



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

DAIANA RODRIGUES DE ALBUQUERQUE

**COTAS RACIAIS EM CONCURSOS PÚBLICOS NO ESTADO DO CEARÁ:
AVALIAÇÃO DA TRAJETÓRIA DA LEI N° 17.432/2021**

**FORTALEZA
2025**

DAIANA RODRIGUES DE ALBUQUERQUE

COTAS RACIAIS EM CONCURSOS PÚBLICOS NO ESTADO DO CEARÁ:
AVALIAÇÃO DA TRAJETÓRIA DA LEI Nº 17.432/2021

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Orientadora: Profª. Dra. Milena Marcinha Alves Braz

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)

R612c Rodrigues de Albuquerque, Daiana.

Cotas raciais em concursos públicos no Estado do Ceará : Avaliação da trajetória da Lei nº 17.432/2021 / Daiana Rodrigues de Albuquerque. – 2025.
168 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2025.
Orientação: Profa. Dra. Milena Marcintha Alves Braz.

1. Cotas raciais. 2. Concurso público. 3. Avaliação de políticas públicas. I. Título.

CDD 320.6

DAIANA RODRIGUES DE ALBUQUERQUE

COTAS RACIAIS EM CONCURSOS PÚBLICOS NO ESTADO DO CEARÁ:
AVALIAÇÃO DA TRAJETÓRIA DA LEI Nº 17.432/2021

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Aprovada em 20/05/2025.

BANCA EXAMINADORA

Profª. Dra. Milena Marcintha Alves Braz (Orientadora)

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Luís Tomás Domingos (examinador)

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab)

Profª. Dra. Maria Kellynia Farias Alves (examinadora)

Universidade Estadual do Ceará (UECE)

A todos que me ensinaram a importância da escuta e do compromisso com a equidade racial. Aos cotistas e membros das CHET, que compartilham suas histórias e resistências, fortalecendo a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha família, especialmente aos meus pais, Socorro e Raimundo, que, em meio à simplicidade, sempre se dedicaram incansavelmente à nossa educação, sendo exemplos de amor e compromisso para mim e para meus irmãos;

Agradeço à Renata Gentil, minha pessoa neste mundo, por acreditar em mim sem hesitação, por trazer leveza e entusiasmo à minha vida;

Agradeço à Professora Doutora Milena Marcintha Alves Braz, por suas imprescindíveis orientações;

Agradeço à Professora Doutora Maria Kellynia Farias Alves e ao Professor Dr. Luís Tomás Domingos por disponibilizarem seu tempo e conhecimento para a construção dessa pesquisa;

Por fim, agradeço a todos os sujeitos participantes dessa pesquisa, que voluntariamente se disponibilizaram a compartilhar suas experiências e percepções, enriquecendo grandemente esse estudo.

RESUMO

Essa dissertação objetiva avaliar a trajetória de implementação da Política Pública Social e Afirmativa de Reserva de Vagas para Candidatos Negros em Concursos Públicos no Estado do Ceará, Lei nº 17.431/2021, baseada: na análise do arcabouço legal e dos editais de concursos públicos organizados pela Fundação Universidade Estadual do Ceará (Funece), entre 2021 a 2024; na análise das experiências de discriminação racial e estigma vivenciadas por servidores públicos beneficiários das cotas; e na identificação dos principais avanços e desafios enfrentados pelas comissões de heteroidentificação (CHET), da Funece, em suas funções, a partir de dados secundários. Assim, a pesquisa fundamentou-se na perspectiva da Avaliação em Profundidade (Gussi; Oliveira, 2015, 2016; Rodrigues, 2008, 2011, 2016), possibilitando uma avaliação em múltiplas dimensões. Nessa perspectiva, analisou-se contexto, conteúdo e trajetória; as experiências de discriminação racial e estigma vivenciadas por servidores cotistas; e as percepções dos membros das CHET. Metodologicamente, a pesquisa se utiliza da abordagem qualitativa com foco em pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas semiestruturadas. Apesar da instituição da política de cotas raciais no Ceará ter sido instituída em 2021, a pesquisa revelou que as mobilizações em torno da temática começaram na década de 1980 influenciadas fortemente pelos Movimentos Negros. Nos concursos analisados, constatou-se descumprimento parcial da legislação, como ocorreu nos concursos para docentes da Universidade Estadual do Ceará e na Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos, quando a reserva de 20% não foi plenamente aplicada, demonstrando a necessidade de ajustes para garantir a efetividade da política. A pesquisa também destacou desafios enfrentados pelos cotistas no serviço público, evidenciando que, para muitos, a política de cotas fortaleceu a autoafirmação racial, apesar do ambiente acadêmico e profissional ainda apresentar resistências, com episódios de microagressões e desconfiança sobre a legitimidade da presença dos cotistas nesses espaços. Quanto à atuação das CHET, emergiram avanços e desafios na implementação do procedimento. A heteroidentificação mostrou-se eficiente para coibir fraudes, mas a subjetividade na avaliação fenotípica, a alta rotatividade de membros e a ausência de estrutura institucional de suporte dificultam sua efetividade. Também foi identificado que o curto tempo para avaliação dos candidatos compromete a precisão do processo.

Palavras-chave: cotas raciais; estigma; concurso público; avaliação de políticas públicas.

ABSTRACT

This dissertation aims to evaluate the implementation trajectory of the Social and Affirmative Public Policy of Reservation of Places for Black Candidates in Public Examinations in the State of Ceará, Law No. 17,431/2021, based on: the analysis of the legal framework and the public examination notices organized by the Ceará State University Foundation (Funece), between 2021 and 2024; the analysis of the experiences of racial discrimination and stigma experienced by public servants who benefit from quotas; and the identification of the main advances and challenges faced by Funece's heteroidentification commissions (CHET) in their functions, based on secondary data. Thus, the research was based on the perspective of In-Depth Assessment (Gussi; Oliveira, 2015, 2016; Rodrigues, 2008, 2011, 2016), enabling an assessment in multiple dimensions. From this perspective, the context, content, and trajectory were analyzed; the experiences of racial discrimination and stigma experienced by quota-paying civil servants; and the perceptions of CHET members. Methodologically, the research uses a qualitative approach with a focus on bibliographic and documentary research and semi-structured interviews. Although the racial quota policy in Ceará was instituted in 2021, the research revealed that mobilizations around the issue began in the 1980s, strongly influenced by the Black Movements. In the analyzed competitions, partial non-compliance with the legislation was found, as occurred in the competitions for teachers at the State University of Ceará and at the Ceará Metropolitan Transport Company, when the 20% reserve was not fully applied, demonstrating the need for adjustments to ensure the effectiveness of the policy. The research also highlighted challenges faced by quota holders in the public service, showing that, for many, the quota policy has strengthened racial self-affirmation, although the academic and professional environment still presents resistance, with episodes of microaggressions and distrust regarding the legitimacy of the quota holders' presence in these spaces. Regarding the CHET's performance, advances and challenges emerged in the implementation of the procedure. Heteroidentification has proven to be efficient in preventing fraud, but the subjectivity in the phenotypic evaluation, the high turnover of members and the lack of institutional support structure hinder its effectiveness. It was also identified that the short time for evaluating candidates compromises the accuracy of the process.

Keywords: racial quotas; stigma; public tender; evaluation of public policies

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	– Normativos e documentos relacionados à Lei nº 17.432/2021 estudados.	24
Quadro 2	– Distribuição dos documentos analisados por programa de pós-graduação	31
Quadro 3	– Categorias de análise.....	50
Quadro 4	– Ações do Governo Federal na área de igualdade racial de 2010 a 2015....	53
Quadro 5	– Situação das ações na área de igualdade racial de 2015 a 2022.....	58
Quadro 6	– Ações do Governo Federal na área de igualdade racial de 2023 a 2024....	64
Quadro 7	– Marcos legais do Ceará na área de igualdade racial de 2016 a 2024.....	78
Quadro 8	– Editais publicados entre 2021 e 2024, sob a vigência da Lei nº 17.432/2021.....	81
Quadro 9	– Alterações na Lei nº 17.432/2021	83
Quadro 10	– Edital 01/2021 Metrofor	94
Quadro 11	– Vagas nos concursos das universidades estaduais do Ceará, conforme edital de abertura.....	97
Quadro 12	– Vagas nos concursos das universidades estaduais do Ceará, após Decreto nº 34.821/2022.....	98
Quadro 13	– Edital nº 11/2022 Professor Assistente UECE	99
Quadro 14	– Edital nº 12/2022 Professor Adjunto UECE	102
Quadro 15	– Edital nº 01/2024 - SEAS.....	106
Quadro 16	– Perfil dos entrevistados	111
Quadro 17	– Categoria de análise das entrevistas com destinatários da política	113
Quadro 18	– Categoria de análise das entrevistas com membros das CHET	129

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ANDES	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEV	Comissão Executiva de Vestibulares
CHET	Comissão de Heteroidentificação
CMR	Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNPIR	Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial
COEPIR	Conselho Estadual de Política de Igualdade Racial
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
DECRIM	Delegacia de Repressão aos Crimes por Discriminação Racial
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FIPIR	Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial
Funsaúde	Fundação Regional de Saúde
GRUCON	Grupo de União e Consciência Negra
GRUNEC	Grupo de Valorização Negra do Cariri
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFCE	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MEC	Ministério da Educação
Metrofor	Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos
MIR	Ministério da Igualdade Racial
MPOG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal
NUAPCR	Núcleo de Acompanhamento da Política de Cotas Raciais
ONU	Organização das Nações Unidas
PCCE	Polícia Civil do Ceará
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEFOCE	Perícia Forense do Estado do Ceará
PGE	Procuradoria Geral do Estado

PIS/PASEP	Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PL	Partido Liberal
PMCE	Polícia Militar do Ceará
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PRB	Partido Republicanos
Prouni	Programa Universidade para todos
PSDB	Partido Social-Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RAFRO	Reunião de Autoridades sobre os Direitos dos Afrodescendentes
SAP	Secretaria da Administração Penitenciária e Ressocialização
SEAS	Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo do Estado do Ceará
SEFAZ	Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará
SEMACE	Superintendência Estadual do Meio Ambiente
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará
SEPPIR	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SINAPIR	Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial
SINDIUVA	Sindicato dos Docentes da Universidade Estadual Vale do Acaraú
SINDUECE	Sindicato dos Docentes da UECE
SINDURCA	Sindicato de Docentes da Universidade Regional do Cariri
SPM	Secretaria de Políticas para as Mulheres
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TEN	Teatro Experimental Negro
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UESB	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNILAB	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
URCA	Universidade Regional do Cariri
UVA	Universidade Estadual do Vale do Acaraú

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	Objetivos da pesquisa	18
2	O CAMINHO DA PESQUISA AVALIATIVA	21
2.1	Avaliação em Profundidade como perspectiva avaliativa	22
2.1.1	<i>Análise de conteúdo de políticas e programas</i>	23
2.1.2	<i>Análise de contexto da política</i>	25
2.1.3	<i>Análise da trajetória da política</i>	26
2.2	Abordagem metodológica, estratégias e técnicas de coleta de dados	27
2.3	Método de análise de dados	30
3	RACISMO: DA INVISIBILIDADE AO RECONHECIMENTO COMO PROBLEMA SOCIAL	33
3.1	Raça e racismo	33
3.2	Preconceito, estigma, discriminação racial e branquitude	38
4	POLÍTICAS PÚBLICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS DE RESERVA DE COTAS NO BRASIL PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	45
4.1	Ações afirmativas: Da Constituição de 1988 até o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	45
4.2	Ações afirmativas nos governos petistas (2003-2015)	50
4.3	Ações afirmativas nos tempos de desmonte de direitos sociais (2016-2022).....	58
4.4	A retomada da agenda de promoção da igualdade racial (2023-2024)	64
5	A TRAJETÓRIA DA AÇÃO AFIRMATIVA EM CONCURSOS PÚBLICOS NO CEARÁ	67
5.1	Ceará Viking? o apagamento da presença negra na composição étnica cearense	67
5.2	Os Movimentos Negros no Ceará: a contribuição para o avanço das ações afirmativas de igualdade racial	71
5.3	Marcos legais no campo da igualdade racial	78
5.3.1	<i>Leis de Cotas Raciais em concursos públicos</i>	80
5.4	Editais de concursos organizados pela Funece a partir da Lei nº 17.432/2021	93
5.4.1	<i>Edital nº 01/2021 - Metrofor</i>	94

5.4.2	<i>Editais nº 11 e 12/2021 - UECE</i>	96
5.4.3	<i>Edital nº 01/2024 - SEAS</i>	105
6	PRECONCEITO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL E ESTIGMA SOB A PERSPECTIVA DOS BENEFICIÁRIOS DA POLÍTICA.....	110
6.1	A busca pelos destinatários da política e o perfil dos entrevistados	110
6.2	Análise de conteúdo: Experiências dos servidores que ingressaram no serviço público via política de cotas	113
6.2.1	<i>Identidade racial e reconhecimento</i>	114
6.2.2	<i>Experiência de racismo e estigmatização</i>	116
6.2.3	<i>Política de cotas e desafios da implementação</i>	119
6.2.4	<i>Inserção no serviço público</i>	121
6.2.5	<i>Pressão por desempenho</i>	124
7	AVANÇOS E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE COTAS RACIAIS EM CONCURSOS: A ÓPTICA DAS COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO	127
7.1	O primeiro desafio: o acesso aos executores da política	127
7.2	Análise de conteúdo: Avanços e desafios na implementação da Lei de Cotas sob a perspectiva dos membros das CHET	128
7.2.1	<i>Conflitos e tensões na heteroidentificação</i>	129
7.2.2	<i>Critérios e subjetividade na avaliação fenotípica</i>	132
7.2.3	<i>Desafios na detecção de fraudes</i>	136
7.2.4	<i>Necessidade de formação e aprimoramento contínuo</i>	139
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	143
	REFERÊNCIAS	151
	APÊNDICE I - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM SERVIDORES COTISTAS	165
	APÊNDICE II - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	167

1 INTRODUÇÃO

A intervenção nos problemas sociais passa pela implementação de políticas públicas que objetivem ações ou omissões dispostas a preservar ou mudar a realidade de seu público-alvo, seja por meio do estabelecimento de objetivos e estratégias, seja pela alocação de recursos. E, para melhor compreender o alcance do desempenho e da finalidade é fundamental fazer a avaliação desses programas.

Isto posto, a reflexão aqui proposta acerca da consecução das ações governamentais, especialmente as destinadas a reduzir problemas da sociedade, parte da perspectiva avaliativa de Rodrigues (2008, 2011, 2016), em que é preciso reconhecer que a avaliação de políticas públicas é um processo de natureza sociopolítica e cultural. Na concepção da autora, a avaliação em profundidade é um processo multidimensional e interdisciplinar. Nesse sentido, visa abranger as diversas dimensões (sociais, culturais, políticas, econômicas, territoriais) das políticas públicas e realizar interfaces analíticas e metodológicas oriundas de diferentes campos disciplinares, especialmente das ciências sociais aplicadas.

Nessa perspectiva, a Política Pública alvo desta pesquisa são as ações afirmativas, notadamente as destinadas à inclusão de pessoas negras. Essas ações começaram a ser traçadas ainda na década de 1990, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), do Partido Social Democracia Brasileira (PSDB), quando, no primeiro ano desse governo, aconteceu a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo pela Cidadania e a Vida, ocorrida em Brasília, que marcou a luta dos Movimentos Negros. Entre as reivindicações do movimento, estavam “[...] as arrazoadas exigências por liberdade e igualdade para a população negra, mas, principalmente, exigir do Estado brasileiro políticas públicas efetivas contra o racismo e a discriminação” (Santos, 2014, p. 93).

Este evento culminou com a formalização de uma proposta do "Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial" entregue ao então presidente Fernando Henrique Cardoso. O documento apresentava um diagnóstico da desigualdade racial e da prática do racismo, com ênfase nos temas de educação, saúde, trabalho, religião, terra, violência, informação e cultura e comunicação (Lima, 2010).

A partir daí, o governo federal reconheceu, pela primeira vez, os efeitos do racismo no país, atestando a necessidade da implementação de políticas públicas e ações afirmativas em favor da população historicamente excluída, como a população negra (Telles, 2003).

Entretanto as ações ganharam efetividade a partir dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), de 2003 a 2015, nos governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, com o estabelecimento de cotas raciais a partir de 2012 nas universidades e a partir de 2014 nos concursos públicos federais, com a Lei nº 12.990/2014, tendo como contexto as desigualdades que essa população vivencia desde o período de escravidão.

Essas ações afirmativas também foram resultados de iniciativas internacionais, sobretudo a 3ª Conferência Mundial contra o Racismo, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, que aconteceu em Durban, África do Sul, em 2001. Esse evento teve repercussões internas significativas, uma vez que o Brasil, ao aderir aos compromissos estabelecidos para combater a desigualdade racial, começou a priorizar a implementação de políticas voltadas para a promoção dos direitos da população negra (Silva, 2023).

Da invisibilidade ao reconhecimento da discriminação de pessoas negras como problema social, o racismo percorreu longa trajetória e ainda se faz presente, sobretudo no contexto do trabalho. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio Contínua - (PNAD Contínua)¹, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no 1º trimestre de 2024, a taxa de desocupação por cor ou raça foi de 33,9% para pessoas brancas, 14,4% para pessoas pretas e 50,6% para pardas. Isso significa que 8,6 milhões de homens e mulheres saíram da força de trabalho e desse total, cerca de 65% eram negros ou negras (IBGE, 2024).

No funcionalismo público do Governo do Estado do Ceará, a desigualdade racial também está presente. Em 2023, tentei verificar a situação da composição racial do quadro de servidores do Poder Executivo no Portal da Transparência. Entretanto, os dados disponíveis não contemplavam informações de raça ou cor, assim, fiz uma solicitação de informação, via Lei de Acesso à Informação, e obtive uma relação com os dados que me permitiram identificar que, dos 179.034 servidores à época, apenas 30.899, ou seja 17,26%, se auto-declararam negros (pretos ou pardos)².

Devido à baixa diversidade racial verificada, o Governo do Estado do Ceará, alinhado a um conjunto de esforços internacionais para combater as desigualdades raciais, instituiu em 2021 a Política Pública Social e Afirmativa consistente na reserva de vagas para candidatos negros em concursos públicos destinados ao provimento de cargos ou

¹ Informações adicionais no link:

[Indicadohttps://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicílios_continua/Trimestral/Fascículos_Indicadores_IBGE/2024/pnadc_202401_trimestre_caderno.pdfres_IBGE](https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicílios_continua/Trimestral/Fascículos_Indicadores_IBGE/2024/pnadc_202401_trimestre_caderno.pdfres_IBGE)

² Para fins de compreensão, esta pesquisa adotará a definição utilizada pelos pesquisadores do IPEA, que inclui na categoria “negro” com todos aqueles classificados como ‘pretos’ e ‘pardos’” (Campos, 2013, p. 87).

empregos nos órgãos e entidades do Poder Executivo estadual, Lei nº 17.432, de 25 de março de 2021.

A política consiste em estabelecer o percentual mínimo de 20% das vagas ofertadas em concursos públicos, no âmbito do Poder Executivo estadual, para candidatos negros. O acesso às vagas reservadas se dá por meio da manifestação do candidato que se autodeclarar preto ou pardo e da sua posterior submissão ao procedimento de heteroidentificação, feito por comissão especialmente instituída para a validação.

A partir da entrada em vigor até o quarto ano de vigência da Lei nº 17.432/2021, o Estado do Ceará realizou um total de 20 certames para preenchimento de cargos, dentre os quais, quatro tiveram a Funece como banca examinadora: Editais 11³ e 12/2022⁴, voltados o cargo de docente da Universidade Estadual Ceará (UECE); o Edital 01/2022⁵, referente à Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (Metrofor); e o Edital 01/2024⁶, destinado à Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo do Estado do Ceará (SEAS). Esses quatro editais foram selecionados como objeto de estudo nesta pesquisa.

Do universo de concursos públicos realizados sob a vigência da Lei de Cotas, 13 foram realizados para provimento de cargos de nível superior, 3 apenas para cargos de nível médio e 4 abrangearam os dois níveis de escolaridade. Também foi observado que, dentre os 20 editais previamente analisados, as seleções para os órgãos SAP, SEAS e SEPLAG estão na fase de apuração dos resultados das provas de conhecimentos, portanto os procedimentos de heteroidentificação ainda não foram realizados. Além disso, foi observado que o concurso para o cargo de professor na Universidade Regional do Cariri (URCA), embora concluído, não divulgou a convocação dos candidatos para a verificação de heteroidentificação e, consequentemente, o resultado desse processo. Apesar da falha de divulgação das etapas desse último concurso, observa-se que, após a entrada em vigor da Lei nº 17.432/2021, todos os editais passaram a incluir a reserva de cotas raciais mediante realização de procedimentos

³ Fundação Universidade Estadual do Ceará. Concurso para professor adjunto da Universidade Estadual do Ceará. Disponível em: <https://www.cev.uece.br/home/home/concursos-servicos/concurso-professor-adjunto-2022/>. Acesso em: 17 Jun. 2024.

⁴ Fundação Universidade Estadual do Ceará. Concurso para professor assistente da Universidade Estadual do Ceará. Disponível em: <https://www.cev.uece.br/home/home/concursos-servicos/concurso-professor-assistente-2022/>. Acesso em: 17 Jun. 2024.

⁵ Fundação Universidade Estadual do Ceará. Concurso para empregados públicos da Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos. Disponível em: <https://www.cev.uece.br/home/home/concursos-servicos/concurso-metrofor-2022/>. Acesso em: 02 Ago. 2023.

⁶ Fundação Universidade Estadual do Ceará. Concurso para Socioeducador e Analista Socioeducativo com lotação na Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.cev.uece.br/concurso-seas-2024/>. Acesso em: 02 Ago. 2023.

de heteroidentificação, sob a responsabilidade de uma comissão específica, para verificar as características fenotípicas dos candidatos autodeclarados negros (pretos e pardos).

