12.990/2014. Para tanto, exige-se cauteloso acompanhamento da política pública no decorrer dos próximos dez anos de sua vigência, associado ao desenvolvimento de medidas de concretização e otimização da aplicação das cotas raciais, servindo-se da criação de uma pasta de governo específica a este fim, na qual se deve coletar dados acerca da execução das cotas raciais, como o grau de aumento de ingressantes/ocupantes negros em cargos da Administração Pública federal, atentando-se para a respectiva forma de ingresso – se por cotas ou ampla concorrência, o nível de escolaridade dos concursos realizados que aplicaram a reserva de vagas, além da periodização de certames.

Essa pasta de governo traduz-se pela formulação de uma agenda de política pública, em que se proporia, para além de uma perspectiva jurídica/legalista da lei de cotas raciais, uma ponderação sociológica da ação afirmativa, haja vista que uma política pública, após criada, deve ser implementada e periodicamente avaliada. Em outras palavras, da mesma forma que é oportuna a análise da eficácia da Lei de Cotas Raciais em Concursos Públicos

enquanto norma no ordenamento jurídico, é igualmente necessário o empenho na avaliação organizada das cotas raciais em concursos públicos enquanto política pública. Isso representa a assunção de um compromisso em busca da materialização da isonomia e cidadania, constitucionalmente asseguradas, ante o viés inclusivo e reparatório das cotas raciais à população negra, processo esse que deve ser organizado e esmeradamente avaliado.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Jandaíra, 2019.

ALVES, Débora dos Santos. **Judicialização da Política de Cotas Raciais**: Análise de Decisões do Tribunal Regional Federal da 5ª Região Sobre o Método da Heteroidentificação no Contexto das Universidades Públicas. 2021. 92 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/57981>. Acesso em: 02 jan. 2025.

ANTUNES ROCHA, Cármen Lúcia. Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. **Revista de Informação Legislativa**, [s. l.] v. 33, ed. 131, p. 283-295, 30 set. 1996.

BARBOSA GOMES, Joaquim B. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo Direito Constitucional brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, [s. l.] v. 38, ed. 151, p 129-152, 30 set. 2001.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

BATISTA, Waleska Miguel; MASTRODI, Josué. Materialização da ação afirmativa para negros em concursos públicos (Lei N. 12.990/2014). **Revista Direito e Praxis**, [s. l.], v. 11, ed. 4, p. 2480-2501, 2 dez. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/43825>. Acesso em: 2 jan. 2025.

BENTO, Cida. O pacto da branquitude. São Paulo: Companhia das letras, 2022.

BRANDÃO, Paulo de Tarso; COSTA, Katherine Michelle Batalha; SANTOS, Tuane Santanatto Nascimento. A escravidão e o Estado Democrático de Direito: políticas públicas como forma de reparação histórica e promoção da igualdade. In: **VII Encontro Virtual do CONPEDI**, 7., 2024, Florianópolis. Florianópolis: CONPEDI, 2024. p. 7-26.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Constitucionalidade nº 41**. Relator Luís Roberto Barroso, Brasília, 8 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186**. Relator Ricardo Lewandowski, Brasília, 26 abr. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Casa Civil, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: Casa Civil, 1999.

BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília, DF: Casa Civil, 2010.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2012.

BRASIL. **Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014.** Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília, DF: Casa Civil, 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 1.958, de 26 de maio de 2021.** Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

BRASIL. **Lei nº 15.142, de 3 de junho de 2025.** Reserva às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas o percentual de 30% (trinta por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União e nos processos seletivos simplificados para o recrutamento de pessoal nas hipóteses de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público para os órgãos da administração pública federal direta, as autarquias e as fundações públicas; e revoga a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Brasília, DF: Casa Civil, 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. As ações afirmativas no Supremo Tribunal Federal: conexões entre direito e política na difícil promoção da equidade racial no Brasil. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, [S.L.], v. 21, n. 83, p. 51-74, jan. 2021.

BULOS, Uadi Lammego. **Curso de direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 38. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2024.

CENSO 2010. IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=10503&t=destaques>. Acesso em: 8 de mai. 2025.

CENSO 2022: PELA PRIMEIRA VEZ, DESDE 1991, A MAIOR PARTE DA POPULAÇÃO DO BRASIL SE DECLARA PARDA. IBGE. 22 de dez. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38719-censo-2022-pela-primeira-vez-desde-1991-a-maior-parte-da-populacao-do-brasil-se-declara-parda>. Acesso em: 4 de mai. 2025.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; RECK, Melina Breckenfeld. Ações afirmativas e a efetivação do princípio constitucional da igualdade. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, [S.L.], v. 3, n. 11, p. 29, 11 jan. 2007. <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v3i11.677>.

COSTA, Narjara Lima. A implementação da lei de cotas raciais nos concursos públicos federais: análises dos processos de execução da ação afirmativa. In: **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos** / Gleidson Renato Martins Dias e Paulo Roberto Faber Tavares Junior (organizadores). Rio Grande do Sul: IFRS, 2018. p. 80 - 105.

GOMES, César de Oliveira. **Racismo Institucional e Justiça: interfaces da Defensoria Pública da União**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2021.

GOMES, Marcos Vinícius de Sousa Rocha. **Democracia, Transparência Pública e Governo Aberto: o acesso à informação sob o prisma da participação sociopolítica no contexto brasileiro**. 2024. 231 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2024.