No que diz respeito à confirmação da autodeclaração, o procedimento denominado de heteroidentificação foi implementado nas seleções públicas com o intuito de verificar a autodeclaração dos candidatos e evitar a existência de fraudes (Sobrinho, 2020). Essa medida foi apoiada por diversas entidades que compõe o chamado Movimento Negro, que há muito apontavam a necessidade de métodos de heteroidentificação para assegurar que apenas os destinatários legítimos da política de cotas raciais se beneficiassem dela. Tal entendimento baseia-se na compreensão de que, no Brasil, o preconceito está mais relacionado aos aspectos fenotípicos do que à origem, ou seja, a discriminação racial é frequentemente motivada pela aparência, e não pela ancestralidade (Dias, 2018).

Oracy Nogueira (2006) classifica esse “conceito ideal” como preconceito de marca, modalidade que caracteriza a situação racial brasileira, em que o preconceito de raça é exercido em relação à aparência, ou seja, quando se utiliza, como pretexto para que seja manifesto, os traços físicos do indivíduo, a fisionomia, os gestos ou o sotaque. Em contraponto, o autor explica que o preconceito de origem, típico dos Estados Unidos, ocorre quando basta a suposição de que o indivíduo seja descendente de determinado grupo étnico para que sofra as consequências do preconceito.

Assim, considerando que o preconceito presente no Brasil é situado como “de marca”, foi estabelecido o método de confirmação da autodeclaração fenotípica, inicialmente, pela Orientação Normativa nº 3/2016, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal (MPOG) e, posteriormente, pela Portaria Normativa nº 4/2018 do MPOG. Ambas tinham por finalidade regulamentar a constatação da veracidade da autodeclaração firmada pelos candidatos, prevista na legislação federal para reserva de cotas em concursos públicos, a Lei nº 12.990/2014. E, atualmente, esta última Portaria serve de base para regulamentar também a Lei nº 17.432/2021, em seu art. 2º, § 1º.

§ 1º O candidato que se autodeclare na forma do caput deste artigo, para validação de sua participação no certame pelo sistema de cotas, será submetido, previamente à realização das provas, à comissão de heteroidentificação, observada, no que couber, a Portaria Normativa nº 04, de 6 de abril de 2018, oriunda do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Secretaria de Gestão de Pessoas, que atestará seu enquadramento nos termos do art. 1º desta Lei, considerados aspectos fenotípicos (Ceará, 2021, p.1).

O interesse em estudar a trajetória da Lei de Cotas do Ceará decorre de minha trajetória pessoal e profissional. Durante os anos em que estudei para concursos, a temática

das cotas raciais despertou minha atenção, especialmente ao notar o desconforto que a reserva de vagas gerava em alguns colegas e até em professores de cursinhos preparatórios. Em diversas ocasiões, observei que candidatos que disputavam vagas pelas cotas eram vistos como concorrentes de "segunda classe", como se lhes faltasse mérito para ocupar um cargo público.

Esse desconforto causado pela presença de pessoas negras em espaços que antes eram predominantemente de pessoas brancas é o que Borges (2018, p. 44) descreve como estigma do negro, que "é fruto do sistema colonialista de dominação, em que consistia não apenas no domínio do espaço geográfico, mas também na dominação de povos, culturas e do próprio ser". De acordo com o autor, a população negra, após a abolição da escravidão, continua sendo vista por um conjunto de estereótipos que outorga ao negro o estigma que o impõe como um perigo e obstáculo para a sociedade. Ao negro colonizado, dominado e inferiorizado restavam trabalhos precários e desvalorizados enquanto o acesso à educação era negado.

Nesse contexto, comprehende-se as razões pelas quais as ações afirmativas, embora juridicamente respaldadas e socialmente justificadas, ainda encontram tanta resistência em sua implementação. Bento (2002) ajuda a elucidar esse fenômeno ao argumentar que parte da oposição às cotas se apoia no receio infundado de que elas comprometam a qualidade dos serviços ou da formação acadêmica. Segundo a autora, esse argumento revela, na verdade, uma expressão da "fragilidade branca", ou seja, da dificuldade de grupos historicamente privilegiados em lidar com a redistribuição de oportunidades e com o deslocamento simbólico de seus lugares de poder. Assim, a resistência às cotas não é apenas uma reação à política em si, mas uma resposta à ameaça que ela representa à ordem racial historicamente instituída.

Além do aspecto pessoal, minha atuação como servidora da Assembleia Legislativa do Ceará também suscita o interesse nessa pesquisa, uma vez que me proporciona uma visão prática e teórica sobre a implementação de políticas públicas. Essa combinação de vivências pessoais e profissionais reforça minha motivação em investigar a trajetória da política de cotas raciais, especialmente quanto às experiências de discriminação racial e estigma vivenciados pelos beneficiários da política e quanto à atuação das comissões de heteroidentificação (CHET).

Ao contribuir com o debate sobre as CHET, a pesquisa avaliativa justifica sua relevância social, pois oferece subsídios para compreender esse instrumento de implementação de uma política de ação afirmativa que busca a mitigação dos efeitos do racismo no Brasil (Moreira, 2016; Campos, 2017). Por sua vez, a relevância acadêmica

também se fundamenta pela contribuição no preenchimento de lacunas na produção do conhecimento, especialmente sobre o estigma, na medida em que são escassas as pesquisas nesse ponto.

Para orientar o caminho a ser percorrido na construção desta pesquisa, foi realizado levantamento no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) com as palavras-chave “cotas raciais” e “concurso”, no período de 2020 a 2024. A busca reportou 21 pesquisas, sendo 7 teses de doutorado e 14 dissertações de mestrado, provenientes das instituições: Centro Universitário FIEO, Faculdade de Direito de Vitória, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano, Universidade de Brasília, Universidade do Vale do Rio Sinos, Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, Fundação Getúlio Vargas, Universidade Federal de Goiás, Universidade Federal de Ouro Preto, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal de Rondônia, Universidade Federal de São Paulo, Universidade Federal do Ceará, Universidade Federal do Paraná, Universidade Federal Fluminense e Universidade Luterana do Brasil.

Já para os descritores “estigma” e “cota”, foram localizadas apenas 8 pesquisas, datadas de 2008 a 2012 e uma de 2020, sendo 4 teses de doutorado e 4 dissertações de mestrados, das seguintes universidades: Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Universidade Federal da Grande Dourados, Universidade Federal de São Carlos e Universidade Federal do Paraná.

Dentre esses estudos, destacam-se os trabalhos de Sobrinho (2020) e Paulino (2020), que contribuem no entendimento da trajetória e implementação de ações afirmativas; de Fagundes (2020) e André (2024), que auxiliam na compreensão da atuação das CHET; e de Matos (2020), que colabora na reflexão sobre as experiências de estigma e descriminação vivenciada pelos beneficiários da política de cotas.

Assim, a partir da problemática apresentada, surgem os seguintes questionamentos: Quais foram as principais características e mudanças nos editais de concursos públicos realizados entre 2021 e 2024 após a implementação da Lei nº 17.432/21? Quais são as experiências e percepções dos cotistas aprovados em relação ao processo seletivo, à reserva de vagas e aos desafios enfrentados após a aprovação? A partir de pesquisas já realizadas, como os membros das CHET avaliam o procedimento de confirmação da autodeclaração racial nos concursos? Quais foram as principais dificuldades, avanços e sugestões de melhorias na implementação da Lei nº 17.432/21 no período de 2021 a 2024?

Para responder a estes questionamentos, apresenta-se o objetivo geral e os específicos:

1.1 Objetivos da pesquisa

Objetivo geral:

Avaliar a trajetória de implementação da Lei nº 17.432/21, para reserva de vagas para negros em concursos públicos, com base nos certames do período de 2021 a 2024, organizados pela Fundação Universidade Estadual do Ceará (Funece), bem como na percepção dos beneficiários da política e dos membros das Comissões de Heteroidentificação.

Objetivos específicos:

1. Investigar o conteúdo, o contexto e a trajetória da Lei nº 17.432/2021, especificamente da reserva de vagas para negros.
2. Coletar as percepções de cotistas acerca da existência ou não de experiências de discriminação racial e estigmas após o ingresso no serviço público.
3. Identificar os principais avanços e desafios enfrentados pelas comissões de heteroidentificação (CHET), da Funece, na execução de suas funções a partir de dados secundários oriundos de outras pesquisas.

A fim de alcançar os objetivos aqui propostos, serão analisados os quatro editais de concursos públicos organizados pela Funece no período de 2021 a 2024, uma vez que a instituição possui normativo próprio (Resolução nº 1657/2021-CONSU/UECE) para regulamentar os procedimentos de heteroidentificação em atendimento à Lei de Cotas do Ceará. Além disso, serão realizadas entrevistas semiestruturadas com servidores que ingressaram no serviço público do Ceará, via política de cotas, com intuito de identificar as experiências de discriminação racial ou estigma. A identificação dos principais avanços e os desafios das CHET será apontada a partir do trabalho realizado pelo pesquisador Aurélio Nestor da Silva André (2024)⁷.

A impossibilidade de realizar entrevistas com membros das CHET da Funece decorreu da dificuldade em submeter o projeto à Plataforma Brasil, já que não foi obtida a

⁷ Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, pelo pesquisador Aurélio Nestor da Silva André, intitulada “A avaliação da política de cotas raciais na UECE: A ótica de membros de Comissões de Heteroidentificação e de estudantes cotistas autodeclarados negros. A pesquisa foi realizada entre 2023 e 2024 e tinha como objetivo avaliar a implementação da Lei Estadual nº 16.197/2014 na UECE, que instituiu o sistema de cotas nas universidades do estado do Ceará.

autorização institucional exigida. Em contato com o Núcleo de Acompanhamento da Política de Cotas Raciais (NUAPCR) da UECE, fui informada que a autorização para entrevistas caberia individualmente aos membros das comissões, e não à instituição. Essa indefinição, somada ao sigilo exigido pelo Decreto nº 34.773/2022 sobre a identidade dos membros das CHET, impediu o contato direto com esses sujeitos.

Diante desses obstáculos, empreguei outras estratégias para atender aos objetivos da pesquisa e optei por analisar produções acadêmicas já existentes. Nesse percurso, identifiquei a dissertação de mestrado de André (2024), defendida na UFC, que se revelou pertinente por tratar da política de cotas raciais na UECE sob a ótica de membros das CHET e de estudantes cotistas, utilizando, inclusive, a mesma abordagem metodológica de Avaliação em Profundidade.

Passando para o enquadramento da perspectiva avaliativa, esta pesquisa orienta-se pelo estudo de Rodrigues (2008) que propõe uma nova perspectiva contra-hegemônica – a Avaliação em Profundidade. Ademais, esta avaliação enquadra-se como pesquisa qualitativa, tendo o estudo de caso como ferramenta metodológica para analisar os quatro editais de concurso realizados entre 2021 a 2024, que tiveram a Funece como banca examinadora. Essa ferramenta constitui-se em uma investigação empírica de um fenômeno dentro de seu contexto da vida real, diferentemente, por exemplo, de um experimento, em que o fenômeno é separado de seu contexto. Por essa característica, o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa muito utilizada nas ciências sociais (Yin, 2001). Ademais, foram utilizadas técnicas de pesquisa documental e bibliográfica, além da realização de entrevistas semiestruturadas submetidas à análise de conteúdo (Bardin, 1979).

A presente pesquisa está dividida em oito capítulos, incluindo esta introdução, em que apresento a problematização com uma breve contextualização da temática, as indagações de partida, o objeto de estudo, os objetivos (geral e específicos), a metodologia e a perspectiva avaliativa deste trabalho. O capítulo dois traz os fundamentos epistemológicos e os procedimentos metodológicos que norteiam o caminho deste estudo avaliativo, a perspectiva avaliativa adotada e as narrativas metodológicas aplicadas.

No capítulo três apresento o suporte teórico, fundamentado na análise das principais categorias teóricas que embasam esta pesquisa avaliativa, a partir da investigação das historicidades, contextualizando raça, racismo e a exclusão social que marca as experiências de vida da população negra e, nesse sentido, trazer reflexões sobre discriminação, preconceito e estigma racial na sociedade brasileira, mobilizando, assim, camadas dessa população pela implementação de políticas públicas, especialmente ações

afirmativas que culminaram na Política Pública objeto deste estudo, aspecto problematizado nos capítulos seguintes.

Abordo no quarto capítulo a trajetória política no âmbito nacional, em que se traça o contexto histórico e político da implementação das cotas raciais em concursos públicos, a partir da promulgação da Constituição Federal, em 1988, passando pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), governos petistas (2003-2015), governos pós-golpe (2016-2022) até o retorno de Lula à presidência em 2023.

No quinto capítulo, analiso o conteúdo, o contexto e a trajetória em que se deu a instituição da política afirmativa de cotas raciais nos concursos públicos do Estado do Ceará, materializada pela Lei nº 17.432/2021, e seus decretos regulamentadores. Buscou-se apreender as principais bases conceituais, objetivos e critérios que dão sustentação à política em estudo, constituindo, então, na análise de conteúdo, contexto e trajetória da política, tomando como perspectiva avaliativa a Avaliação em Profundidade de Lea Rodrigues (2008).

As experiências de discriminação racial e estigma vivenciadas por servidores públicos que ingressaram por meio das cotas; e os principais avanços e desafios enfrentados pelas bancas de aferição na execução de suas funções, a partir de pesquisas realizadas com CHET serão debatidos nos capítulos seis e sete.

Por fim, no último capítulo, apresento as considerações finais da avaliação, frente aos achados e descobertas ao longo do estudo aqui proposto, além disso, aponto os desafios e as perspectivas futuras a respeito da avaliação da política de cotas raciais.

2 O CAMINHO DA PESQUISA AVALIATIVA

A avaliação de políticas públicas no Brasil teve sua origem no período de redemocratização do país, a partir de 1980, incentivada pela crescente insatisfação com o uso inadequado dos recursos públicos e pela adoção de políticas estatais incoerentes. Esse contexto motivou os movimentos sociais a exigir maior transparência nos gastos governamentais, por meio do fortalecimento do controle social. Na década seguinte, essa demanda foi reforçada por pressões externas, de organismos financeiros como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que passaram a vincular a concessão de recursos a avaliações voltadas para a eficiência e a eficácia dos programas sociais (Silva e Silva, 2008).

Ocorre que essas avaliações seguiram uma lógica alinhada à agenda neoliberal, priorizando métricas econômicas e indicadores padronizados para medir o desempenho das políticas. Esse modelo reducionista, além de desconsiderar os sujeitos sociais diretamente afetados pelas ações do Estado, ignora as especificidades políticas, sociais e culturais de cada contexto. Como aponta Gussi (2017), esse tipo de abordagem tende a esvaziar o sentido das políticas públicas, ao desconsiderar as dinâmicas locais e as vozes dos beneficiários. (Gussi, 2017).

Assim, esse modo hegemônico de se fazer a avaliação de programas, baseado em modelos positivistas, passou a ser questionado quanto a suas limitações, remetendo para a necessidade de construção de novos paradigmas avaliativos. Aliado a isso, ainda na década de 1990, o novo modelo de gestão pública implantado no Brasil exigiu que a administração pública utilizasse mecanismos que permitissem a participação da sociedade nas avaliações de políticas públicas (Oliveira, 2017).

Diante da incapacidade desse paradigma de analisar os fenômenos sociais além das métricas econômicas e a condição imposta pela nova administração pública, surgiram novas abordagens avaliativas que buscavam interpretar a realidade de forma mais ampla. Entre essas perspectivas contra-hegemônicas, ou seja, que se distanciam dos modelos tradicionais, destaca-se a Avaliação em Profundidade (Rodrigues, 2008).

Esse tipo de avaliação, alinhada à pesquisa qualitativa, tem como propósito compreender as percepções dos sujeitos que a formulam, a executam e a vivenciam. Fundamentada em um paradigma compreensivo, hermenêutico e interpretativo, a Avaliação em Profundidade se caracteriza como "extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional, abrangente e interdisciplinar" (Rodrigues, 2016, p. 107), diferenciando-se dos modelos

tradicionais de avaliação, cujo foco está na mensuração de resultados por meio de indicadores universais como eficiência, eficácia e efetividade.

É nessa perspectiva que se insere a presente pesquisa avaliativa, partindo da compreensão de que avaliar uma política pública não é apenas julgá-la, mas problematizá-la a partir dos sentidos produzidos por aqueles que dela participam. Nesse sentido, atribui-se papel central às subjetividades, reconhecendo que a construção do conhecimento se dá na interação entre sujeitos e contextos.

Assim, os procedimentos metodológicos que fundamentam este trabalho são descritos ao longo deste capítulo, organizados em três seções: a primeira apresenta a perspectiva avaliativa adotada; a segunda discute a abordagem metodológica, as estratégias e as técnicas de coleta de dados utilizadas; e a terceira define o método empregado para a análise dos dados, compondo a trajetória reflexiva e analítica da pesquisa.

2.1 Avaliação em profundidade como perspectiva avaliativa

Tendo em vista que a avaliação aqui proposta parte da investigação da trajetória da Lei nº 17.432/2021, com foco também nas experiências de estigma e discriminação vivenciadas pelos servidores que ingressaram no serviço público por meio de cotas; e nos avanços e desafios enfrentados pelos membros das CHET, especificamente dos concursos que tiveram a Funece como banca examinadora, torna-se necessário adotar uma perspectiva mais aprofundada que busque compreender os contextos internacional, nacional e local, contemplando as dimensões social, cultural, política e econômica (Gussi; Oliveira, 2016; Rodrigues, 2008).

No âmbito das concepções avaliativas, o estudo de Rodrigues (2008) propõe uma perspectiva contra-hegemônica que contempla todos esses aspectos, visando oferecer uma avaliação abrangente, reconhecendo que essa política pode variar significativamente entre diferentes instituições - Avaliação em Profundidade (Lejano, 2012; Rodrigues, 2016). Segundo Rodrigues (2008), os estudos sobre políticas públicas atribuíram uma importância significativa às ciências sociais, especialmente à antropologia, por sua capacidade de oferecer uma perspectiva crítica sobre a elaboração e execução das políticas e pelo fornecimento de ferramentas teóricas e metodológicas essenciais para avaliar tais políticas.

Rodrigues (2008) discrimina os quatro eixos considerados essenciais para efetivar uma proposta de Avaliação em Profundidade de políticas públicas de caráter social: Análise de conteúdo, análise de contexto de formulação da política, trajetória institucional e espectro

temporal-territorial.

Entretanto, considerando as limitações à realização de uma análise em profundidade contemplando os quatro eixos, sobretudo devido ao tempo exíguo de elaboração de uma dissertação de mestrado (Rodrigues, 2011), a presente pesquisa intenta apresentar reflexões e fornecer conhecimentos sobre a Política Pública em questão, focando em suas bases conceituais, no contexto de sua implementação e na trajetória – ou seja, abordando três das quatro dimensões propostas pela autora. A escolha desses eixos visa compreender a política por meio da análise das bases conceituais e paradigmas orientadores; da análise do momento político e do contexto da trajetória da política; bem como o grau de coerência ou dispersão dos objetivos da política conforme trânsito pelas vias institucionais ao longo do tempo (Rodrigues, 2016).

Nessa perspectiva, a adoção da Avaliação em Profundidade justifica-se por se caracterizar como extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional, abrangente e interdisciplinar (Rodrigues, 2008), adequada, portanto, aos objetivos deste estudo. Ademais, Gussi e Oliveira (2016) esclarecem que o modelo se contrapõe ao denominado “técnico-formal”, o qual desconsidera os sujeitos envolvidos na política, ao focar apenas os dados de eficiência e de eficácia.

Nas subseções a seguir serão detalhadas cada um dos três eixos avaliativos adotados para avaliar o conteúdo, contexto e trajetória da Lei nº 17.432/2021.

2.1.1 Análise de conteúdo de políticas e programas

Este eixo de análise visa abordar diversos aspectos da formulação da política, tais como os objetivos, critérios, dinâmica de implantação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas. Inclui também compreender suas bases conceituais, ou seja, os paradigmas orientadores e noções centrais que fundamentaram a política. Além disso, busca elucidar fatores que evidenciam o nível de coerência interna, permitindo a análise cruzada de informações contidas em documentos normativos, como leis, decretos, resoluções, documentos internos, projetos, relatórios, atas de reuniões, fichas de acompanhamento, dados estatísticos e outros recursos institucionais relevantes (Rodrigues, 2008).

Na concepção de Rodrigues (2011), a análise de conteúdo da política considera três dimensões centrais:

- i) formulação da política, com atenção aos objetivos presentes nos documentos de sua institucionalização e aos critérios apresentados para a sua implantação,

acompanhamento e avaliação; ii) os conceitos, ideias, noções e valores que conformam os paradigmas orientadores da política e que formam um corpo teórico que lhes dá sustentação; iii) o cotejamento dessa base conceitual com os critérios estabelecidos, ou seja, verificação da coerência interna da política no que diz respeito à disponibilidade de todos os mecanismos de efetivação da política segundo sua proposta teórica e sua base conceitual (Rodrigues, 2016, p. 109).

Na prática, o eixo de análise do conteúdo corresponde somente ao exame do material institucional, entretanto Rodrigues (2011a) entende que aliar a análise de conteúdo à noção de trajetória torna-se mais produtivo e ganha mais consistência à medida que o pesquisador insere entrevistas com os sujeitos que participaram do processo de formulação da política em suas distintas fases (Rodrigues, 2011a).

Dessa forma, foram coletados e examinados os conteúdos dos documentos que orientam a política de cotas raciais em concursos públicos no Ceará, bem como foi analisada a percepção dos membros das comissões de heteroidentificação, a partir do trabalho realizado por André (2024). Para tanto, os principais dispositivos analisados foram:

Quadro 1: Normativos e documentos relacionados à Lei nº 17.432/2021 estudados.

Instrumento	Descrição
Lei Federal nº 12.990/2014	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.
Mensagem nº 8.614/2021	Submete ao Poder Legislativo projeto de lei para instituição da Política Pública Social e Afirmativa consistente na reserva de vagas para candidatos negros em concursos públicos destinados ao provimento de cargos ou empregos no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual.
Lei Estadual nº 17.432/2021 (alterada pelas Leis Estaduais nº 17.455/2021 e 18.252/2022)	Institui Política Pública Social e Afirmativa consistente na reserva de vagas para candidatos negros em concursos públicos destinados ao provimento de cargos ou empregos no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual.
Decreto Estadual nº 34.534/2022 (alterado pelos Decretos Estaduais nº 34.726/2022 e nº 34.821/2022)	Regulamenta a Lei Estadual nº 17.432/2021.
Resolução nº 1.657/CONSU/2021	Institui as instâncias e os procedimentos de heteroidentificação no âmbito da Fundação Universidade Estadual do Ceará, e dá outras providências.
Edital nº 01/2021 - Metrofor	Concurso público para emprego público, de nível médio e superior, na Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos - Metrofor.
Edital nº 11/2022 - UECE	Concurso público para cargo de professor assistente, de nível superior para a Fundação Universidade Estadual Ceará (UECE).

Edital nº 12/2022 - UECE	Concurso público para cargo de professor adjunto, de nível superior para a Fundação Universidade Estadual Ceará (UECE).
Edital nº 01/2024 - SEAS	Concurso público para cargo de Socioeducador (nível médio) e Analista Socioeducador (nível superior) para a Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo do Estado do Ceará (SEAS).

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

A análise desses documentos, que deram as noções e valores orientadores para a formulação e implementação da política de cotas no Ceará, em conjunto com as informações obtidas nas entrevistas realizadas com os servidores que ingressaram no serviço público por meio das cotas e do trabalho realizado, pelo pesquisador André (2024), com as comissões de heteroidentificação da UECE proporcionou uma compreensão mais aprofundada da Lei Estadual nº 17.432/2021, no que diz respeito à dinâmica de implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação.

2.1.2 Análise de contexto da política

À vista do eixo avaliativo de análise de contexto (Rodrigues, 2008), buscou-se empreender um resgate histórico do contexto político e socioeconômico, articulados entre as instâncias local e nacional, à época de formulação da Lei nº 17.432/2021, a fim de se compreender a construção dos modelos que impactaram na elaboração e condução da política.

Rodrigues (2016) esclarece que, nesse eixo analítico, o destaque está na compreensão do modelo político/econômico que estava em vigor no país no momento da formulação e implementação da política de cotas do Ceará e as implicações da articulação da política com outras políticas e/ou programas. Em outras palavras, para essa percepção é necessário considerar a política como parte de um conjunto de ações que expressa, de forma mais abrangente, um modo de conceber a política, em seu sentido mais amplo, contemplando o econômico, o social, o cultural e a definição dos caminhos para o país.

A partir da teoria de Rodrigues (2016), comprehende-se que, para captar a dinâmica de políticas implementadas em diferentes momentos históricos, concebidas a partir de modelos político-econômico sociais específicos, é preciso entender de que forma os elementos de ordem simbólica (étnicos e identitários; valores morais, cívicos e éticos; ideias e símbolos articulados a ideologias do progresso e da modernização, dentre outros) são açãoados.

Assim, foram levantados dados acerca do momento sociopolítico que antecedeu a emergência das cotas, ensejando na elaboração da política. Trata-se de um levantamento de

dados e informações de natureza bibliográfica e documental.

Nesse cenário, ao examinar a história da política de cotas brasileira, observa-se que, em âmbito nacional, uma proposta de reserva de vagas para candidatos negros em cargos públicos foi demandada já em 1983 por meio do Projeto de Lei nº 1.332, apresentado pelo Deputado Federal Abdias Nascimento (Moehlecke, 2002). No entanto, apenas em 2014, durante o governo de Dilma Rousseff, foi promulgada a Lei nº 12.990/2014, estabelecendo uma política de cotas em concursos públicos federais. Sete anos depois, o Estado do Ceará implementou sua Política Pública Social e Afirmativa de cotas em concursos.

Ademais, pesquisas bibliográficas, a partir dos trabalhos de Almeida (2019), Munanga (2016), Nogueira (2006) entre outros, fundamentaram este eixo analítico, possibilitando delinear os momentos políticos e sociais que sustentaram a política antes e durante a sua formulação.

Também foram selecionados documentos que permitiram contextualizar o processo de formulação da política de cotas no Ceará, como a Mensagem nº 8.614/2021, que submeteu ao Poder Legislativo, o Projeto de Lei nº 23/2021 para a instituição da Política estudada.

2.1.3 Análise da trajetória da política

O terceiro eixo avaliativo, o acompanhamento da trajetória da política, é apontado como o mais fundamental para o entendimento de como as diretrizes de implementação da política de cotas no Ceará são compreendidas e reinterpretadas localmente, uma vez que a política foi gestada em esferas superiores; sobretudo quando, em razão dos processos de descentralização, é fornecida autonomia às esferas regionais e locais (Rodrigues, 2016).

No caso da lei de cotas do Ceará, o legislador concedeu às entidades contratadas para realização dos concursos públicos a responsabilidade pela realização do procedimento de heteroidentificação. Assim, por meio da análise da trajetória desta política, é possível perceber desalinhamentos entre as concepções presentes na formulação da política e aquelas acionadas quando da sua implementação; bem como detectar mudanças ocorridas durante o trajeto da política pelas vias institucionais, tais como os decretos regulamentadores que foram publicados a fim de dar concretude à Lei.

Ao destacar a relevância da trajetória institucional no processo de avaliação de políticas, Gussi (2008) se baseia na concepção de trajetória que Pierre Bourdieu desenvolveu no ensaio “A Ilusão Biográfica”. Nesse ensaio, Bourdieu desmonta a ideia de que uma

trajetória de vida seja um processo linear e coerente, suscetível à compreensão uniforme. Influenciado por essa perspectiva, Gussi transplanta para as instituições o conceito de trajetória de vida, afirmando que, assim como uma vida, as instituições podem ser compreendidas a partir dos múltiplos trajetos (deslocamentos) e posições que ocupam no campo social ao longo do tempo (Rodrigues, 2016).

Nesse sentido, a análise da trajetória institucional da política de cotas raciais em concursos públicos do Ceará tem como base o exame dos documentos institucionais da política e das entrevistas semiestruturadas, aplicadas com os destinatários da política e com os membros das CHET da UECE - estas realizadas pelo pesquisador André (2024) - para viabilizar a análise do grau de coerência ou dispersão da política ao longo de seu trânsito pelas vias institucionais de forma a permitir as mudanças de sentidos dados aos objetivos da lei.

2.2 Abordagem metodológica da pesquisa, estratégias e técnicas de coleta de dados

Em um contexto de disputas paradigmáticas, os novos modelos e perspectivas contra-hegemônicas de avaliação de políticas públicas estão demandando dos pesquisadores e avaliadores um olhar renovado, que seja mais criativo, sensível, analítico e artesanal. Isso implica encontrar novas possibilidades e trajetórias metodológicas, como indicado por Flick (2009, p. 16):

A pesquisa qualitativa usa o texto como material empírico (em vez de números), parte da noção de construção social das realidades em estudo, está interessada nas perspectivas dos participantes, em suas práticas do dia a dia e em seu conhecimento cotidiano relativo a questões em estudo. Os métodos devem ser adequados àquela questão e devem ser abertos o suficiente para permitir um entendimento de um processo ou relação (Flirck, 2009. p. 16).

Assim, considerando que esta pesquisa intenta avaliar a trajetória da política de cotas raciais em concursos públicos no Ceará, com foco na identificação e análise das experiências de estigma e discriminação vivenciadas pelos servidores que ingressaram no serviço público por meio de cotas, bem como os avanços e desafios enfrentados pelas CHET na operacionalização da Lei nº 17.432/2021, este estudo enquadra-se na abordagem qualitativa.

Segundo Godoy (1995), é uma abordagem que se preocupa com o estudo e a análise do mundo empírico em seu ambiente natural e valoriza o contato direto e prolongado do pesquisador com o ambiente e a situação que está sendo estudada. Para Minayo,

Deslandese Gomes (2009), a pesquisa qualitativa explora o universo dos significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes. Esses fenômenos humanos são considerados parte integrante da realidade social, pois os seres humanos se destacam não apenas por agir, mas por refletir sobre suas ações e interpretá-las dentro e a partir da realidade vivenciada e compartilhada com outros indivíduos.

Tendo como instrumentos de análise quatro editais de concursos públicos organizados pela Fundação Universidade Estadual do Ceará (Edital nº 01/2021 - Metrofor; Editais nº 11 e 12/2022 - UECE; e Edital nº 01/2024 - SEAS) esta avaliação adotou o método de estudo de caso, que, conforme definido por Yin (2001), consiste em uma investigação empírica de um fenômeno inserido em seu contexto real, ao contrário de experimentos, nos quais o fenômeno é isolado de seu contexto. Por essa característica, o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa muito utilizada nas ciências sociais.

Adicionalmente, foi empregada a pesquisa bibliográfica e documental, a partir de uma revisão da literatura e da análise de instrumentos normativos e demais documentos pertinentes à temática. Para Lüdk e André (1986), os documentos constituem uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentam afirmações e declarações do pesquisador. Representam ainda uma fonte "natural" de informação. Não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto.

Além da análise documental, este estudo também buscou apreender os significados atribuídos pelos sujeitos (Rodrigues, 2011) concernentes às experiências de estigma e descriminação além das percepções de avanços e desafios encarados pelos membros das CHET. Para isso, foi realizada análise, a partir do trabalho do pesquisador André (2024), da percepção dos membros de CHET, bem como entrevistas semiestruturadas com os servidores que ingressaram no serviço público por meio de cotas raciais (Apêndice I) a fim de possibilitar que esses sujeitos discorram sobre o tema sem se prenderem a uma indagação formulada (Minayo, 2007).

O método utilizado para definição da amostra dos respondentes da entrevista foi a amostragem em bola de neve, pois constitui-se na técnica tipicamente utilizada com populações raras, em que os membros da população são mais difíceis de contatar (Coleman, 1985; Goodman, 1961; Spreen, 1992). Este método pressupõe uma ligação entre os servidores cotistas, isto é, membros de um grupo que sejam capazes de identificar-se entre si e permitam levar a pesquisadora a encontrá-los (Faugier e Sargeant, 1997).

No que diz respeito aos níveis de pesquisa, o trabalho tem caráter descritivo, já

que uma análise qualitativa tende a ser melhor aplicada ao se buscar entender o fenômeno em toda a sua complexidade (Godoy, 1995).

Quanto às técnicas de coleta de dados, foram utilizadas pesquisa bibliográfica e documental, nesse sentido, foram selecionados, conforme citado anteriormente no Quadro 1, os documentos que permitam contextualizar o processo de criação e a conjuntura política e socioeconômica, articulados entre as instâncias local e nacional, à época de formulação da política, a fim de se compreender a construção dos modelos que impactaram na elaboração e condução da política.

Além da pesquisa documental, a coleta de dados também se fundamentou nas entrevistas de servidores que ingressaram no serviço público por meio das cotas, tendo em vista que desempenham um papel central na coleta de dados nas ciências sociais, sendo consideradas fontes valiosas de evidências em estudos de caso (Lüdke; André, 1986; Yin, 2001). Nesse sentido, foram feitas perguntas abertas e semiestruturadas, que embora simples e diretas, não induziram os entrevistados a uma avaliação positiva ou negativa a respeito da política. Ao contrário disso, possibilitaram uma reflexão independente por parte dos entrevistados.

Já a identificação dos principais avanços e os desafios das CHET foi apontada a partir da revisão de dados já disponíveis na pesquisa feita por André (2024). A decisão pela não realização de entrevistas com membros das CHET da UECE se deu diante das dificuldades em submeter o projeto de pesquisa à Plataforma Brasil, pois não foi possível obter documento de autorização da Universidade Estadual do Ceará para realizar a pesquisa. Em contato com a presidência do Núcleo de Acompanhamento da Política de Cotas Raciais (NUAPCR) da UECE, órgão responsável pela condução do procedimento de heteroidentificação, para solicitar informações sobre a autorização da instituição, fui informada que a competência para autorizar as entrevistas seria dos próprios membros das comissões e que uma eventual autorização da instituição extrapolaria suas atribuições.

Além da indefinição da UECE quanto às competências institucionais para autorizar a realização de pesquisas, o Decreto nº 34.773/2022, um dos normativos regulamentadores da Lei nº 17.432/2021, mostrou-se como outro obstáculo para estabelecer contato com os membros da CHET, pois traz uma determinação para que se resguarde o sigilo dos nomes dos membros das CHET, conforme seu art. 2º-E, §§ 1º e 2º.

Art. 2º E Os membros da Comissão Ordinária de Heteroidentificação assinarão termo de confidencialidade sobre as informações pessoais dos candidatos a que tiverem acesso durante o procedimento.

§ 1º Serão resguardados o sigilo dos nomes dos membros da Comissão Ordinária de Heteroidentificação, sem prejuízo da disponibilização aos órgãos de controle interno, externo e à Procuradoria-Geral do Estado, se requeridos.

§ 2º Os currículos dos membros da Comissão Ordinária de Heteroidentificação deverão ser publicados em sítio eletrônico da entidade responsável pela realização do certame, sem a identificação do respectivo membro, em atenção à confidencialidade estabelecida no § 1º, deste artigo (Ceará, 2022, art. 2º).

Diante das dificuldades enfrentadas de obter acesso aos membros para que fosse estabelecida uma comunicação para realização da entrevista, bem como a negativa do NUAPCR em autorizar a pesquisa, pré-requisito para submissão à Plataforma Brasil, foram exploradas outras alternativas que permitissem a coleta de dados necessários ao alcance do terceiro objetivo proposto nesta pesquisa.

Com esse propósito, realizei investigação nos repositórios institucionais da Universidade Federal do Ceará (UFC) e da UECE a fim de identificar produções científicas cujo tema central fossem as desigualdades raciais e que trabalhassem com as comissões de heteroidentificação como sujeitos da pesquisa. Essa investigação resultou na identificação da dissertação apresentada, em 2024, por Aurélio Nestor da Silva André, ao programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da UFC, sob orientação da Profª. Drª Alba Maria Pinho de Carvalho.

A dissertação intitulada “Avaliação da política de cotas raciais na UECE: a ótica de membros de comissões de heteroidentificação e de estudantes cotistas autodeclarados negros” mostrou-se alinhada à presente pesquisa, primeiramente por também adotar a Avaliação em Profundidade (Rodrigues, 2008, 2011, 2016) como perspectiva avaliativa. Além disso, o autor avaliou a implementação da política de cotas raciais em vestibulares na UECE, sob a ótica dos membros de comissões de heteroidentificação.

É importante destacar que a UECE possui, em sua estrutura organizacional, a Comissão Executiva de Vestibulares (CEV/UECE), órgão com atribuições de planejar, executar e coordenar serviços técnicos especializados referentes a processos seletivos internos e externos para entidades públicas ou privadas (UECE, 2007). Por meio dessa competência, a Funece/UECE tem realizado tanto seleções para provimento de seus próprios cargos quanto concursos para outros órgãos públicos, como os certames para a Metrofor e o SEAS, aqui estudados.

2.3 Método de análise dos dados

A abordagem para a análise de dados a ser utilizada será a análise de conteúdo, na perspectiva de ultrapassar o alcance meramente descritivo das mensagens contidas nas falas

das pessoas a serem entrevistadas e nos textos dos documentos que estruturam a política de cotas do Ceará, para atingir, mediante inferência, uma interpretação profunda (Minayo, Deslandes e Gomes, 2009).

Dentre as modalidades da análise de conteúdo, a análise temática é a mais adequada aos objetivos aqui sugeridos, pois se propõe a descobrir os “núcleos de sentido” que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição pode ter significado para o objetivo analítico escolhido (Bardin, 1979).

Na primeira etapa de pré-análise, serão selecionados os documentos a serem analisados, que permitam contextualizar o processo de criação e trajetória da política. Nessa etapa, também haverá a transcrição das entrevistas realizadas, tendo como parâmetro os objetivos iniciais, o que pode propiciar correções interpretativas ou mesmo o surgimento de novas indagações (Minayo, 2014). Ainda na reflexão da autora, a fase pré-analítica requer a determinação da unidade de registro (palavra-chave ou frase) e a unidade de contexto (delimitação do contexto da compreensão da unidade de registro), os recortes, a forma de categorização, a modalidade de codificação e os conceitos teóricos mais gerais, todos esses elementos orientarão a análise.

Em seguida, na etapa de exploração do material, os textos e as entrevistas transcritas selecionadas serão classificados com intuito de alcançar o núcleo de compreensão dos textos. Para isso, Minayo (2014) afirma a necessidade de criar categorias significativas que organizarão o conteúdo dos documentos selecionados, ou seja, reduzir o texto em palavras e expressões significativas. O quadro 2 mostra as categorias de análise relacionadas aos objetivos específicos.

Quadro 2 - Categorias de análise

Objetivos específicos	Categorias	Instrumento
Investigar o conteúdo, o contexto de formulação e a trajetória institucional da Lei nº 17.432/2021, especificamente da reserva de vagas para negros, no âmbito do Estado do Ceará.	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas afirmativas; • Cotas raciais. 	Editais de concursos e demais documentos fundantes da política de cotas raciais no Ceará
Coletar as percepções de cotistas acerca da existência ou não de experiências de discriminação racial e estigmas após o ingresso no serviço público.	<ul style="list-style-type: none"> • Identidade racial e reconhecimento; • Experiência com racismo e estigma; • Política de cotas e desafios de implementação; • Inserção no serviço público; • Pressão por desempenho. 	Entrevista semiestruturada (Apêndice I)

Identificar os principais avanços e desafios enfrentados pelas CHET da Funece, na execução de suas funções.	<ul style="list-style-type: none"> ● Conflitos e tensões na heteroidentificação ● Critérios e subjetividade na avaliação fenotípica; ● Desafios na detecção de fraudes; ● Necessidade de formação e aprimoramento contínuo. 	Trabalhos realizados por outros pesquisadores
---	---	---

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Finalmente, na última etapa, tratamos e interpretamos os resultados obtidos. Nessa etapa, o uso de softwares também permitiu analisar as frequências das categorias e, a partir disso, inferir e interpretar as conexões de maneira lógica a fim de estabelecer correspondência entre as estruturas semânticas dos textos oficiais da Lei nº 17.432/2021 e dos editais de concurso que materializam a lei. A partir dessa análise, também contextualizamos e sistematizamos as informações, tendo como eixos analíticos da Avaliação em Profundidade: a análise de conteúdo, a análise de contexto de implementação e análise da trajetória institucional da política de cotas do Ceará, conforme mencionado anteriormente.

Isto posto, o capítulo seguinte trata principalmente do referencial teórico fundamentado na análise das principais categorias teóricas que embasam esta pesquisa avaliativa, a partir da investigação das historicidades, contextualizando raça, racismo e a exclusão social que marca as experiências de vida da população negra.

3 RACISMO: DA INVISIBILIDADE AO RECONHECIMENTO COMO PROBLEMA SOCIAL

A análise da implementação de políticas afirmativas no Brasil, com foco nas cotas raciais, objeto central desta pesquisa, suscita discussões acerca das relações étnico-raciais e do racismo na sociedade brasileira. Por isso, é essencial promover uma reflexão em torno das seguintes categorias de análise: raça, racismo, discriminação, preconceito e estigma racial, políticas afirmativas e implementação de políticas públicas.

3.1 Raça e racismo

Os conceitos de raça e racismo têm sido teorizados e definidos a partir de múltiplas perspectivas, assim, discuti-los em um país que se reconhece historicamente como uma “democracia racial”, em que mestiços convivem harmoniosamente (Freire, 1933, 1936, 2001) é sempre temeroso, porém indispensável. Como afirma Walter Mignolo, raça e o racismo são categorias vitais na composição do Estado-Nação moderno (Mignolo, 2019). Por isso, aprofundaremos a análise teórica aqui proposta com a introdução das percepções acerca de raça e racismo, suas origens e implicações, sobretudo no Brasil.

A origem etimológica da palavra raça, segundo Munanga (2016) provém do italiano "razza", que, por sua vez, deriva do latim "ratio", significando sorte, categoria ou espécie. Tomando por base o contexto histórico das ciências da natureza, o conceito de raça foi empregado inicialmente na Zoologia e na Botânica para classificar as espécies animais e vegetais. Foi nessa perspectiva que o naturalista sueco Carl von Linné, conhecido em português como Lineu (1707-1778), utilizou o termo para categorizar plantas em 24 raças ou classes, uma classificação que não se adere aos diferentes sentidos hoje atribuídos ao conceito de raça.

Numa dimensão social do conceito de “raça”, Almeida (2019, p. 20) pondera que a despeito da expressão estar associada ao “ato de estabelecer classificações, inicialmente entre plantas e animais e, posteriormente, entre seres humanos”, o significado de raça não é estático, sendo intrinsecamente ligado a contextos históricos nos quais foi concebido e, ainda hoje, é empregado. Alinhado a esse viés conceitual, Munanga (2016) afirma que, nos séculos XVI e XVII, o conceito de raça começou a influenciar as relações sociais na França, sendo utilizado pela nobreza para se diferenciar da plebe. A nobreza, identificada como os Francos de origem germânica, via-se como uma raça distinta e superior aos Gauleses, a plebe local, alegando possuir sangue “puro” e habilidades especiais para governar. Assim, o conceito de

raças "puras" foi transposto da Botânica e Zoologia para legitimar a dominação social, mesmo sem diferenças morfo-biológicas significativas entre as classes (Munanga, 2016). Lília Schwarcz (2001) também reforça essa dimensão não biológica ao afirmar que a raça é uma construção histórica e social.

Embora as teorias raciais não possuam a posição científica nas ciências biológicas, o conceito de raça, por ser uma construção social, continua a ser importante ferramenta para categorizar os seres humanos de maneira a torná-los desiguais e, consequentemente, discriminá-los (Silva, 2019).