GRINBERG, Keila. **Código Civil e cidadania**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 3 ed., 2008.

JESUS, Rodrigo Ednilson de. **Quem quer (pode) ser negro no Brasil?**. 1. ed. Belo Horizonte - MG: Autêntica, 2021.

LIMA, Fabiana Kuele Moreira dos Santos. A Ética na Autodeclaração Racial e a Importância da Atuação das Comissões de Heteroidentificação na Concretização da Política Pública de Cotas Raciais. In: **VII Encontro Virtual do CONPEDI**, 1: 2024, Florianópolis. Florianópolis: CONPEDI, 2024. p. 99-116.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. A consolidação da cidadania na evolução histórica constitucional brasileira. In: **VII Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI**, 2024, Evento virtual. Constituição, teoria constitucional e democracia I. Florianópolis: CONPEDI, 2024. v. 01. p. 05-26.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. Isonomia Administrativa nas Universidades Públicas: Efetividade de Políticas Públicas Educacionais Inclusivas Ante a Realização do Procedimento de Heteroidentificação por Comissão de Validação de Declaração Étnico-Racial. In: **IV Encontro Virtual do CONPEDI**, 1: 2021: Florianópolis. Florianópolis: CONPEDI, 2021. p. 133-153.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. O Concurso Público como Manifestação do Estado Democrático de Direito. **Revista dos Estudantes da Faculdade de Direito da UFC**, Fortaleza, v. 1, p. 45-62, 2007.

MOREIRA, Adilson José. MISCIGENANDO O CÍRCULO DO PODER: ações afirmativas, diversidade racial e sociedade democrática. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 61, n. 2, p. 117-148, 23 ago. 2016. Universidade Federal do Paraná. <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v61i2.43559>.

NOGUEIRA, Oracy. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, [S.L.], v. 19, n. 1, p. 287-308, jun. 2007.

PANORAMA DO CENSO 2022. IBGE. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=38698>. Acesso em: 8 de mai. 2025.

PAINEL ESTATÍSTICO DE PESSOAL. **PEP**. 14 de jul. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/painel-estatistico-de-pessoal>. Acesso em: 11 de mai. 2025.

PAINEL ESTATÍSTICO DE PESSOAL: PUBLICAÇÕES. **PEP**. Disponível em: <http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>. Acesso em: 11 de mai. 2025.

POPULAÇÃO CHEGA A 205,5 MILHÕES, COM MENOS BRANCOS E MAIS PARDOS E PRETOS. **IBGE**. 24 de nov. 2017. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/18282-populacao-chega-a-205-5-milhoes-com-menos-brancos-e-mais-pardos-e-pretos>. Acesso em: 4 de mai. 2025.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

ROBAINA, Tomás Fernández. A Luta contra a Discriminação Racial em Cuba e as Ações Afirmativas: convite à reflexão e ao debate. In: **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas** / Sales Augusto dos Santos (Organizador). Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2005. p. 359-385.

SANTOS, Gislene Aparecida. **A invenção de ser negro: um percurso das ideias que naturalizam a inferioridade dos negros**. Rio de Janeiro: EDUC, 2002.

SANTOS, Sales Augusto dos. Comissões de Heteroidentificação Étnico-racial: lócus de constrangimento ou de controle social de uma política pública?. **O Social em Questão**, [S.L.], v. 2, n. 50, p. 11-62, 4 maio 2021. Faculdades Católicas. <http://dx.doi.org/10.17771/pucrio.osq.52256>. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/52256/52256.PDF>. Acesso em: 29 maio 2025.

SILVA, Tatiana Dias. Ingressantes no Executivo civil federal: uma análise no contexto da lei de cotas no serviço público. In: **Trajetórias da burocracia na nova república: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas** / Félix G. Lopez e José Celso Cardoso Júnior (organizadores). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. p. 351 – 370.

SILVÉRIO, Roberto Valter. Ações Afirmativas e Diversidade Étnico-Racial. In: **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas** / Sales Augusto dos Santos (Organizador). Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2005. p. 141-163.

SODRÉ, Muniz. **O fascismo da cor: uma radiografia do racismo nacional**. Petrópolis: Vozes, 2023.

SOUSA, Guilherme Dhiunior Pereira de. **Reflexões Jurídicas Acerca do Procedimento de Verificação Instituído pela Portaria Normativa Nº 4/2018 do Ministério do**

**Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.** 2020. 55 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.

SOUZA, Marina de Mello. **África e Brasil africano.** São Paulo: Editora Ática, 2008.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional:** teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012, versão eletrônica.

VAZ, Livia Maria Santana e Sant'Anna. As comissões de verificação e o direito à (dever de) proteção contra a falsidade de autodeclarações raciais. In: **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos** / Gleidson Renato Martins Dias e Paulo Roberto Faber Tavares Junior (organizadores). Rio Grande do Sul: IFRS, 2018. p. 32 – 78.

VIEIRA, Andréa Lopes da Costa; LIMA, Ludmila Maria Moreira; MIRANDA, Luma Done. Sobre quem somos e sobre o que dizem que somos. **Revista Brasileira de Sociologia - Rbs**, [S.L.], v. 10, n. 26, p. 69-103, 2 fev. 2023. Sociedade Brasileira de Sociologia. <http://dx.doi.org/10.20336/rbs.902>.