De acordo com Almeida (2019), no topo das categorias de classificação da espécie humana, o europeu foi escolhido com padrão de homem universal, enquanto os demais povos que não se encaixavam nessa linhagem eram considerados subespécies menos evoluídas. Embora essa classificação não fizesse referências diretas à superioridade ou inferioridade, o europeu era descrito como: "belo; sanguíneo; musculoso; coberto com vestuário; governado por leis" e os africanos: "pretos; flegmáticos; relaxados; unta-se com gorduras; é governado por caprichos" (Seyferth, 2002, p.22).

Tal construção não está relacionada aos fatores biológicos, mas à legitimação ideológica de um fenômeno social - a exploração legitimada do ser humano por outro, maximizando os lucros daquele que detém a força, bem como negando aos explorados acessos aos bens da vida, necessários a uma existência digna (Wodak; Reisigl, 2001).

Ou seja, raça não é uma fantasmagoria, um delírio ou criação da cabeça de pessoas mal-intencionadas. É uma relação social, o que significa dizer que a raça se manifesta em atos concretos ocorridos no interior de uma estrutura social marcada por conflitos e antagonismos que só pode ser compreendido na perspectiva relacional (Almeida, 2019).

Nessa linha de desmistificar o caráter biológico na definição de raça, Kaufmann (2007) também é taxativa ao confirmar, pelo mapeamento do genoma, que a inexistência de raças humanas demonstra que (raça) não se trata de um elemento biológico, mas uma construção social. Nessa perspectiva, a autora pondera que não é possível classificar biologicamente a espécie humana em distintas raças, embora essa rotulação possa ser relevante para compreender como as sociedades categorizam os indivíduos bem como justificativa pela qual o fazem.

Em conexão com essa perspectiva, o Movimento Negro⁸ exerceu relevante papel

⁸ Mesmo que não possa ser melhor desenvolvido nesta pesquisa, registra-se que, na análise da trajetória durante a República (1889-2000), o Movimento Negro organizado foi um movimento político, mesmo que tenha assumido vieses culturais, de mobilização racial (negra), no qual a raça e identidade racial são fatores

ao problematizar o sentido de raça e o relaciona com o contexto histórico do Brasil para o explicar as origens do racismo presente no País. Segundo Gomes (2012, p. 731),

Ao ressignificar a raça, o Movimento Negro indaga a própria história do Brasil e da população negra em nosso país, constrói novos enunciados e instrumentos teóricos, ideológicos, políticos e analíticos para explicar como o racismo brasileiro opera não somente na estrutura do Estado, mas também na vida cotidiana das suas próprias vítimas. Além disso, dá outra visibilidade à questão étnico-racial, interpretando-a como trunfo e não como empecilho para a construção de uma sociedade mais democrática, onde todos, reconhecidos na sua diferença, sejam tratados igualmente como sujeitos de direitos.

Ao politizar a raça, esse movimento social desvela a sua construção no contexto das relações de poder, rompendo com visões distorcidas, negativas e naturalizadas sobre os negros, sua história, cultura, práticas e conhecimentos; retira a população negra do lugar da suposta inferioridade racial pregada pelo racismo e interpreta afirmativamente a raça como construção social; coloca em xeque o mito da democracia racial (Gomes, 2012, p. 731).

Outro desdobramento do debatido sentido é o que Lélia Gonzalez (1984) pontua. A autora vai além das construções sociais do conceito de raça e utiliza teorias da psicanálise de autores como Lacan e Freud para explicar a ideia de que a “raça negra” é objeto “a”, isso significa que ela (raça) ocupa esse lugar central na constituição do desejo como seu resto. Nesse sentido, Gonzalez escreve: “Quando se diz que o português inventou a mulata, isso nos remete exatamente ao fato de ele ter instituído a raça negra como objeto a; e mulata é crioula, ou seja, negra nascida no Brasil, não importando as construções baseadas nos diferentes tons de pele” (Gonzalez, 1984, p. 240). Foi da autora a formulação, em reflexão original proposta em 1984, de ser o racismo “a sintomática que caracteriza a neurose cultural brasileira” e que “sua articulação com o sexismo produz efeitos violentos sobre a mulher negra em particular” (Gonzalez, 1984, p. 244).

Em suma, o sentido de raça só tem significado quando se entende o contexto histórico e social que moldou a relação entre brancos e negros, senhores e escravos. Nessas circunstâncias, as diferenciações físicas tornam-se marcadores de distinção entre quem é considerado superior e inferior ou entre os que comandam e os que obedecem (Munanga, 2016).

Percebe-se, como afirma Bortoluci (2009), que a concepção do conceito de raça não foi um processo ingênuo e desinteressado. Pelo contrário, a ideia de que determinados seres humanos foram classificados superiores a outros atendeu a uma lógica colonial. Os africanos foram submetidos a processos culturais, científicos, religiosos e mercantis de

determinantes de organização dos negros em torno de um projeto comum de ação. Este argumento encontra-se melhor desenvolvido em Domingues, 2007. No capítulo 6, abordaremos a atuação do movimento negro no Ceará.

desumanização pelos quais, destituídos de sua condição de igual, tornando-se apenas mais um dos elementos da máquina colonial de produção de lucros, transpondo todo um grupo humano à zona do não ser (Silva, 2018).

Essa mesma lógica que estruturou os conceitos formadores da sociedade atual conserva em seu cerne a mesma relação hierarquizada entre os grupos humanos mantendo, portanto, a mesma relação de poder (Sobrinho, 2020). Silva (2018) é enfática ao afirmar o modo como essa colonialidade está arraigada nas práticas individuais e coletivas.

Permeando não apenas as instituições, mas o imaginário social, práticas e costumes, esse domínio total pode ser compreendido pelo conceito de colonialidade de poder, que se refere a uma estrutura social que preserva uma relação de poder entre grupos considerados superiores, ilustrados, modernos e outros, bárbaros, aos quais precisam ser levados conhecimento e civilização. Essa relação não só se restringiu apenas à dinâmica colônia e metrópole, mas também estruturou internamente as sociedades ao subalternizar grupos por meios de suas diferenças de gênero, raça e origem. (Silva, 2018. p. 149).

No Brasil, a discussão sobre raça chegou a ser proibida, de acordo com Nascimento (1978), com a justificativa de "justiça social", uma vez que todos são brasileiros, seja ele negro, branco, mulato, índio, ou asiático e qualquer movimento de conscientização afro-brasileira era considerado como ameaça ou agressão retaliativa.

[...] já tivemos ocasião de mencionar o ato de 1899 do Ministro das Finanças Rui Barbosa, ordenando a incineração de todos os documentos - inclusive registros estatísticos, demográficos, financeiros, etc- pertinentes à escravidão, ao tráfico negreiro, e aos escravos; assim se apagaria a "mancha negra" da História do Brasil. Consequência lógica desse fato não possuímos hoje os elementos indispensáveis à compreensão e análise da experiência africana e de seus descendentes no país (Nascimento, 1978, p. 78).

Mais tarde, esse discurso, amplamente difundido nos anos 1930, levou à ideia predominante na época de que não havia racismo no Brasil e por isso tal problema não precisava estar na agenda política nacional (Rosa, 2014). Segundo Rosa, foi somente na década de 1950 que o discurso da democracia racial começou a perder força, especialmente no ambiente acadêmico. Heringer (2002) afirma que, embora o discurso da inexistência do racismo no Brasil tenha enfraquecido ao longo das décadas, ele ainda encontra espaço na cultura brasileira (Almeida; Rodrigues, 2015).

Ao relacionar as categorias raça e racismo, Silvio Luiz de Almeida (2019, p. 32) introduz características importantes que se manifestam no fenômeno do racismo: [...] "o racismo é uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial ao qual pertençam". Para ele,

racismo é ideologia, convicção e sistema.

Ou seja, o racismo constitui um sistema de privilégios criado, preservado e legitimado por um grupo humano com o objetivo de subordinar outros grupos. Nesse contexto, o racismo, como processo histórico, utilizou a discriminação para promover a exclusão de uma categoria inteira de indivíduos, resultando na consolidação da percepção social de que os seres humanos são divididos em grupos hierarquicamente organizados Moreira (2019).

No Brasil, a origem dessa ideologia (racismo), para a maioria das pessoas, decorre de fatos históricos, como a escravidão, o processo de abolição e a “inserção” dos negros na sociedade, além de fatores econômicos e sociais, como a pobreza e a desigualdade. Contudo, essas circunstâncias, no imaginário coletivo, são frequentemente vistas como pertencentes apenas ao passado, não fazendo mais parte do cotidiano das relações, naturalizando a condição de inferioridade dos negros na nossa sociedade (Galeão-Silva, 2007).

Sodré (2023) chama essa formação social orientada para o apagamento do que aconteceu antes da abolição da escravatura de sociedade do “encobrimento” (Sodré, 2023. p 28). Outra forma de mascarar o racismo é a ideia de que não se deve pautar as discussões sobre as desigualdades no Brasil pela categoria “raça” e a justificativa empregada é que, utilizando esse discurso, a sociedade se dividiria entre brancos e negros e, dessa forma, ao invés de combater o racismo e as desigualdades, instigaria ainda mais as diferenças (Maggie; Fry, 2004).

Na realidade, o Brasil foi constituído sobre uma estrutura racista que é a base da desigualdade existente até hoje em nossa sociedade e, também, é capaz de influenciar negativamente a vida de todos os negros que aqui vivem (Munanga, 2016). Para o citado autor, a estrutura racista aqui existente não aborda certa disputa pelo termo que melhor defina o pertencimento racial dos negros brasileiros. Consiste, na verdade, em uma tentativa de entender a complexidade das questões raciais, inclusive, a real utilidade dos termos e conceitos usados no cotidiano, os quais estão imersos no contexto político, cultural e histórico.

Por isso, as teorias são indispensáveis ao entendimento desses conceitos, uma vez que não há racismo sem teorias. Contudo, os questionamentos sobre a quem pertence as teorias raciais, se são das elites dominantes ou das massas dominadas, são inúteis. Em compensação, é evidente que elas são “racionalizadas” por intelectuais. E é indispensável se interrogar sobre o papel das teorias eruditas do racismo (cujo protótipo é a antropologia evolucionista das raças “biológicas” constituída no fim do século XIX) na cristalização da

comunidade que se estabelece em torno do significante da raça (Balbiar; Wallerstein, 2021, p 77, 78).

3.2 Preconceito, estigma, discriminação racial e branquitude

Esta seção se propõe a discutir os conceitos de preconceito, estigma e discriminação racial, com base nas teorias de Antônio Sérgio Guimarães, Oracy Nogueira e Ervin Goffman, considerando a complexidade envolvida na reflexão sobre esses conceitos, que frequentemente são empregados com o mesmo sentido, apesar de suas nuances distintas. Para contribuir no aprofundamento dessa análise, também utilizamos a categoria teórica “branquitude”, conforme definição de Cida Bento, que propõe uma crítica dos mecanismos de manutenção dos privilégios raciais historicamente acumulados pela população branca, o que contribui diretamente para a reprodução das desigualdades raciais no Brasil.

Os estudos sobre essa temática são essenciais, pois revelam uma realidade antes relativamente oculta, que agora se torna cada vez mais evidente e concreta para um número crescente de pessoas. Isso permite que as vítimas de preconceito finalmente identifiquem e nomeiem seu sofrimento, iniciando assim uma luta para que os agressores compreendam o impacto prejudicial de suas atitudes (Bandeira; Batista, 2002).

A noção de preconceito, segundo Guimarães (1999), vem de percepções individuais equivocadas, que tenderiam a ser corrigidas na continuidade das relações sociais. Contudo, não se observa essa reparação ao longo do tempo.

No geral, a categoria 'preconceito' tem atribuições negativas e de descrédito na sociedade e, quando relacionado com o aspecto racial, é a opinião negativa que se tem de um indivíduo ou de um grupo baseada na cor ou em aspectos fenotípicos (Nogueira, 2006). Nas palavras do autor, preconceito de raça refere-se a uma atitude desfavorável, culturalmente condicionada, diante de membros de uma população considerados estigmatizados, tanto por sua aparência, quanto por toda ou parte da ascendência étnica que lhes é atribuída ou reconhecida (Nogueira, 2006).

O autor vai além e afirma categoricamente que, quando o preconceito racial se manifesta com base na aparência, ou seja, ao utilizar como pretexto os traços físicos, a fisionomia, os gestos ou o sotaque do indivíduo, trata-se de um preconceito de marca (Nogueira, 2006). No Brasil, o preconceito racial dominante é o preconceito de marca, em que quanto mais negra é uma pessoa, maior é a probabilidade de ela sofrer racismo. Oracy Nogueira (2006) também observa que essa ideologia é bastante distinta do preconceito de

origem, que ocorre quando a simples suposição de que o indivíduo descende de certo grupo étnico é suficiente para que sofra as consequências do preconceito.

No Brasil, a busca pela universalização de tratamento entre os indivíduos, independentemente de suas diferenças, trouxe à tona a questão do preconceito, que passou da invisibilidade para ser alvo de punição legal. A primeira lei a tratar do assunto, Lei Afonso Arinos (nº 1.390, de 3 de julho de 1951), considerou “contravenção” quaisquer tipos de preconceitos de raça ou de cor. Cinco anos depois, com a Lei nº 2.889, de 1º de outubro de 1955, passou a ser “crime de genocídio” a destruição de qualquer grupo nacional étnico, racial ou religioso. E, posteriormente, a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, qualificou crime contra a Segurança Nacional qualquer forma de propaganda ou expressão de discriminação racial.

Já em 1988, com a promulgação da Constituição Cidadã, preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art.3º, IV), tais como a prática do racismo, constituíram-se juridicamente em 'crimes inafiançáveis e imprescritíveis', sujeitos à pena de reclusão nos termos da lei (art.3º, XLII).

Observa-se que, mesmo antes da Constituição de 1988, já havia movimentos legais no sentido de coibir ações de discriminação pela raça. Contudo, o preconceito e seus desdobramentos permanecem no imaginário, nas práticas e nos costumes da sociedade (Sobrinho, 2020). Lima (2001) reafirma esse entendimento ao classificar a sociedade brasileira como miscigenada, mas que ainda mantém uma separação entre os espaços sociais destinados a negros e a brancos.

Nogueira (2006) também observou que essa ideologia de relações raciais influenciou os estudiosos e observadores brasileiros a negar ou a minimizar a existência de preconceito no Brasil. Diante desse comportamento, surge o questionamento: por que os brasileiros relutam em reconhecer seu preconceito?

O sociólogo Florestan Fernandes (2007) analisa como os brasileiros relutam em reconhecer o preconceito racial, influenciados por uma visão idealizada das relações raciais no país. Ele argumenta que muitos brasileiros acreditam que o preconceito é mais vergonhoso para quem o pratica do que para a vítima. Essa postura está ligada à tradição católica, que valoriza a humildade e a moderação, tornando desconfortável admitir atitudes discriminatórias. No entanto, essa relutância em assumir o preconceito não significa que ele não exista, mas sim que muitas pessoas o disfarçam para manter as aparências.

O autor explica que, historicamente, a escravidão e o poder senhorial (ordem tradicional) estavam em contradição com os valores cristãos. Após a abolição, esperava-se

que a sociedade se tornasse mais igualitária, mas, na prática, a mentalidade discriminatória permaneceu. Embora a desigualdade racial fosse condenada em discursos, pouco era feito para mudá-la de fato. Segundo Fernandes (2007), os brancos reconhecem seu papel na marginalização de negros e mestiços, mas enfrentam dificuldades em transformar essa consciência em ações concretas, pois não há uma pressão externa suficiente para incentivá-los a agir.

Nas palavras de Fernandes (2007), é intocável a liberdade de preservar os antigos ajustamentos discriminatórios e preconceituosos, desde que se mantenha o decoro e suas manifestações possam ser encobertas ou dissimuladas, mantidas como algo íntimo, encoberto no íntimo do lar. Para o autor, a explicação dessa contradição axiológica é necessária para elucidar o comportamento brasileiro diante do preconceito de cor, mas o que, de fato, ganha o centro das atenções é a realidade moral reativa a que Fernandes (2007) chama de “preconceito de não ter preconceito”.

Essa realidade é demonstrada quando o “branco” entrega-se a um comportamento vacilante, dúbio e tortuoso em vez de condenar a ideologia racial dominante. Dessa forma, a manutenção da ideologia racial ocorre muito mais pelos subterfúgios pelos quais ela se insere em tudo que o “branco” acredita, pensa e faz, do que por uma identificação positiva, ou seja, o “branco” não possui fé em suas razões ou omissões (Fernandes, 2007). A partir dessa realidade, surge o que o autor chama de espantalho da “questão racial”, como um risco da imitação, das influências externas ou do complexo do negro.

Esse arquétipo ignora a real tragédia vivenciada pela população negra e mestiça, a função da escravidão na criação dessa situação e os deveres da fraternidade cristã, o que leva o branco a uma “falsa consciência”. Em vez de se buscar entender como o preconceito de cor se manifesta e quais são seus verdadeiros efeitos, estimula o perigo da absorção do racismo, investe contra as queixas dos negros e mestiços como tensionamento desse perigo e culpa o estrangeiro por semelhante “inovação estranha ao caráter brasileiro” (Fernandes, 2007).

O autor descreve o preconceito de cor como o centro de toda essa obsessão. Por meio de processos de alteração psicossocial e sociocultural, profundos e irreversíveis, segue existindo grande parte da herança cultural, de que o brasileiro se sentencia a repetir o mesmo comportamento. As transformações da estrutura da sociedade foram fundamentais para que esse processo de adaptação se tornasse possível e, mesmo com a extinção da escravidão e da universalização do trabalho livre, não houvesse alteração no modo tradicionalista da ordem social.

Assim, se não houve um esforço organizado e consciente para ignorar ou deturpar a real situação racial dominante, houve pelo menos um estado de espírito favorável para “esquecer o passado” e para “deixar as coisas se resolverem por si mesmas”. Fernandes (2007) afirma que isso equivale a uma condenação à desigualdade racial com tudo que ela representa num mundo histórico construído pelo branco e para o branco.

É nesse ponto que o conceito de branquitude, proposto por Maria Aparecida Bento (2002), se articula de forma complementar. A autora descreve a branquitude como um pacto silencioso de autopreservação e como uma forma narcísica de manutenção da norma social, em que o diferente — neste caso, o negro — é visto como ameaça à universalidade branca. Esse sentimento de ameaça e medo está na essência do preconceito, da representação que é feita do outro e da forma como reagimos a ele. Nesse sentido, o silenciamento representa uma forma de permanência dos privilégios brancos e, ao mesmo tempo, a meritocracia subjuga os discursos de que basta o desejo individual para ter ascensão social, econômica e cultural.

Essa reflexão de Bento faz pensar nas formas como a noção de meritocracia está articulada com o apagamento da conscientização do racismo estrutural, das desigualdades sociais e educacionais e das exclusões da população não branca. Nesse contexto, a resistência às ações afirmativas, como as cotas raciais, é alimentada pela ilusão de uma igualdade formal, ignorando as hierarquias raciais herdadas do período colonial.

Tanto Fernandes quanto Bento convergem na crítica à permanência da desigualdade racial como produto de uma ordem social que, mesmo após a abolição da escravidão e a universalização do trabalho, pouco alterou suas estruturas. Enquanto Fernandes denuncia a falsa consciência do branco e sua adaptação conservadora à nova ordem social, Bento expõe os mecanismos subjetivos e institucionais que garantem a continuidade dos privilégios. Juntos, esses autores revelam como o preconceito de cor e a branquitude operam em conjunto na naturalização do racismo, sustentando uma sociedade que se recusa a enfrentar, de maneira profunda, os efeitos históricos e presentes do seu legado escravocrata.

Além do preconceito e das desigualdades impostas ao povo negro, o estigma também é uma categoria teórica fundamental para compreender a estrutura racista enraizada em nossa sociedade. Ele reforça a discriminação e continua impactando negativamente a vida da população negra até os dias de hoje. Nas palavras de Erving Goffman,

O estigma é a situação do indivíduo que está inabilitado para a aceitação social plena (...) o termo estigma será usado [pelo autor] em referência a um atributo profundamente depreciativo, mas o que é preciso, na realidade, é uma linguagem de relações e não de atributos. Um atributo que estigmatiza alguém pode confirmar a

normalidade de outrem, portanto, ele não é, em si mesmo, nem honroso, nem desonroso (Goffman, 1988, p. 7).

O termo, de origem grega, consistia numa marca (corte ou queimadura) feita no corpo que significava algo mau para a convivência social. Essa marca também era representativa de registro de escravidão ou de criminalidade, uma desonra, uma advertência, um sinal para que fosse evitado qualquer contato nas relações sociais de caráter público e no contexto privado (Goffman, 1988).

Segundo o autor, o indivíduo que possui um estigma não pode fazer parte da mesma categoria dos cidadãos nem ter os mesmos direitos, contudo deve obedecer às regras da marginalidade e outros critérios do grupo. Essa diferenciação estimula a incapacidade do estigmatizado, pois o torna possuidor de características que não acrescentam ao ser humano. Melo (2020, p. 19), tomando como base os estudos de Erving Goffman, ilustra como ocorre essa repulsa que o estigmatizado sofre:

[...] o estigmatizado é travestido de uma marca, um sinal de alerta, de ausência de produtividade, criatividade ou deformações éticas e morais. Em consequência, os contatos sociais devem ser evitados. Estabelecer contatos com a diferença poderá representar uma ameaça para a sociedade, pois o indivíduo dito estigmatizado torna-se um sujeito marcado, significando uma identidade social deteriorada para a convivência com os demais (Melo, 2020, p. 19).

A formação de um estigma se dá por meio de um processo denominado por Goffman (1988, p. 5) de “precondições estruturais do estigma”, que seriam, segundo o autor, a “definição do próprio conceito” de estigma. Ou seja, esse processo de estigmatização é uma forma de categorizar indivíduos de acordo com seus traços comuns sejam eles físicos, morais ou políticos. Para tornar mais claro como acontece a formação de um estigma, o autor ilustra com o seguinte exemplo: “quando um estranho nos é apresentado, os primeiros aspectos nos permitem prever a sua categoria e os seus atributos”, isto é, seu prestígio na sociedade “já que nele se incluem atributos como ‘honestidade’, da mesma forma que atributos estruturais, como “ocupação”. Sendo assim, podemos afirmar que essas pré-noções “são transformadas em expectativas normativas, em exigências apresentadas de modo rigoroso” (Goffman, 1988, p. 5).

Bacila (2008, p. 25) reforça que a caracterização dos estigmas vai além dos atributos físicos, pois atuam como “meta-regra”. Significa dizer que, por meio dessa atuação, os estigmas determinam preceitos a serem seguidos pelas pessoas, interferindo na imagem do estigmatizado diante da sociedade, criando-se, assim, uma caricatura desse ser. Nesse sentido,

o sujeito acaba convencido de que ele realmente possui características ruins atribuídas a ele e, consequentemente, a “profecia se autocumpre” (Bacila, 2008, p. 25).

Nesse sentido, Melo (2020) reflete sobre a capacidade de produzir amplo descrédito na vida do sujeito. Para o estigmatizado, a sociedade não lhes atribui valor, pelo contrário, reduz suas oportunidades, esforços e movimentos. Ou seja, o diferente assume a posição de estar à margem e passa a ter que responder ao que a sociedade determina e quanto mais visual e significativa for a diferença, mais acentuada é a problemática do indivíduo submetido a essa forma de controle social.

Por si só, essas opiniões depreciativas (preconceito e estigma) não trariam consequências na vida de pessoas que possuem esses traços, exceto quando se materializam com atitudes de discriminar indivíduos baseados na cor ou características físicas. Nogueira (2006) afirma que o preconceito racial no Brasil está vinculado aos aspectos fenotípicos das pessoas, isto é, quanto mais características negroides o indivíduo apresentar mais chances ele terá de sofrer racismo. Assim, percebe-se que a discriminação baseada na cor ou raça é um desdobramento do preconceito. Nas palavras de Banuth (2016) é a materialização do preconceito racial no mundo. Ou seja, a discriminação se configura como a consequência perceptível e prática de um julgamento prévio baseado na aparência.

Para além dessa percepção, Bento (2002) amplia a discussão ao propor que a discriminação nem sempre decorre unicamente do preconceito direto, mas pode estar fundamentada na manutenção consciente de privilégios. Em sua teoria da “discriminação com base no interesse”, a autora afirma que o desejo de proteger os espaços sociais ocupados pela branquitude, ainda que não esteja necessariamente acompanhado por sentimentos explícitos de rejeição ao outro, é suficiente para justificar atitudes discriminatórias. Assim, o racismo pode operar também como estratégia de autopreservação de poder e prestígio dos grupos brancos.

Em suma, a tríade “preconceito”, “estigma” e “discriminação racial” está intimamente relacionada, sendo que a discriminação é frequentemente vista como uma resposta comportamental resultante dessas atitudes negativas, ou, como descrito na literatura, uma manifestação concreta e efetiva de estigma ou preconceito. Em uma interpretação comum, o estigma e o preconceito são considerados a teoria, enquanto a discriminação é entendida como a prática (Parker, 2013). No entanto, para compreender plenamente essa inteligação, é fundamental considerar a categoria da branquitude, conforme proposta por Cida Bento (2002). De acordo com a autora, a branquitude atua como um sistema de privilégios historicamente construído e naturalizado, que busca manter sua posição dominante por meio

do silenciamento das desigualdades e da negação do racismo estrutural. A resistência às mudanças sociais e à presença de pessoas negras em espaços historicamente brancos revela não apenas um preconceito individual, mas a reprodução consciente ou inconsciente de interesses de grupo. Assim, a discriminação racial não é apenas uma consequência do preconceito, mas uma estratégia de manutenção da branquitude, que opera para conservar seus privilégios e controlar o acesso ao poder e aos recursos sociais.

Feitas as considerações sobre as categorias teóricas analisadas, o capítulo seguinte apresentará o panorama nacional acerca da política de reserva de cotas raciais no período de redemocratização do país.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS DE RESERVA DE COTAS NO BRASIL PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988

Esta seção busca discutir como as ações afirmativas de cotas raciais em concursos públicos vêm sendo delineadas no Brasil. Ao examinar a história política brasileira, observa-se que a reserva de vagas para candidatos negros em cargos públicos foi proposta já em 1983, por meio do Projeto de Lei nº 1.332, de autoria do Deputado Federal Abdias Nascimento (Moehlecke, 2002). No entanto, foi apenas em 2014, com a promulgação da Lei nº 12.990, durante o governo de Dilma Rousseff, que a política de cotas em concursos públicos foi finalmente implementada. Assim, esta seção busca realizar um resgate histórico dos marcos legais e do contexto político que deram forma a essa política, traçando sua trajetória institucional, a partir da Constituição de 1988.

4.1 Ações afirmativas: Da Constituição de 1988 até o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

A acepção de cotas raciais para ingresso no serviço público está entre as políticas públicas definidas como ações afirmativas que objetivam reverter uma situação histórica de discriminação e desigualdade a que determinados grupos ou parcelas da população se encontram submetidos. Assim, as ações afirmativas são um esforço de combinar medidas de combate à discriminação com políticas compensatórias, para promover inclusão de grupos socialmente vulneráveis, na busca de uma sociedade mais igualitária (Piovesan, 2008).

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, concebida após um período de mais de vinte anos de ditadura, apontou um marco para a mudança da atuação do Estado frente às necessidades de minorias, inclusive a população negra, ao introduzir uma série de direitos não estabelecidos nas constituições anteriores, como a proteção ao trabalho da mulher (art. 7º, XX), a reserva de vagas para deficientes (art. 37, VIII), a proteção da cultura afro-brasileira (art. 215, § 1º), a qualificação do racismo como crime (art. 5º, XLII), e o reconhecimento da propriedade de terra às comunidades quilombolas (art. 68) (Brasil, 1988).

Com a previsão constitucional desses dispositivos em favor da justiça social, a questão racial passou a integrar a agenda de políticas públicas na década de 1990, e medidas concretas foram implementadas em resposta a essas demandas (Lima, 2010).

Uma dessas ações surgiu a partir da Marcha do Zumbi dos Palmares, ocorrida em Brasília, em 20 de novembro de 1995, marcando os 300 anos do assassinato de Zumbi,

principal liderança do Quilombo dos Palmares. Esse momento simbólico para os Movimentos Negros contemporâneos marcou uma mudança de paradigma em relação ao dia 13 de maio, data em que se celebra o Dia da Abolição da Escravatura. Essa mudança representava uma nova estratégia de ação para os Movimentos Negros: antes focados em integração, agora adotavam uma postura de diferenciação. Assim, a data da Marcha enfatizava o protesto e o protagonismo negro, em oposição à comemoração de uma liberdade percebida como concedida, e não conquistada (Domingues, 2007).

De acordo com Duarte (2008), a partir da Marcha Zumbi dos Palmares, vertentes dos Movimentos Negros se reuniram para a elaboração de um relatório/diagnóstico sobre as condições de vida da população negra brasileira abordando aspectos como menores salários, acesso restrito ao ensino superior, limitações a empregos formais, a cargos de prestígio ou de visibilidade pública. A discriminação frequentemente se baseava em critérios de aparência, expondo o racismo e desmistificando a ideia de democracia racial. O relatório também acusava a violência obstétrica e pediátrica, que afetava especialmente mulheres e crianças negras, além de altas taxas de violência e mortalidade infantil que incidiam com maior intensidade sobre a população afrodescendente (Duarte, 2008).

Na ocasião, o presidente à época, Fernando Henrique Cardoso, recebeu diversos líderes de entidades dos Movimentos Negros e da sociedade civil e assinou o decreto que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), para a Valorização da População Negra, no âmbito da Secretaria Nacional dos Direitos Humanos (Silvério; Trinidad, 2012). O GTI tinha “como expectativa, ao longo deste governo, inscrever definitivamente a questão do negro na agenda nacional. Isso significará conceder à questão racial do negro brasileiro a importância que lhe tem sido negada” (GTI, 1997, p. 39).

No ano seguinte à criação do GTI, o governo FHC implementou o Programa Nacional de Direitos Humanos I (PNDH I), reconhecido como o primeiro documento oficial a prever a adoção de políticas afirmativas. O programa apresentou uma série de medidas a serem implementadas a curto, médio e longo prazo, com foco especial na população negra (Santos, 2014). Conforme apontado por Santos (2014), o PNDH I refletia uma mudança na postura do governo com a incorporação das reivindicações dos Movimentos Negros no discurso governamental, uma vez que as propostas contidas no documento eram, em grande parte, reproduções do Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial, elaborado por militantes da Marcha Zumbi dos Palmares.

Além dessas iniciativas, o governo de FHC organizou o Seminário Multiculturalismo e Racismo: o Papel da Ação afirmativa nos Estados Democráticos

Contemporâneos. Realizado em 1996, o evento teve como objetivo debater a viabilidade da implementação de políticas afirmativas no país. Para isso, reuniu especialistas em políticas afirmativas, constitucionalistas, brasilianistas⁹, cientistas sociais e militantes do Movimento Negro, que discutiram, principalmente, se os grupos sociais brasileiros possuíam uma definição racial clara, capaz de determinar quem seriam os legítimos beneficiários dessas políticas (Grin, 2014).

Grin (2014) relata que as discussões no Seminário geraram uma série de divergências sobre a pertinência da adoção de políticas afirmativas no Brasil, conferindo ao evento um tom de embate teórico. Entre as teorias contrárias às ações afirmativas, destacavam-se aquelas que argumentavam que essas medidas criariam uma visão de mundo racializada, outras que consideravam que tais políticas não se ajustariam ao modelo de classificação racial brasileiro, e ainda as que apontavam a dificuldade de definir quem seria considerado negro no Brasil. Para esses teóricos contrários às políticas afirmativas, a solução se daria por via da instituição de políticas de caráter universal.

O fato é que a polarização entre as políticas afirmativas e as políticas universais persiste até os dias atuais. Apesar dessa divergência, Guimarães (2005) defende que a implementação de políticas afirmativas deve ser acompanhada por iniciativas que ampliem os direitos civis. Ele argumenta que, embora a ampliação desses direitos seja um processo demorado, é essencial adotar medidas mais urgentes que possam reduzir as desigualdades enfrentadas pelos grupos excluídos.

Entre 1998 e 2000, as discussões sobre a implementação de políticas afirmativas ganharam novo fôlego, durante as reuniões preparatórias da 3^a Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância (3^a CMR) quando a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas solicitou que os países participantes apresentassem recomendações e apontassem os desafios nacionais enfrentados no combate ao racismo, à discriminação racial e à xenofobia (Marques Júnior, 2017).

Para atender a essa solicitação, diversas entidades e o Movimento Negro organizaram seminários e encontros com o objetivo de conscientizar a população sobre as desigualdades sociais e raciais, além de discutir a participação do Brasil nesse evento (Gomes; Silva; Brito, 2021). No encontro preparatório das Américas, o Brasil exerceu protagonismo

⁹A expressão “brasilianista” começou a circular com mais frequência nos anos 1970 para designar uma geração de historiadores estrangeiros, sobretudo anglo-saxões, que voltaram seus olhos para o Brasil numa época em que a produção local era constrangida pela vigilância do regime militar (Ferrari, 2016). Para mais informações, consultar o endereço eletrônico: <https://revistapesquisa.fapesp.br/o-brasiliante-por-excelencia/>

nas discussões pela maneira como suas representações se organizaram em diálogo com o governo. O Comitê Nacional Preparatório para a 3^a CMR detinha um expressivo número de representantes dos Movimentos Negro e Indígena, dispostos a evidenciar como a experiência brasileira poderia contribuir para as questões raciais no continente (Eghari, 2020).

Após as articulações preparatórias, a 3^a CMR aconteceu de 31 de agosto a 8 de setembro de 2001, em Durban, na África do Sul, resultando na Declaração e Plano de Ação de Durban (ONU, 2001). Este documento, além de fazer uma importante análise sobre a situação mundial do racismo e suas vítimas, reafirma valores e princípios de dignidade humana e combate à discriminação. Mais do que uma declaração de intenções, o texto propõe medidas concretas para a prevenção, educação e erradicação de formas de discriminação racial, incluindo recursos e mecanismos de reparação, resarcimento e indenização, além de estratégias para promover a igualdade plena e efetiva nos âmbitos local e internacional (Santos, 2022).

Conforme explica Santos (2022), a Declaração e o Plano de Ação de Durban é o mais importante instrumento internacional antirracista da atualidade e é resultado de intensas negociações sobre temas complexos que inicialmente enfrentaram barreiras para alcançar um ajustamento. No entanto, sua concretização só foi possível graças à influência exercida por representações de grupos de vítimas, que, por meio de canais organizados por movimentos sociais, desempenharam uma importante função ao pressionar e propor soluções que viabilizaram o documento final e o sucesso da Conferência.

Apesar das controvérsias e tensões que marcaram o processo de discussão, a Conferência foi considerada um sucesso, tendo aprovado um texto final que representou avanços significativos nas discussões e práticas relacionadas à discriminação racial. A adoção de ações afirmativas é recomendada em cinco trechos específicos da Declaração (itens 5, 8 c), 98, 99 e 100).

Para o Estado brasileiro, a 3^a Conferência de Durban, em 2001, resultou no reconhecimento de que o país era marcado pelo racismo e na assunção do compromisso de criar projetos e programas que priorizassem a população negra (Munanga, 2019). A partir daí, o governo de FHC lançou, em 2002, o Programa Nacional de Direitos Humanos II (PNDH II), que incentivou, entre outras medidas, a implementação de programas de ações afirmativas por alguns ministérios e governos estaduais e municipais (Paulino, 2020). Ainda no último ano de

governo, foi instituído o Programa Nacional de Ações Afirmativas¹⁰, que tinha como ações:

- I - observância, pelos órgãos da Administração Pública Federal, de requisito que garanta a realização de metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência no preenchimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS;
- II - inclusão, nos termos de transferências negociadas de recursos celebradas pela Administração Pública Federal, de cláusulas de adesão ao Programa;
- III - observância, nas licitações promovidas por órgãos da Administração Pública Federal, de critério adicional de pontuação, a ser utilizado para beneficiar fornecedores que comprovem a adoção de políticas compatíveis com os objetivos do Programa; e
- IV - inclusão, nas contratações de empresas prestadoras de serviços, bem como de técnicos e consultores no âmbito de projetos desenvolvidos em parceria com organismos internacionais, de dispositivo estabelecendo metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência (Brasil, 2002, art. 2º).

Todas essas ações são fundamentais para a promoção da igualdade racial. No entanto, considerando o caráter estrutural do racismo brasileiro, - profundamente enraizado nas relações políticas, institucionais e econômicas da sociedade, manifestando-se de forma velada e, muitas vezes, naturalizada - a inserção da população negra nos espaços de poder e de decisão acabam sendo dificultadas (Almeida, 2018).

Além dessas dificuldades que o racismo estrutural impõe, pesquisadores(as) como Brasil e Trad (2012), Adorno (2010) e Lima (2010) apontam que algumas políticas afirmativas iniciadas no governo FHC só ocorreram devido à conjuntura internacional a favor dos Direitos Humanos. Isso ocasionou uma aparente contradição: um governo com propostas neoliberais, que resultaram em repercussões negativas para diversas políticas públicas, mas que, ao mesmo tempo, deu os primeiros passos para a implementação de políticas públicas voltadas aos direitos humanos. Um exemplo disso foi o início das discussões institucionais sobre as políticas afirmativas, até então negligenciadas, as quais trouxeram à tona a precária situação social enfrentada pela população negra.

Em resumo, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), foram desenvolvidas 51 ações no âmbito do Poder Executivo, Judiciário e Ministério Público (Jaccoud; Beghin, 2002). No entanto, como aponta Santos (2014), poucas mudanças concretas em relação à adoção de políticas afirmativas ocorreram durante seu governo. Ainda assim, ele deixou um legado significativo ao abrir espaço para debates políticos sobre as desigualdades raciais enfrentadas pela população negra, o que contribuiu para o enfraquecimento do mito da

¹⁰ Programa instituído pelo Decreto nº 4.228/2002, que atualmente encontra-se revogado pelo Decreto nº 11.785/2023.

democracia racial e para a implementação das primeiras políticas afirmativas no país (Paulino, 2020).

4.2 Ações afirmativas nos governos petistas (2003-2015)

A partir de 2003, o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011) adotou um novo direcionamento para a questão racial. Ainda como reflexo das deliberações de Durban em 2001, Santos (2022) pontua que, além da mudança de consciência sobre a realidade racial no país, reconhecida pelo Estado, um dos principais legados da 3ª Conferência foi a inserção da igualdade racial como um tema institucionalizado na agenda do governo federal durante o mandato do Partido dos Trabalhadores (PT).

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Silva, Calmon e Silva (2021) destacam cronologicamente o quadro evolutivo entre 2001 e 2014 e as mudanças a partir do programa Brasil Sem Racismo, ao abranger os governos de Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). Tendo isso em vista, esses pesquisadores destacam duas fases distintas de aplicação do programa. Na primeira, entre 2003 e 2009, observa-se um período de institucionalização da política por meio de ações na área da igualdade racial, e na segunda, sua consolidação entre 2010 e 2015.

No que diz respeito à primeira fase, o avanço foi simbolizado pela criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) na presidência de Luís Inácio Lula da Silva em 2003, como um órgão do Poder Executivo. Essa etapa foi marcada pela produção normativa para o desenvolvimento e estabelecimento de políticas para a igualdade racial no Brasil (Santos, 2022).

Visto dessa forma, o quadro 3 contempla exemplos de ações do governo brasileiro em relação à igualdade racial no período compreendido entre 2003 e 2009.

Quadro 3 - Ações do Governo Federal na área da igualdade racial de 2003 a 2009

Ano	Ação
2003	Instituída Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial em 20 de novembro de 2003, pelo Decreto-Lei nº 4.886, baseada em três princípios: transversalidade, gestão democrática e descentralização.
	Instalada ouvidoria da SEPPIR, responsável pelo acompanhamento e recebimento de denúncias de racismo.

	<p>Instituído a Lei nº 10.639 de 2003, que modificou dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96), para tornar obrigatório o ensino da temática História e Cultura Afrobrasileira, nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio das redes pública e particular do país.</p> <p>Instituído o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), órgão colegiado de caráter consultivo e integrante da estrutura básica da SEPPIR, conforme Decreto nº 4885, de 20 de novembro de 2003.</p>
2004	<p>Criado, em 27 de maio de 2004, o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR).</p> <p>Retomado, no Congresso, discussões sobre projeto de lei sobre cotas no ensino superior.</p> <p>Criado Programa Universidade para Todos (Prouni), voltado à concessão de bolsas de estudo em entidades privadas, pela Medida Provisória nº 213, convertida na Lei nº 11.096/2005, que estabelece percentual de bolsas de estudo destinado à política afirmativa para negros e indígenas (art. 7º, II).</p>
	<p>Criado Programa Afroatitude, por iniciativa do Ministério da Saúde em parceria com o MEC, Secretaria Especial de Direitos Humanos e SEPPIR.</p>
	<p>Alterado programa Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), para estipular acréscimo de 20% no índice de classificação de estudantes negros, aumentando suas chances.</p>
	<p>Publicada Portaria nº 1.678, do Ministério da Saúde/Gabinete do Ministro, de 13 de agosto de 2004, estabelecendo nova institucionalidade para a Política de Saúde da População Negra.</p>
	<p>Realizada I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, no período de 30 de junho a 2 de julho de 2005, em Brasília.</p>
	<p>Realizada a campanha “Mostre sua raça, declare sua cor”, que visava à declaração racial nas escolas.</p>
2005	<p>Firmado, entre a SEPPIR e o Ministério Público Federal do Trabalho, termo de cooperação técnica para o acompanhamento de casos de racismo e de discriminação étnico-racial no ambiente de trabalho.</p>
	<p>Desenvolvido Programa de Combate ao Racismo Institucional no governo federal entre 2005 e 2006, por meio de parcerias nacionais e internacionais, e com foco no Ministério da Saúde. Possibilitou a ampliação do debate sobre desigualdade de acesso a serviço público e ampliou a formação de profissionais para enfrentamento ao racismo (Jaccoud et al., 2009).</p>
	<p>Criado o Grupo de Trabalho Interagencial de Gênero e Raça da ONU, coordenado pelo Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher e envolvendo grande número de agências da ONU, com o objetivo de apoiar o governo nas ações voltadas à igualdade de gênero e raça.</p>
2006	<p>Aprovada Política Nacional de Saúde Integral da População Negra pelo Conselho Nacional de Saúde.</p>

	Realizada, em Brasília, a Conferência Regional das Américas Sobre os Avanços e Desafios para o Plano de Ação Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Intolerâncias Correlatas, como sequência à Conferência de Durban (Brasil, 2015).
	Realizada a Conferência das Américas em Brasília, no período de 26 a 28 de julho de 2006, com o objetivo de refletir sobre medidas para avanço das políticas de promoção da igualdade pós-Durban.
2007	Instituída Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, pelo Decreto nº 6.040/2007, que incluiu as comunidades de terreiro no horizonte das políticas públicas do governo brasileiro.
2008	Lançados editais do programa Plano Setorial de Qualificação Profissional do Trabalho Doméstico e Plano Nacional de Comércio e Serviços para Profissionais Afrodescendentes, planos sequenciais de qualificação profissional voltados, respectivamente, para trabalhadores domésticos e população negra
2009	Lançado Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial, com previsão de criação e funcionamento de Comitê de Monitoramento.

Fonte: Adaptado de Silva; Calmon; Silva; 2021, p. 62.

Ao analisar o quadro 3, verifica-se que a implementação de políticas de igualdade racial ocorreu de forma transversal, perpassando por diversas áreas como educação, saúde, economia e trabalho. No entanto, esses avanços não ocorreram sem conflitos. Após a instituição da SEPPIR, vários problemas estruturais e funcionais, como orçamento irrisório e composição dos membros baseada em critérios políticos e não técnicos, acabaram por limitar a ação da secretaria e dificultar o cumprimento dos objetivos inicialmente estabelecidos (Silvério, 2009).

Apesar dessas dificuldades, Paulino (2020) destaca que a criação de órgãos como a SEPPIR foi fundamental para inserir as demandas dos Movimentos Negros nos espaços políticos, impulsionando a implementação de políticas afirmativas, como cotas em concursos públicos e universidades. Além da influência dos acordos internacionais de combate ao racismo, dos quais o Brasil é signatário, a participação de militantes negros nas instâncias públicas também foi decisiva para essa conquista. Um exemplo disso, como explica Nascimento (2003), foi o atendimento de uma reivindicação antiga do Movimento Social Negro para a integração dos assuntos africanos e afro-brasileiros ao currículo escolar.

Essa demanda foi atendida em grande parte com a promulgação da Lei nº 10.639 de 2003, que modificou dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), para tornar obrigatório o ensino da temática História e Cultura Afrobrasileira, nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio das redes pública e particular do país. De acordo com a lei, essa temática deve ser abordada em todo o currículo escolar,

especialmente nas disciplinas de História, Língua Portuguesa e Literatura e Educação Artística. Além dessa obrigatoriedade, a Lei nº 10.639/03 incluiu no calendário escolar a data de 20 de novembro como “Dia Nacional da Consciência Negra” (Santos, 2022).

No ano seguinte, o Conselho Nacional de Educação aprovou o Parecer CNE/CP nº 3/2004, que regulamentou as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana e propôs ações pedagógicas a fim de melhorar a implementação da lei (Gomes, 2009).

Ao analisar as transformações no tratamento das questões raciais no Brasil, Santos (2020) destaca que os anos de 2003 e 2004 foram decisivos no avanço das discussões entre a sociedade e o Estado brasileiro sobre a pauta racial. Nesse período, como demonstrado no quadro 3, ocorreram a criação do Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial (CNPIR) e do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR), abrangendo órgãos federais, estaduais e municipais para a promoção da igualdade racial (Santos, 2020), reforçando a integração entre as três esferas de governo.

Outro avanço no campo da educação com a criação do SEPPIR foi a ampliação do debate sobre o acesso de alunos negros às universidades. Esses debates culminaram na proposição de alguns dispositivos como o Programa Universidade para Todos (Prouni) em 2005, que consistia no aproveitamento de vagas ociosas em universidades privadas “a serem ocupadas por estudantes negros, indígenas, portadores de deficiência e ex-presidiários, já a partir de 2004”, e a reformulação do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), que passou a adotar critérios raciais para a concessão de financiamento aos estudantes (Heringer; Ferreira, 2009, p. 145).

Por conseguinte, o período entre 2010 e 2015 se caracteriza pela expansão do processo de institucionalização das políticas na área da igualdade racial, mas se diferencia do período anterior por reforçar e legitimar normativamente sua expansão, principalmente devido à promulgação do Estatuto da Igualdade Racial e difusão da política de cotas por todas as universidades públicas e federais do país. O quadro abaixo aponta alguns dos feitos dessa fase.

Quadro 4 - Ações do Governo Federal na área de igualdade racial de 2010 a 2015

Ano	Ação
2010	Realizado I Seminário Nacional de Educação Quilombola, em Brasília.

	Instituído o Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.
2011	Ampliação do Programa Brasil Quilombola para doze estados, incluindo Sergipe, Alagoas, Amapá, Paraíba, Paraná, Piauí e Rio Grande do Sul, além de Maranhão, Pará, Minas Gerais, Bahia e Pernambuco.
	Criação do Selo Quilombos do Brasil, para certificação de origem de produtos quilombolas.
	Realizada primeira edição do programa Selo Educação para a Igualdade Racial, a fim de reconhecer e difundir boas práticas de escolas e secretarias de educação na implementação da Lei nº 10.639/2003.
2012	Aprovado I Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana.
	Plano Juventude Viva, em parceria com outros órgãos, que reúne iniciativas para enfrentamento das altas taxas de mortalidade da juventude, em especial dos jovens negros.
	Aprovado Plano de Ação Integrada para as Mulheres Negras, em parceria com a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM).
	Publicado Aviso Circular Conjunto nº 1/Gabinete da Casa Civil/Presidência da República/Ministério Público/SEPPIR, de 28 de dezembro de 2012, que determina “a inclusão dos campos cor ou raça (...) e seu preenchimento obrigatório em todos os registros administrativos, cadastros, formulários e bases de dados que contenham informações pessoais, inclusive do público externo”.
	Inclusão da temática racial no Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, da SPM.
2013	Realizada III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, de 5 a 7 de novembro de 2013.
	Criado Programa de Bolsa Permanência, iniciativa do MEC que concede auxílio financeiro a estudantes em situação de vulnerabilidade, público que se ampliou com o advento da Lei de Cotas.
	Criado Programa de Desenvolvimento Acadêmico Abdias Nascimento para alunos negros e indígenas, beneficiários de programas de ações afirmativas.
	Aprovado Projeto de Emenda Constitucional nº 66, que amplia os direitos trabalhistas para os trabalhadores domésticos.
	Aprovado II Plano Operativo da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, cuja implementação estava prevista para 2014 e 2015.
	Instituída regulamentação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), por meio do Decreto nº 8.136, de 5 de novembro de 2013. O SINAPIR é uma iniciativa do governo federal voltada para a organização e a articulação do conjunto de políticas destinadas a superar as desigualdades raciais no país, que atua no fortalecimento e na ampliação da efetividade da Política de Promoção da Igualdade Racial, em parceria com Estados, Distrito Federal e Municípios.
2014	Aprovada Lei de Cotas no Serviço Público (Lei nº 12.990, de junho de 2014), que destina 20% das vagas em concursos públicos para negros.

	<p>Lançado edital de seleção de projetos culturais dos Correios 2014/2015, que reservou 10% dos recursos para projetos de concorrentes autodeclarados pretos ou pardos.</p>
2015	<p>Realização da Caravana da Igualdade Racial, iniciada em abril de 2015, com objetivo de ampliar o diálogo e firmar parcerias com estados, municípios e sociedade civil para fortalecer a pauta da igualdade racial. Percorreu sete estados, Pará, Maranhão, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Bahia e Acre.</p>
	<p>O Disque 100 passou a contar com dois módulos novos para recebimento de denúncias: um para violações contra a juventude negra, mulher ou população negra em geral; e outro módulo específico para violações contra comunidades quilombolas, de terreiros, ciganas e religiões de matriz africana.</p>
	<p>Instituição da Portaria nº 709/2015, do Ministério do Trabalho e Emprego, que determina que as políticas, programas e projetos desenvolvidos pelo ministério contemplem ações para incentivar a inserção da população negra no mercado de trabalho.</p>
	<p>Publicação da Resolução nº 746/2015, que estabelece o preenchimento obrigatório do campo cor ou raça em todas as contratações feitas por programas que foram financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador.</p>
	<p>Lançamento do Mapa da Violência 2015 - Mortes Matadas por Armas de Fogo, revelando o número de assassinatos por armas de fogo no país, além de fazer um balanço dos homicídios, concluindo que os jovens negros têm 2,5 vezes mais chances de morrer do que um branco.</p>
	<p>Criação de Grupo de Trabalho envolvendo governo e mídias negras para discutir formas de inclusão dessas mídias nas ações de comunicação e campanhas publicitárias do governo.</p>
	<p>Instalação da Frente Parlamentar em Defesa dos Povos Tradicionais de Matriz Africana, na Câmara dos Deputados.</p>
	<p>Realização do Seminário Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional para Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana e Povos de Terreiros, com o objetivo de discutir as atividades desenvolvidas nos estados pelos Comitês Gestores da Ação de Distribuição de Alimentos para Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana.</p>
	<p>Realização da segunda edição do Mestrado Profissional de Sustentabilidade junto a Povos e Terras Tradicionais, promovido pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, em parceria com a SEPPIR.</p>
	<p>Emissão de 23 Selos Quilombos do Brasil, que identificam os produtos provenientes da produção das comunidades quilombolas, é fornecido de forma articulada com o Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar. Os 23 Selos foram emitidos para 212 produtos, beneficiando 338 agricultores familiares quilombolas em 5 estados brasileiros.</p>
	<p>Início das obras do Luz para Todos no território quilombola Kalunga, que levou energia elétrica para cerca de 850 famílias da zona rural dos municípios goianos de Cavalcante, Teresina de Goiás e Monte Alegre de Goiás.</p>
	<p>Criação do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos.</p>

	<p>Realização da Reunião de Autoridades sobre os Direitos dos Afrodescendentes (RAFRO), também no âmbito do Mercosul. A criação da RAFRO era uma demanda da Comissão Permanente Discriminação, Racismo e Xenofobia da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos humanos do Mercosul, coordenada no Brasil pela SEPPIR.</p>
	<p>Lançamento oficial, no Brasil, da Década Internacional de Afrodescendentes, durante a abertura do Festival da Mulher Afro-Latino-Americana e Caribenha. Com o tema “Afrodescendentes: reconhecimento, justiça e desenvolvimento”, a década é celebrada no período de 1º de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2024, com a participação dos 196 países-membros da ONU, entre eles, o Brasil, que abriga pelo menos metade dos 200 milhões de afrodescendentes que vivem nas Américas e em outras partes do mundo.</p>
	<p>Realização da Marcha Nacional das Mulheres Negras, com o tema “Pelo fim do racismo, da violência e pelo bem viver”, com a participação de cerca de 50 mil mulheres negras.</p>
	<p>Sanção da Lei Complementar nº 150, que regulamenta e estabelece uma série de garantias aos empregados domésticos. Além do recolhimento previdenciário, a nova legislação para a categoria também incluiu a obrigatoriedade do recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.</p>
	<p>Em parceria com a TV Brasil, o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos lançou o desenho animado formado por personagens negros “Guilhermina e Candelário”. A iniciativa buscou reverter representações negativas da pessoa negra e fortalecer a autoestima, a história e a cultura afro latino-americana e caribenha no Brasil.</p>

Fontes: Adaptado de Silva; Calmon; Silva; 2021, p. 87; e Governo Federal (disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/noticias_seppir/noticias/dezembro/retrospectiva-2015-2013-destaques-da-politica-de-promocao-da-igualdade-racial; acesso em: nov 2024).

Conforme apresentado no quadro 4, percebe-se a continuidade e ampliação das ações promovidas pelo governo federal na área da igualdade racial, focadas na consolidação das políticas do setor, desenvolvidas majoritariamente na gestão da presidente Dilma Rousseff. Dentre as ações, teve grande destaque a apresentação, em 2010, pelo deputado Paulo Paim, do projeto de lei que, posteriormente, instituiu o Estatuto da Igualdade Racial (lei 12.288, de 20 de julho de 2010) destinado a garantir, entre outros direitos, que a participação da população negra, em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural do País seja promovida, prioritariamente, por meio de medidas, programas e políticas de ação afirmativa (Brasil, 2010).

Além de considerar população negra como o conjunto de pessoas que se autodeclararam pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pelo IBGE¹¹, ou que adotam autodefinição análoga, o Estatuto atribuiu ao poder público o dever de adotar programas de ação afirmativa para a promoção da igualdade de oportunidades em áreas como

¹¹ Desde 1991, são cinco as categorias do sistema de identificação racial empregadas pelo IBGE: branca, preta, parda, amarela e indígena; sendo que as categorias preta e parda são aglutinadas em um grande grupo, que classifica a população negra. A associação de pretos e pardos para caracterizar pessoas negras é justificada por duas razões: a primeira é devido à aproximação socioeconômica entre esses dois grupos, já a segunda diz respeito ao fato de que pardos, assim como pretos, apresentam traços físicos que os tornam vítimas potenciais de discriminações (Osório, 2003).

educação e emprego, pela reserva de vagas no ensino superior e nos serviços do governo federal e por mecanismos de validação normativa que protegiam legalmente políticas afirmativa para negros (Brasil, 2010).

No que se refere a reserva de vagas em concursos públicos nos entes federativos, o estado do Paraná foi pioneiro no Brasil ao instituir cotas raciais em 2003, por meio da Lei Estadual nº 14.274/2003, que reservava 10% das vagas em cargos do poder público estadual para negros autodeclarados (Paraná, 2003). Posteriormente, seguindo o exemplo paranaense, estados como Mato Grosso do Sul (em 2008), Rio de Janeiro (em 2011) e Rio Grande do Sul (em 2012) já vinham de forma autônoma aprovando leis que asseguravam a reserva de vagas para candidatos negros em seus concursos públicos (IPEA, 2014).

Esse conjunto de iniciativas estaduais contribuiu para que o Projeto de Lei nº 6.738/2013 fosse rapidamente tramitado e aprovado, pelas casas legislativas, culminando em sua sanção pela então presidente Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores, em 10 de junho de 2014. Assim, foi instituída a Lei Federal nº 12.990, que formalizou a reserva de vagas para pessoas negras em concursos realizados no âmbito do governo federal (Silva, 2023).

A Lei nº 12.990/2014, que tinha sua vigência pelo prazo de 10 anos¹², estabelece a reserva de 20% das vagas em concursos públicos realizados pelo governo federal para pessoas que se autodeclararam negras, desde que o edital ofereça pelo menos 3 vagas. Ou seja, em concursos com três ou mais vagas, 20% do total será destinado exclusivamente a candidatos negros (Brasil, 2014).

Em relação à comprovação dos reais beneficiários da política, a lei prevê que, em caso de falsidade na autodeclaração de raça, o candidato será eliminado do concurso ou, se já houver sido nomeado, ficará sujeito à demissão do serviço ou do emprego público. Entretanto, durante mais de dois anos de vigência da lei, não houve nenhum normativo que regulamentasse como se daria essa conferência da veracidade das informações declaradas pelos candidatos. A esse respeito, Costa (2018, p. 94) critica as situações de fraude:

Os transtornos causados por esta situação foram inúmeros, já que muitos candidatos, visivelmente brancos, declaravam-se negros para usufruírem do benefício das cotas raciais, situação esta que determinou críticas empenhadas pelo Movimento Negro à falta de critérios mais rígidos no processo (Costa, 2018, p. 94).

¹² Criada em 2014, a Lei 12.990 estabelecia vigência de 10 anos para as cotas raciais, que expirava em 10 de junho. Por causa disso, o PSOL e a Rede Sustentabilidade ajuizaram uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 7654) para que fosse declarada a inconstitucionalidade do artigo que previa o fim da política pública. Para mais informações, consultar o endereço: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-mantem-decisao-que-prorrogou-lei-de-cotas-raciais-em-concursos-publicos/>

Essas situações pressionaram o governo federal para que fosse regulamentado o procedimento de heteroidentificação dos candidatos cotistas, entretanto, quando isso foi implementado, já estávamos em novo governo.

4.3 Ações afirmativas nos tempos de desmonte dos direitos sociais (2016-2022)

Conforme explicam Gomes, Silva e Brito (2021), a partir do ano de 2016, tensões e disputas eclodem entre forças reacionárias, fundamentalistas religiosas e setores capitalistas - alguns dos quais haviam inicialmente apoiado o governo do Partido dos Trabalhadores - em torno de um projeto de Estado e economia orientado pelo neoliberalismo, em oposição ao modelo de Bem-Estar Social. Essas tensões culminaram no impeachment que destituiu a presidente Dilma Rousseff, democraticamente eleita. A gestão do país foi assumida pelo vice-presidente, considerado por grupos de esquerda e movimentos sociais emancipatórios como um dos articuladores do golpe parlamentar.

Um levantamento feito pelo IPEA em 2023 sobre as políticas de igualdade racial no período entre 2015 e 2022 mostra um panorama de 27 órgãos, legislações e políticas que foram descontinuadas, extintas ou estavam inoperantes. Deste total, 21 representaram retrocesso e 6 ainda permaneciam em vigor, conforme quadro 5.

Quadro 5 - Situação das ações na área de igualdade racial de 2015 a 2022

Área	Ação
Recursos Orçamentários	De acordo com Brasil (2022), houve redução de 95% dos recursos e execução orçamentária para políticas ou ações de cunho racial de 2015 a 2022. No Plano Plurianual 2020-2023, elas sequer foram mencionadas.
	Os valores destinados à Assistência ao Estudante de Ensino Superior cresceram entre 2010 e 2018. A partir de 2019, houve redução nominal e real das dotações.
	O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) teve anualmente redução substancial de novos financiamentos a partir de 2015.
	Os recursos destinados à titulação de terras quilombolas tiveram diminuição de cerca de 90% entre 2012 e 2019. Em 2020, cresceram em razão de uma ação judicial indenizatória e voltaram a sofrer redução em 2021.
Arranjos institucionais	Extinção do status de ministério da Secretaria de Políticas de Promoção para a Igualdade Racial (SEPPIR), em 2015.
	Extinção da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do MEC em 2019.

	<p>Em 2021, a Fundação Cultural Palmares teve o menor orçamento dos últimos dez anos. As normas para a certificação de comunidades quilombolas foram editadas, tornando o processo mais burocrático e moroso, o que ocasionou redução de cerca de 75% de certificações concedidas.</p> <p>No período de 2019 a 2022, a gestão da Fundação negou o racismo de forma sistemática.</p>
	<p>A Coordenação-Geral de Regularização de Territórios Quilombolas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária teve o orçamento reduzido anualmente desde 2016. O processo de titulação dos territórios quilombolas foi burocratizado e o número de comunidades tituladas chegou ao ínfimo patamar de apenas quatro durante a gestão Bolsonaro.</p>
Espaços consultivos e deliberativos de participação social	<p>Extinção do Grupo de Trabalho Interministerial sobre Quilombos em 2019</p>
	<p>Extinção da Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação dos Afro-brasileiros em 2019.</p>
	<p>Extinção do Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial em 2019.</p>
	<p>No Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR), a representação da sociedade civil diminuiu ao longo da última gestão presidencial. Em 2020, quatorze mandatos foram anulados e acusações de represálias foram denunciadas por membros do Movimento Negro; em 2021, das dezenove vagas destinadas à sociedade civil, apenas sete foram ocupadas.</p>
	<p>O Comitê Técnico de Saúde da População Negra não teve sequer uma reunião entre 2017 e 2020.</p>
	<p>O Comitê Gestor da Agenda Social Quilombola teve apenas uma reunião em 2019 e nenhuma nos anos seguintes.</p>
Legislação e políticas de saúde da população negra	<p>Não foi destinado orçamento específico para a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, também não foram apresentadas quaisquer ações referentes aos anos de 2019 a 2021.</p>
	<p>Publicação da Portaria nº 344, de 1º de fevereiro de 2017, que padroniza e torna obrigatória a coleta e o preenchimento do quesito raça/cor do paciente em todos os sistemas de informação do Sistema Único de Saúde (SUS).</p>
	<p>Incorporação do transplante de medula para o tratamento da doença falciforme no âmbito do SUS em 2015.</p>
Legislação e políticas de trabalho e renda	<p>Projeto de Lei nº 5.027/2016, que propunha ações afirmativas para negros no contexto das contratações públicas, incentivando a inclusão de trabalhadores negros nas empresas que desejassestabelecer contratos com o poder público. Em 2019, no entanto, este projeto foi apensado a outro e a versão aprovada no Plenário da Câmara exclui a ação afirmativa.</p>
	<p>Decreto nº 9.427/ 2018, que prevê reserva aos negros de 30% das vagas oferecidas nas seleções para estágio no âmbito da administração pública federal, autárquica e fundacional.</p>
	<p>Inclusão, em 2020, das comunidades quilombolas no Cadastro Único do governo federal.</p>
	<p>Inexistência de ações com recorte racial no âmbito do Ministério do Trabalho e Previdência entre 2019 e 2021.</p>

Legislação e políticas educacionais	PL nº 3.887/2020, que unificou as atuais Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/ Pasep), extinguindo as isenções de PIS e Cofins às instituições particulares de educação superior aderentes ao Programa Universidade Para Todos (Prouni), o que reduziu a atratividade do programa para essas empresas.
	A Medida Provisória nº 1.075/2021, convertida na Lei nº 14.350/2022, permitiu que alunos que cursaram o ensino médio em escolas particulares possam concorrer às bolsas do Prouni, reduzindo, portanto, o enfoque em jovens negros e pobres.
	Titulação dos territórios quilombolas: entre 2019 e 2021 observa-se os menores índices de certificações, movimentações de processos e titulações desde 2003, quando foi editado o Decreto nº 4.883/2003.
Legislação e políticas de combate à violência	Inexistência de ações para o combate à violência religiosa e racial contra comunidades tradicionais de terreiro.
Representação política	<p>Acórdão da Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000 – Classe 11551 – Brasília-Distrito Federal, que concedeu garantia de financiamento e tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão proporcionais ao número de candidatos negros, mas negou o pedido de estabelecimento de reserva de cotas raciais.</p> <p>Emenda Constitucional nº 111/2021, do Senado Federal, estabelece que nos pleitos de 2022 a 2030 serão considerados em dobro os votos dados a candidatas mulheres ou candidatos negros, para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e do fundo eleitoral.</p>

Fontes: IPEA (2023).

O quadro 5 evidencia uma estrutura complexa de desarticulação e desmonte das instituições, caracterizada por cortes no orçamento, extinção da participação social, ausência de ações focadas na população negra e maior letargia nos processos de demarcação de terras quilombolas. A partir de 2015 - com o golpe que destituiu Dilma Rousseff da presidência do país e a avocação do poder por Michel Temer - e de forma mais acentuada de 2019 em diante - gestão Bolsonaro -, é possível verificar o panorama de retrocessos alavancado também pela institucionalização de um discurso sistemático de negação do racismo e de desqualificação da desigualdade racial (IPEA, 2023).

Durante a gestão de Michel Temer, as pautas defendidas por movimentos sociais em prol do reconhecimento e dos direitos à diversidade, muitas das quais haviam sido convertidas em políticas públicas e programas governamentais entre 2003 e o início de 2016, perderam protagonismo (André, 2024). Um exemplo de ação de enfraquecimento das instituições voltadas à questão racial no Brasil foi o rebaixamento da Secretaria de Igualdade Racial (SEPPIR), que, anteriormente com status de ministério, teve suas atribuições absorvidas pelo Ministério da Justiça (Gomes, Silva e Brito, 2021).

A despeito da tentativa de desmonte das pautas ligadas à igualdade racial, houve

um importante avanço na regulamentação da Lei nº 12.990/2014, durante a gestão de Michel Temer. Nesse sentido, foi expedida a Orientação Normativa nº 03/2016, cujo objetivo era estabelecer um procedimento para a confirmação da veracidade da autodeclaração assumida pelos candidatos. A norma exigia que os candidatos fossem avaliados por uma comissão responsável por confirmar, com base em aspectos fenotípicos, se eles se enquadravam como pretos ou pardos (Brasil, 2016).

Embora fosse uma medida que ia ao encontro dos anseios do Movimento Negro, a implementação da política de cotas continuou enfrentando problemas, pois as instruções contidas na Orientação Normativa nº 3/2016 eram genéricas. Apesar de exigir que os editais de concursos públicos detalhassem os métodos de verificação da veracidade da autodeclaração, a norma não deixava claro quais seriam esses métodos (Paulino, 2020).

Assim, embora o objetivo da Orientação Normativa nº 3/2016 fosse esclarecer dúvidas sobre a composição da banca avaliadora e a aferição dos candidatos, sua falta de precisão gerou muitos questionamentos. Diante disso, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG) publicou a Portaria nº 4, em 06/04/2018, trazendo novos esclarecimentos sobre a aplicação da Lei nº 12.990/2014, o que resultou na revogação do normativo anterior (Paulino, 2020).

É relevante destacar algumas particularidades observadas nos normativos, os quais indicam um aprendizado derivado da experiência em nível estadual, inclusive aperfeiçoando critérios estabelecidos pela legislação federal e sua respectiva norma orientadora da implementação (Portaria nº 4/2018 do Ministério do Planejamento). Bulhões, Arruda e Santos (2022) descrevem que desde a implantação inicial da Lei de Cotas Raciais em concursos, setores da sociedade têm se manifestado contrários a essa política. As críticas se baseiam, basicamente, no argumento de que a institucionalização das cotas raciais em concursos seria constitucional por, supostamente, violar os princípios da impessoalidade e eficiência na administração pública, previstos no artigo 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

De acordo com as reflexões de Bulhões, Arruda e Santos (2022), além das questões relacionadas à constitucionalidade, os críticos da política de cotas raciais também levantavam desconfianças sobre a fragilidade da fiscalização quanto ao real enquadramento racial dos candidatos como destinatários da política. Essa preocupação se dava porque, no texto original da Lei nº 12.990/2014, a simples autodeclaração do candidato, baseada na sua autopercepção como negro(a) era suficiente para garantir direito às cotas raciais nos concursos.

Dessa forma, considerando a necessidade de prevenir possíveis fraudes na implementação das cotas raciais, foram instituídas, a partir de 2016, as chamadas “bancas de aferição fenotípica” ou “bancas de heteroidentificação”. Tais procedimentos foram regulamentados, como dito anteriormente, pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão Orientação por meio da Normativa nº 3/2016 e da Portaria Normativa nº 4/2018 (BRASIL, 2016; 2018).

Essas normas buscavam também enfrentar problemas previamente identificados no processo de implementação dessa política afirmativa, como o fracionamento das vagas, a ausência de mecanismos de acompanhamento e monitoramento, os procedimentos de validação da autodeclaração racial, entre outros aspectos operacionais (Bulhões e Arruda, 2020).

Em meio a repercussão sobre constitucionalidade e sobre a fragilidade do método de heteroidentificação, o Supremo Tribunal Federal (STF) foi provocado a se manifestar sobre a constitucionalidade das cotas raciais, por meio do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41 de 2017. Na ocasião, o STF confirmou, por unanimidade, a constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Em seu parecer, a Suprema Corte destacou que as cotas raciais em concursos constituem medida de justiça social que em nada viola os princípios de impessoalidade e eficiência na administração pública. A decisão reforçou que as seleções públicas baseadas em provas e títulos, com critérios e conteúdos isonômicos, permanecem inalterados, assegurando a igualdade de condições para todos os candidatos, sejam eles concorrentes às vagas reservadas para cotistas ou as de ampla concorrência (Bulhões, Arruda e Santos, 2022).

No julgamento da ADC nº 41/2017, o Ministro Luís Roberto Barroso, relator do acórdão, recomendou que a administração pública deve observar os seguintes parâmetros para a adequada implementação da Lei nº 12.990/2014:

- (i) os percentuais de reserva de vaga devem valer para todas as fases dos concursos;
- (ii) a reserva deve ser aplicada em todas as vagas oferecidas no concurso público (não apenas no edital de abertura);
- (iii) os concursos não podem fracionar as vagas de acordo com a especialização exigida para burlar a política de ação afirmativa, que só se aplica em concursos com mais de duas vagas; e
- (iv) a ordem classificatória obtida a partir da aplicação dos critérios de alternância e proporcionalidade na nomeação dos candidatos aprovados deve produzir efeitos durante toda a carreira funcional do beneficiário da reserva de vagas (STF, 2017, p. 2-3).

Passado o governo Temer, Jair Bolsonaro assume a gestão intensificando o desmantelamento das políticas públicas na área da igualdade racial. A ameaça às ações afirmativas raciais já se manifestava antes mesmo do resultado das eleições de 2018. Duas

notícias ganharam destaque nesse debate, particularmente após uma entrevista concedida pelo então candidato à presidência da República, Jair Bolsonaro, no Programa Roda Viva da TV Cultura, exibido em 30 de julho de 2018. Entre suas declarações, destacam-se frases como: "O português nem pisava na África. Foram os próprios negros que entregavam os escravos"; "Que dívida? Eu nunca escravizei ninguém"; e "Mandela não é tudo isso que se pinta aí, não" (Carta Capital, 2018, n. p.).

Outra declaração que gerou grande repercussão, especialmente em relação à possível extinção das cotas, foi: "Não vou falar que vou acabar [com as cotas], porque depende do Congresso. Quem sabe a diminuição do percentual. Não só para universidade, mas para concurso público. Pelo amor de Deus, vamos acabar com essa divisão no Brasil" (Antunes, 2018, n. p.).

Já ocupando a presidência, Bolsonaro concretizou a sua promessa de oposição aos direitos das populações quilombolas e indígenas. Além disso, o governo empregou estratégias de manipulação simbólica da questão racial, aproximando-se de figuras negras com posicionamento reacionário, como o Deputado Hélio Bolsonaro (PL-RJ). O parlamentar citado publicou um artigo no jornal Folha de São Paulo, em 2019, em que criticava abertamente as ações afirmativas no Brasil, afirmando que "cota racial, assim como várias ações puxadas pelo 'Movimento Negro', são meros programas partidários". Com esse posicionamento, o deputado bolsonarista ignora intencionalmente que as ações afirmativas são políticas do Estado brasileiro.

Na escalada de desmantelamento dos direitos sociais e da igualdade racial, a SEPPIR, que já havia perdido o status de ministério na gestão de Michel Temer, foi transformada em uma das instâncias do atual Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, comandado por Damares Alves. Além disso, o Ministério da Cultura foi extinto e a Fundação Cultural Palmares passou a ser gerida por um presidente e equipe gestora contrários aos seus próprios objetivos (Gomes, Silva e Brito, 2021).

Alimentados pelo perfil de extrema direita e ultraconservador do governo Bolsonaro, em 2019 vários projetos de lei com a intenção de extinguir as cotas raciais nos concursos públicos e nas universidades foram impulsionados. Antunes (2018, n. p.) faz referência a dois deles:

Tramitam em conjunto dois projetos de lei que, se aprovados, poderiam restringir as cotas apenas ao critério social. São eles o PL 2.525, de 2011, de autoria do deputado federal Carlos Manato (PDT-ES), que determina reserva de 20% das vagas de concursos públicos federais para candidatos de baixa renda, e o PL 5.008, de 2016, do deputado Vinicius Carvalho (PRB-SP), que estabelece a cota social como único

critério de seleção para ingresso na educação pública superior e em concurso, eliminando as cotas raciais (Antunes, 2018, n. p.).

Foram tempos difíceis para a continuidade das ações afirmativas como políticas. Tempos de renovação e reorientação das lutas por direitos e pelo direito à educação (Gomes, Silva e Brito, 2021). Foi nesse contexto de desidratação das políticas públicas de igualdade racial que estava prevista a revisão da Lei de Cotas no ensino superior (Lei 12.711/12), a ser realizada pelo Ministério da Educação e pela SEPPIR, no ano de 2022, entretanto, a primeira avaliação da norma só foi realizada no ano seguinte, pois o Congresso decidiu não analisar o tema em ano eleitoral (G1, 2023). Felizmente, foi durante a gestão do presidente Lula que a vigência da política foi prorrogada e sua abrangência ampliada, alcançando um público de beneficiários ainda maior.

4.4 A retomada da agenda de promoção da igualdade racial (2023-2024)

O retorno de Lula à presidência em 2023 foi marcado por simbolismos, especialmente no que se refere à agenda de promoção dos direitos sociais, sugerindo uma tentativa de reverter o processo de desinstitucionalização dessa pauta nos últimos anos e, ao mesmo tempo, renovar as políticas públicas voltadas à questão racial. Uma das primeiras ações foi a criação do Ministério da Igualdade Racial (MIR), sob a liderança de Anielle Franco. Embora o ministério tenha sido alvo de críticas, como a inexperiência atribuída à gestão, o orçamento limitado e as dificuldades em transversalizar a agenda racial nos demais ministérios, o MIR ganhou destaque ao apresentar soluções inovadoras (Nexo Jornal, 2023).

O quadro 6 destaca importantes ações propostas e já realizadas na área da igualdade racial realizadas nos dois primeiros anos do governo Lula, a partir da atuação do MIR.

Quadro 6 - Ações do Governo Federal na área de igualdade racial de 2023 a 2024

Ano	Ação
2023	Criação do Ministério da Igualdade Racial, responsável pelas políticas de ações afirmativas e por políticas de combate e superação do racismo.
	Instituição do Decreto nº 11.443/2023, que destina 30% dos cargos comissionados e funções de confiança para pessoas negras no âmbito do Executivo Federal.

	Implantação do Programa Federal de Ações Afirmativas, cujo objetivo é promover direitos e equiparação de oportunidades por meio de ações afirmativas destinadas às pessoas negras, quilombolas, indígenas, pessoas com deficiência e mulheres.
	Atualização do sistema de cotas no ensino federal, por meio da Lei nº 14.723/2023, que aperfeiçoou a Lei nº 12.711/2012.
	Assinatura do Pacote pela Igualdade Racial, um conjunto de 13 ações. No documento, constam programas nacionais, titulações de territórios quilombolas, bolsas de intercâmbio, acordos de cooperação, grupos de trabalho interministeriais e outras iniciativas que garantem ou ampliam o direito à vida, à inclusão, à memória, à terra e à reparação.
2024	Lançamento do relatório da “Agenda Transversal - Igualdade Racial”, que apresenta os compromissos do Governo Federal para os próximos quatro anos no combate ao racismo e na promoção da igualdade racial em seis dimensões específicas: “Garantia de direitos e cidadania plena”, “Educação e formação para inclusão e empregabilidade”, “Proteção e promoção da cultura, história, memória e saberes ancestrais”, “Direito à terra e à produção”, “Políticas para quilombolas” e “Capacidade institucional, articulação e participação”.
	Lançamento do Plano de Comunicação para promover igualdade racial na administração pública.

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Entre as medidas, a mais transformadora é a política de reserva de, no mínimo, 30% das vagas em Cargos Comissionados Executivos e Funções Comissionadas Executivas na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional para pessoas negras. De acordo com o Nexo Jornal (2023), essa iniciativa expande e aprofunda as políticas de ação afirmativa implementadas no Brasil ao incluir, de forma significativa, pessoas negras em espaços de poder e decisão no Estado, permitindo que influenciem diretamente os processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas a médio e longo prazo. Essa e outras medidas indicam que, após uma década de descontinuidade e enfraquecimento, o governo Lula sinaliza uma retomada do protagonismo nas políticas de promoção da igualdade racial.

Nesse contexto de retomada da agenda em favor da igualdade racial, o governo federal apoiou a aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 1.958/21, proposto pelo Senado, que visa à renovação das cotas em concursos públicos para pessoas pretas e pardas, além de incluir indígenas e quilombolas. A revisão da Lei nº 12.990/2014, conhecida como Lei de Cotas, tornou-se necessária, pois a reserva de vagas estava prevista para durar 10 anos. Esse prazo foi estabelecido como um marco temporal para avaliar a eficácia da política afirmativa, ou seja, os resultados alcançados seriam considerados para orientar ajustes na medida e, eventualmente, determinar seu término, caso o objetivo tenha sido plenamente atingido (Câmara dos Deputados, 2024).

Além da prorrogação, o PL nº 1.958/21 também previa a ampliação da reserva de vagas em concursos públicos e processos seletivos federais de 20% para 30%. Ademais, o texto propôs a padronização nacional do procedimento de confirmação complementar à autodeclaração de pessoas pretas e pardas, com reavaliação a cada dois anos, estendendo regra semelhante para indígenas e quilombolas (Câmara dos Deputados, 2024).

Atualmente, o PL, de autoria do Senador Paulo Paim (PT-RS), está em tramitação, tendo sido devolvido ao Senado Federal, após aprovação da Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais. Enquanto o PL está em tramitação, o ministro Flávio Dino, do STF, prorrogou a vigência da Lei de Cotas até que o Congresso Nacional aprove uma nova legislação sobre o tema. Ao conceder a liminar, o ministro considerou que a validade da norma que reserva 20% das vagas em concursos públicos federais para pessoas negras expiraria no dia 10 de junho de 2024 (Câmara dos Deputados, 2024).

Conforme noticiado pela Câmara dos Deputados (2024), permitir que a ação afirmativa expire sem uma avaliação adequada de seus efeitos vai contra a finalidade da própria lei e viola princípios constitucionais que visam à construção de uma sociedade justa e solidária, bem como à erradicação das desigualdades sociais e dos preconceitos relacionados à raça, cor e outras formas de discriminação.

Para aprofundar o entendimento desse tema no contexto cearense, o próximo capítulo abordará a trajetória da política de cotas raciais em concursos públicos, com um olhar atento às condições históricas, ao processo de colonização e a outros fatores que contribuíram para a construção do cenário que culminou na criação dessa política afirmativa.

5 A TRAJETÓRIA DA AÇÃO AFIRMATIVA EM CONCURSOS PÚBLICOS NO CEARÁ

Para compreender a trajetória de implementação estadual da política afirmativa de reserva de cotas raciais em concursos públicos no Ceará, procurei levantar informações sobre as condições históricas e culturais desde a colonização, bem como a formação social do Ceará, de seus povos e as injunções econômicas que marcaram e influenciaram o caminho que se desenhou até a implementação das políticas afirmativas de igualdade racial no estado. Além da importância de compreender como se deu a ancestralidade do povo cearense, é essencial entender em que se fundamenta o discurso que nega a presença negra nesse estado.

A partir desse contexto histórico, buscou-se identificar as informações que fundamentaram e contextualizam o momento político da criação dessa política bem como suas alterações e regulamentações. Para essa análise, foram consultados dados do IBGE, pesquisas científicas, obras literárias e notícias sobre a trajetória do racismo no Ceará.

5.1 Ceará Viking? O apagamento da presença negra na composição étnica cearense

O racismo, na categoria de fenômeno colonial, opera independentemente do colonialismo e continua a se manifestar na atualidade, configurando-se como uma forma de colonialidade nos vínculos sociais. Na realidade racial do Ceará, entretanto, é comum expressões que denotam a negação ou mesmo o menosprezo da presença de negros no processo de formação social do estado (Santos, 2020). Assim, é preciso entender as reais especificidades da história cearense que a tornam única em relação à realidade racial do restante do País.

Fortaleza, capital do estado, é a quarta cidade mais populosa do país, com cerca de 2,4 milhões de habitantes (IBGE, 2024). Pela significância do porte urbano, espera-se uma história colonial tão antiga quanto de destaque. Entretanto, uma das teorias que reforçam essa narrativa está relacionada à tardia colonização do Ceará. Mendes (2010) relata que a colonização da região ocorreu de forma tardia se comparada a outros núcleos urbanos do país. Isso se deve, em grande medida, às condições físico-geográficas da capitania, que não eram propícias ao cultivo da cana-de-açúcar e, portanto, não atendiam aos interesses econômicos imediatos da metrópole.

No início do século XVII, houve tentativas de colonizar o território cearense, mas somente na segunda metade do século, após a expulsão dos holandeses do Nordeste e durante

o declínio do ciclo do açúcar, começou a efetiva ocupação europeia na região. Nesse período, várias sesmarias foram concedidas a colonos vindos de capitâncias vizinhas, marcando o início das chamadas fazendas de criar (estabelecimentos destinados à pecuária). As primeiras vilas estabelecidas no Ceará foram Aquiraz, Fortaleza, Icó e Aracati. A criação apenas destas quatro vilas ao longo da primeira metade do século XVII reflete a fragilidade do desenvolvimento econômico da capitania nesse período (Mendes, 2010).

Devido à colonialização tardia, a escravidão no Ceará não alcançou a mesma extensão observada nos grandes centros coloniais do Brasil. Na capitania, a exploração da mão de obra escravizada concentrou-se, predominantemente, em propriedades de pequeno e médio porte. Esses escravizados eram geralmente empregados em tarefas domésticas ou em atividades de ganho¹³, o que os colocava em uma convivência cotidiana com seus senhores. Contudo, essa proximidade não resultava em um tratamento mais humano. A brutalidade contra os cativos no Ceará pode ser evidenciada pelas descrições físicas e psicológicas registradas nos anúncios de senhores que buscavam escravizados fugidos, publicados em jornais da época. Marcas de tortura, como cicatrizes de açoites, olhos vazados e outros sinais de violência extrema, eram detalhadas para facilitar a identificação dos foragidos (Marques, 2009).

Outra vertente que permite entender a dinâmica de formação social do Ceará e do discurso de rebaixamento da presença negra no Estado é a crítica feita, por Barboza e Mariz (2021), à obra de Luís Sérgio Santos, publicada em 2020, intitulada “O Cearense Revelado: uma jornada via DNA”. Os autores fazem um exame da citada obra com intuito de analisar os esforços revisionistas recentemente empregados para menosprezar a presença de negros no processo de formação do povo cearense:

O presente artigo se propõe a refletir sobre os processos e os procedimentos de persistência e atualização de um dos negacionismos mais insistentes produzidos no Brasil, e que, no Ceará, é carregado de tintas e nuances bastante particulares, por vezes, produtoras de um discurso de mestiçagem responsável por menosprezar a participação indígena e africana na formação da população local (Barboza; Mariz, 2021, p. 113).

Segundo os autores, a obra analisada tem como um de seus objetivos a divulgação da pesquisa conduzida por EranElhaik, geneticista do Reino Unido, que atestaria que o padrão genético da população cearense é em maior medida composto pelos nórdicos (especialmente

¹³ Escravos de ganho, ou seja, aqueles que trabalham nas ruas como sapateiros, doceiras, ferreiros, carregadores, dentre outras atividades e que pagam um jornal diário ou semanal a seus proprietários. Na grande maioria dos casos os proprietários desses escravos, donos de um número pequeno de cativos, viviam dos valores que os escravizados amealhavam em sua faina diária (Soares, 1998).

os povos vikings) em detrimento de índios e negros. Essa afirmação também encontra respaldo na obra “Iracema” de José de Alencar, publicada em 1865, em que o surgimento do povo cearense é simbolizado na figura de Moacir - filho de Martim Soares Moreno, conquistador português, com a indígena tabajara Iracema. A narrativa sugere que a origem do “povo cearense” se dá com a morte de Iracema, o que representa, simbolicamente, o apagamento dos povos indígenas. Percebe-se que, com a recente publicação, que esse discurso de negação permanece vivo e com vestes mais perigosas, porque apresentam-se disfarçadas de ciência para propagar o ideal da supremacia racial branco-europeia (Barboza; Mariz, 2021).

Essa formulação, corroborada por outras narrativas, preparou o terreno para a consolidação, inclusive como verdade histórica, da idealização do desaparecimento dos povos indígenas no Ceará. Esse discurso ainda hoje ecoa em pesquisas genéticas, sob a divulgação de “grande surpresa”, propagam a baixa relevância das matrizes indígenas na formação étnica cearense (Barboza; Mariz, 2021).

As mesmas estratégias de apagamento são empregadas para minimizar a presença negra na composição étnica do Ceará, ao enfatizar a suposta prevalência do grupo genético da Fennoscandia (península Escandinava) “tão intensa e tão disseminada que aparece em amostras de ‘índios’, ‘quilombolas’, ‘brancos’, ‘negros’ e ‘pardos’.” (Santos, 2020, p. 164).

Para chegar a essa conclusão, Santos (2020) afirma que, a partir da análise de 160 amostras de DNA coletados no Estado, as constatações contidas em “O Cearense revelado” identificaram 27 “bolsões genéticos”, sendo os dez mais predominantes: 1º Fennoscandia; 2º América Central; 3º Sul da França; 4º País Basco; 5º Sardenha; 6º Ilhas Órcades (Norte da Escócia); 7º Sibéria Ocidental; 8º Tuva (Centro-Sul da Rússia); 9º Sudeste da Índia; e 10º Noroeste da África (Santos, 2020, p. 91-92).

A partir desses dados, Santos (2020) inferiu que os grupos genéticos mais prevalentes são os europeus em detrimento aos ameríndios e africanos, tendo o conjunto originário da África ficado em 10º lugar. Isso vai ao encontro da sentença de que o “Estado sempre abrigou uma pequena quantidade de negros” (Santos, 2020, p. 94) e ao mesmo tempo repete, com a intenção de comunicar a superioridade e grandeza dos vikings “Algo que traduz a fortaleza desse bolsão genético é a palavra ‘viking’. [...]. Suas assinaturas genéticas, espalhadas pela Europa em anos de dominação, colonização e barbárie, estão no DNA dos cearenses.” (Santos, 2020, p. 165).

Dentre outras críticas, Barbosa e Mariz (2020) apontam ainda o baixo rigor científico na seleção da amostra, ao coletar apenas 160 amostras de DNA de um universo de

um pouco mais de nove milhões de habitantes¹⁴, sem adotar critérios proporcionais, geracionais, de renda ou de autoidentificação racial. Além desses erros grosseiros, a pesquisa não considerou os movimentos migratórios compulsórios ou voluntários e as múltiplas comunidades que se espalharam pelo país. Nogueira (2006) reflete que, ao adotar essa falta de rigor científico, a obra se distancia dos cuidados que as pesquisas que abrangem aglomerações humanas devem ter:

Quanto ao volume da população e à complexidade dos grupos estudados, as referidas pesquisas abrangem desde pequenas comunidades rurais até os maiores centros urbanos do país, situados na zona em que mais acentuados têm sido os efeitos da urbanização e da industrialização, embora também a esse respeito seja desejável que se multipliquem os estudos, de modo a incluir uma maior variedade de situações ou, pelo menos, de modo a se fazer representar todo o *continuum* rural-urbano de uma determinada zona, área ou região, a fim de que se possam apreciar mais adequadamente os efeitos dos processos de urbanização e industrialização sobre as relações entre elementos de diferente aparência racial, quando relativamente homogêneas ou constantes certas condições gerais (clima, recursos naturais, formação histórica etc.) (Nogueira, 2006, p. 289).

Dessa forma, “O Cearense revelado”, agindo maliciosamente, reforça e atualiza a mensagem de ocultação dos grupos étnicos indígenas e africanos. A obra resgata para o século XXI sentido idêntico aos dos estudos do século XIX, que negam ou minimizam a presença negra na formação do Ceará, produzindo, assim, uma antimemória dessas matrizes étnicas. Como explica Mbembe (2014), o projeto de apagamento e de negação da contribuição das populações afroindígenas são práticas comuns em toda a América, especialmente no Sul, onde “as novas elites se apropriam da ideologia da mestiçagem para negar e desvalorizar a questão racial. A contribuição dos Afro-Latinos e dos escravos negros para o desenvolvimento histórico da América do Sul será apagada ou [...] severamente ocultada.” (Mbembe, 2014, p. 35).

Muitas são as tentativas de ocultar a real participação negra na formação social do Ceará, a exemplo da obra de Parsifal Barroso, intitulada “O Cearense”, publicada em sua primeira edição em 1969. A criação de Barroso destaca o papel dos ciganos na composição da população cearense, entretanto traz uma série de equívocos ao reproduzir velhos discursos apresentados pelo historiador Antonio Bezerra, que, em 1906, publicou “O Ceará e os Cearenses”, livro que buscava explicar as causas da constante emigração de cearenses, sem considerar entre suas hipóteses a concentração de terras produtivas e das reservas de água ou a

¹⁴ Em 2019, a população cearense era de 9.166.913 habitantes. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/2021/01/29/pesquisa-revela-que-dos-91-milhoes-de-habitantes-no-ceara-774-estao-em-areas-urbanas-e-226-em-areas-rurais/#:~:text=A%20popula%C3%A7%C3%A3o%20cearense%2C%20em%202019,11%2C2%25%20do%20total.> Acesso em: 16 dez. 2024.

desestruturação da agricultura de subsistência pela agricultura comercial, especialmente do algodão, como eventos que fragilizaram a vida do roceiro cearense, estando, portanto, na base de qualquer análise mais complexa sobre as diversas razões da migração de cearenses (Barboza; Mariz, 2021).

De fato, a participação cigana marcou a composição étnica do Ceará, contudo a inserção de escravizados africanos no Estado prolongou-se por bem mais tempo e em maior quantidade, pois iniciou ainda no século XVIII até as primeiras décadas do século XIX. E, a despeito deste intenso tráfico, Antônio Bezerra substitui a presença negra pelos ciganos, num malabarismo argumentativo hercúleo (Barboza; Mariz, 2021).

Diante dessas teses falaciosas, travestidas de ciência, que negam a verdadeira origem do povo cearense, torna-se fundamental esclarecer as condições históricas e culturais que moldaram a formação social do Estado. Desde a colonização, a estrutura social do Ceará foi marcada por profundas desigualdades econômicas, pela alta concentração de terras promovida pela pecuária e pelo avanço da agricultura comercial sobre as terras de indígenas, roceiros, negros livres e outros grupos à margem. Esse contexto, agravado pelos períodos de secas, gerou intensos movimentos migratórios desde o fim do século XIX, resultando na “exportação” de parte considerável do DNA indígena e negro cearense para os seringais e cidades da Amazônia (Barboza, 2013), para os cafezais, as indústrias e os serviços de São Paulo, Rio de Janeiro e outras áreas de expansão econômica (Morais, 2003).

A seção a seguir se dedica a examinar a contribuição dos movimentos Movimentos Negros para a consolidação das políticas de ação afirmativa no contexto cearense, destacando suas estratégias de articulação, resistência e incidência política na construção e fortalecimento da Política de Cotas.

5.2 Os Movimentos Negros no Ceará: a contribuição para o avanço das ações afirmativas de igualdade racial

Historicamente, os Movimentos Sociais Negros, ao mesmo tempo que propõem formas de enfrentamento e de superação do racismo, têm denunciado a manutenção da população negra entre os piores índices de desigualdades sociais. De acordo com Domingues (2007), esses movimentos dão corpo à luta de pessoas não brancas em busca de erradicação das múltiplas formas de discriminação racial. Santos e Barbosa (1994) afirmam que qualquer movimento que tenha como fundamento a propagação e valorização da cultura e identidade negra pode ser chamado de Movimento Negro.

Nilma Gomes (2017, p. 23) define esse movimento social “como as mais diversas formas de organização e articulação das negras e dos negros politicamente posicionados na luta contra o racismo e que visam à superação desse perverso fenômeno na sociedade”. Essa ampla definição abrange grupos políticos, acadêmicos, culturais, religiosos e artísticos que tenham a finalidade clara de combater o racismo e a discriminação racial. Nesse sentido, o Movimento Negro se consolida como sujeito político que luta, entre outras iniciativas, pela implementação das políticas de ações afirmativas, como as cotas raciais.

As raízes desse Movimento também tiveram forte influência no Teatro Experimental Negro (TEN), um importante agrupamento fundado no Rio de Janeiro, em 1944, sob a liderança de Abdias do Nascimento. Inicialmente idealizado como um grupo teatral composto exclusivamente por atores negros, o TEN adotou progressivamente um caráter mais amplo. Publicou o jornal Quilombo, oferecia curso de alfabetização, de corte e costura; fundou o Instituto Nacional do Negro, o Museu do Negro; organizou o I Congresso do Negro Brasileiro. O grupo também promoveu eventos culturais de grande repercussão, como a eleição da Rainha da Mulata, da Boneca de Pixe e um concurso de artes plásticas com o tema “Cristo Negro”. Com uma atuação marcada pela defesa dos direitos civis dos negros como expressão dos direitos humanos, o TEN foi uma das primeiras entidades a propor a criação de uma legislação antidiscriminatória no Brasil (Domingues, 2007).

Além disso, o grupo teve papel pioneiro na introdução das ideias do movimento da negritude francês no Brasil, ideias essas que, à época, mobilizavam o movimento negro internacional e mais tarde serviriam de base para as lutas de independência nos países africanos. Com o endurecimento do regime militar instaurado em 1964, o TEN foi gradualmente enfraquecido, vindo praticamente a ser extinto em 1968, quando Abdias do Nascimento partiu para o autoexílio nos Estados Unidos. Segundo Gonzalez e Hasenbalg (1982, p. 24), o Teatro Experimental do Negro representou "um grande avanço no processo de organização da comunidade [negra]" (Domingues, 2007).

No Ceará, conforme Alex Ratts (2011) e José Hilário Sobrinho (2009), ambos pesquisadores negros cearenses, os Movimentos Negros surgiram no início dos anos 1980, especificamente em Fortaleza, com a fundação do Grupo de União e Consciência Negra (GRUCON). José Hilário Ferreira Sobrinho (2020) faz breve explanação sobre as ações do movimento:

No Grucon-CE sempre houve uma preocupação com a formação dos militantes. Foi esta entidade que apresentou o debate de raça e classe e introduziu a pesquisa, reflexão e a produção de conhecimento sobre a história, cultura, comunidades

negras, quilombos, resistência e a presença negra na educação no Ceará. Fazíamos leituras sobre racismo, cultura negra brasileira e africana, que nos ajudou nas pesquisas sobre Negros no Ceará. Atuávamos em comunidades negras, escolas e, posteriormente, nos fixamos na Comunidade do Trilho. (Ferreira Sobrinho, 2020, p. 49)

Em 1982, o Grupo já existia em outros estados quando a Teóloga e Filósofa Maria Lúcia Simão Pereira iniciou as articulações, no bairro do Jardim Iracema, com seus familiares, alguns vizinhos e membros das pastorais católicas do bairro, que mais tarde transformou-se na base do GRUCON no Ceará (Sousa, 2006). O marido de Lúcia Simão, o também Teólogo e Filósofo William Augusto Pereira, descreve a fundação do Movimento Negro do Ceará:

[...] surgiu mediante o despertar de uma consciência crítica entre algumas pessoas que sentiram a necessidade de conhecer suas raízes e o desejo de se assumirem como negras. [...] Tudo teve início no ano de 1982. A primeira reunião constada em ata é do dia 13 de julho, quando um pequeno grupo de pessoas negras se encontrou no bairro Jardim Iracema (Sousa, 2006, p. 41).

Além das articulações em torno das famílias católicas do bairro Jardim Iracema, outras iniciativas ligadas à questão racial no Ceará emergiram entre o final da década de 1970 e início da década seguinte. Durante a ditadura militar, a Universidade Federal do Ceará destacou-se como um centro de resistência intelectual, apesar de ter sofrido represálias do regime. Docentes atuaram como articuladores políticos e membros de movimentos sociais, enquanto, nos cursos de ciências humanas, as discussões sobre questões étnico-raciais eram frequentes (Sousa, 2006).

Contudo, esses movimentos frequentemente enfrentavam repressões, seja pela desqualificação das ações de estudantes que denunciavam a sistemática discriminação que sofriam nas dependências da Universidade, seja pelo temor das represálias oriundas da política institucionalizada no meio acadêmico, típica do regime ditatorial vigente na época (Sousa, 2006).

As tentativas de conter o avanço do debate sobre as questões étnico-raciais mostraram-se exitosas, conforme demonstra a pesquisa de Antonio Vilamarque Carnaúba de Sousa, em sua dissertação de mestrado. O pesquisador não encontrou, nos jornais locais de 1978 e 1979, registros de casos de racismo ou de mobilização em torno dessa questão. Segundo Sousa (2006), os primeiros registros de discriminação racial surgem somente a partir de 1979, enquanto debates mais politizados, envolvendo expoentes como Abdias do Nascimento e Lélia Gonzalez começaram a ganhar destaque no meio acadêmico apenas em 1982.

A partir desse período, o cenário político nacional passou a ser favorável ao avanço das questões étnico-raciais. No âmbito da capital Fortaleza, durante a gestão de Maria Luiza Fontenele, do Partido dos Trabalhadores (PT), primeira mulher eleita prefeita de uma capital estadual, houve um intenso incentivo à promoção étnica na cidade. A prefeita promoveu debates, conferência e shows com artistas negros, o que impulsionou o surgimento do grupo de negros do PT. No mesmo período, no Rio de Janeiro, também se destacava o núcleo de negros do PDT, reforçando a mobilização étnico-racial em diferentes regiões do país (Santos, 2006).

Para Santos (2006), todos esses grupos de consciência negra, que foram essenciais para a promoção do Movimento Negro cearense, estavam ligados a alguma das matrizes discursivas de universidades, de partidos políticos de esquerda, da igreja católica ou de movimentos sociais. E essas matrizes influenciaram a prática, o discurso e forma de institucionalização do movimento junto às organizações, sejam elas governamentais, não governamentais, nacionais ou estrangeiras.

Com a institucionalização das pautas étnico-raciais, os grupos negros começaram a conquistar maior solidez e legitimidade junto ao poder público e à sociedade. Contudo, Santos (2006) adverte que o Movimento Negro cearense só adquiriu legitimidade como representante da população afro-cearense quando conseguiu mostrar a existência e a relevância da presença negra no estado, independentemente de seu percentual, vivendo em condições de exclusão social.

Graças ao fortalecimento e à consolidação do movimento, duas principais frentes de atuação surgiram. A primeira se relacionava à afirmação de uma negritude autêntica que questionava o mito da ausência do elemento negro no Ceará, perpetuado pelos meios de comunicação, pelos aparelhos culturais e pela educação. A segunda frente consistia na necessidade de denunciar e combater as práticas racistas presentes no cotidiano cearense (Sousa, 2006). É essa segunda frente que contribuiu mais fortemente para a discutir a necessidade do estabelecimento de cotas raciais no estado.

Segundo a pesquisadora Joelma Gentil do Nascimento (2012), a partir daí, diversas organizações e coletivos foram criados, como o GRUCON, o Grupo Filhos d'África, o Grupo de Mulheres Negras no Ceará, os Agentes da Pastoral Negros, o Movimento Negro Unificado, o Tambores de Safo, o Grupo de Valorização Negra do Cariri (GRUNEC) entre outros que fizeram grandes contribuições em prol da equidade racial.

A educação foi uma das reivindicações desses movimentos que lutavam por direitos iguais. Para alcançar esses espaços que até então eram negados ao povo negro, os

movimentos demandavam por oportunidades no mercado de trabalho e em outras áreas, questionando o direito à integração nos âmbitos social, político e cultural. No Ceará, esses grupos, quanto ao que lhes compete, são os principais agentes que lutam e elaboram ações para reverter o cenário de negação da identidade, propondo políticas de ações afirmativas em suas agendas que auxiliem na reconstrução da identidade negra por meio da educação e formação (Sousa, 2006) e acesso ao mercado de trabalho (Madeira, 2021).

Nilma Lino Gomes (2017) reforça que, pela sua própria natureza, o Movimento Negro é educador, pois constrói saberes em suas lutas. Essa educação vai além do aspecto formal das instituições de ensino, e se justifica pela expansão dos conceitos relacionados à identidade e à memória, tanto pessoal quanto coletiva. Também permite a ampliação das concepções sobre democracia, cidadania, justiça e igualdade, promovendo diversos modos de emancipação. Nesse processo, constroi novas epistemologias e possibilita o acesso a uma cosmovisão que rompe com o ideário neoliberal-capitalista que monetiza a vida (Silva, 2022).

Nesse contexto de ampliação das concepções democráticas, é preciso reconhecer que as políticas afirmativas na área da educação e do serviço público não existiriam no Ceará se não fosse a força reivindicativa, propositiva e o perfil político educador do Movimento Negro. A reivindicação por uma educação democrática, como uma das estratégias de combate ao racismo, sempre foi um dos temas centrais das lutas do Movimento Negro do passado e do presente (Gomes; Silva; Brito, 2021).

O Estado do Ceará avançou ao incorporar essas reivindicações do Movimento Negro, adotando política de ação afirmativa nos dois campos, educação e trabalho. Contudo, o processo foi lento, pois desde 2005, professores/as da UECE e ativistas do Movimento Negro já reivindicavam essa modalidade. Mas somente em 2015 essa universidade aderiu ao ENEM, SISU e às Cotas e em 2017 foi aprovada a Lei nº 16.197/2017, que dispõe sobre o sistema de cotas raciais nas três instituições de ensino superior estaduais: Universidade Estadual do Ceará (UECE), Universidade Estadual do Vale do Acaraú (UVA) e a Universidade Regional do Cariri (URCA) (Madeira, 2021).

Após essa conquista, surgiu o desconforto das denúncias de fraudes no sistema de cotas raciais. Isso fez com que o Conselho Superior da UECE aprovasse a Resolução nº 1.657/2021, que institui as instâncias e os procedimentos de heteroidentificação.

Já na área do serviço público, buscas realizadas em portais de notícias, jornais locais e sítios eletrônicos do governo do estado dão conta de esparsas notícias e informações sobre contribuição dos Movimentos Negros na elaboração da Lei de Cotas Raciais no serviço público estadual. Contudo é possível identificar a forte participação de Maria Zelma de

Araújo Madeira, Doutora em Sociologia, estudiosa das relações étnico-raciais e atual Secretária da Secretaria da Igualdade Racial do Ceará. Também não foram localizados documentos institucionais acerca desse momento histórico. Theodoro (2013) traz uma reflexão que pode explicar essa ausência de informação e a pouca importância dada a esse tema:

[...] a bandeira da igualdade racial, no entanto, não foi plenamente assumida pelos demais segmentos organizados da sociedade brasileira. Permaneceu quase exclusivamente como tema do movimento negro, pois sua incorporação ao espectro das lutas sociais não se deu por completo. A temática racial, em verdade, nunca chegou a se constituir em uma questão nacional, e não foi assumida como prioridade entre as esquerdas, mesmo as mais democráticas (Theodoro, 2013, p. 6).

Nesse contexto, para atender ao objetivo deste estudo de investigar a trajetória da política de cotas raciais em concursos do Ceará, foi necessário recorrer a artigos de opinião publicados por Zelma Madeira, no Diário do Nordeste, como referência. A autora revela que a criação do Conselho Estadual de Política de Igualdade Racial (COEPIR) desempenhou importante papel na articulação, criação e acompanhamento das políticas de ações afirmativas no estado para ingresso nas universidades públicas estaduais (Lei nº 16.197/2017) e as cotas raciais de 20% para negros nos concursos e seleções públicas, previstas na Lei nº 17.432/2021 (Madeira, 2023).

O COEPIR, instituído pela Lei nº 15.953/2016, é um órgão colegiado de caráter normativo, consultivo e deliberativo, vinculado diretamente à Secretaria da Igualdade Racial, que preside o órgão. Composto por 13 representantes do Governo e 13 Sociedade Civil Organizada, o conselho tem a finalidade de acompanhar e participar da elaboração de critérios e parâmetros para o controle social das políticas públicas, suas metas e prioridades com objetivo de garantir as condições de igualdade à população negra, ciganos, quilombolas e povos de terreiro do Ceará (Ceará, 2016).

Quase quatro décadas após as primeiras articulações e depois de longas batalhas dos Movimentos Sociais Negros, foi sancionada a Lei nº 17.432, em 25 de março de 2021, data escolhida em homenagem à abolição da escravidão no Ceará, que ocorreu quatro anos antes da abolição em âmbito nacional. Na ocasião da sanção da lei, o governador Camilo Santana (Augusto, 2021), afirmou seu compromisso em empregar todos os esforços para reduzir as desigualdades:

Vivemos em um mundo ainda de muito preconceito e racismo. Aqui é mais um gesto de reconhecimento aos movimentos negros no Ceará. Fazemos parte de uma geração que acredita que é importante incluir as pessoas com políticas afirmativas. O

Brasil é um dos países mais desiguais do planeta e todas as políticas que a gente puder fazer para diminuir essa desigualdade nós vamos fazer (Augusto, 2021, n. p.).

Um ano após a vigência da Lei de Cotas, e com alguns concursos públicos já em andamento, uma importante vitória dos movimentos e dos sindicatos culminou numa alteração da Lei nº 17.432/2021. O Decreto nº 34.821/2022 modificou outro decreto (nº 34.534/2022), que regulamentou as reservas de vagas para pessoas negras e com deficiência em concursos públicos no estado (Augusto, 2021).

Essa alteração foi resultado de pressão política exercida por várias organizações como o Fórum de Ações Afirmativas e da Educação das Relações Étnico-Raciais Ensino Superior do Ceará, o Movimento Negro, as seções sindicais do ANDES-SN nas universidades estaduais (SINDUECE, SINDURCA E SINDIUVVA). As entidades reivindicavam que as reitorias da UECE, UVA e URCA corrigissem os editais abertos para respeitar a legislação que determina que 20% das vagas sejam destinadas a candidatas(os) negras(os) e 5% para candidatas(os) com deficiência (ANDES, 2022).

Na UECE, o edital do concurso público para docentes, lançado em 26 de abril de 2022, inicialmente destinava 5 vagas para pessoas negras e 5 para pessoas com deficiência, de um total de 365 vagas. Em razão desse flagrante descumprimento do percentual estabelecido em lei, causado pelo fracionamento das vagas por área de especialidade, o Ministério Público do Estado do Ceará recebeu quatro denúncias fundamentadas pelo Fórum, pelas Seções Sindicais do ANDES-SN e pelo Grupo de Valorização Negra do Cariri (GRUNEC). No dia 3 de junho do mesmo ano, o juiz José Flávio Bezerra Moraes, da 2ª Vara Cível do Crato, concedeu uma tutela antecipada determinando que a reitoria da URCA retificasse o edital no prazo de 72 horas (ANDES, 2022).

Seis dias depois, as seções sindicais e a Regional Nordeste I do ANDES-SN participaram de reunião com Zelma Madeira, a então assessora especial do Governo do Estado para acolhimento aos movimentos sociais. Na reunião, foi apresentada uma proposta da SINDUECE para corrigir as distorções contidas nos editais da UECE. Com o novo texto, ficou definido que, quando o número de vagas por especialidade e regionalidade fosse inferior a cinco, a segunda vaga seria reservada para pessoas negras e a terceira vaga para pessoas com deficiência. Essa mudança aumentou o número de vagas para pessoas negras de 5 para 73 e para pessoas com deficiência de 5 para 19, garantindo, portanto, que o total de vagas reservadas atendesse à legislação (ANDES, 2022).

Percebe-se que os Movimentos Negros no estado exerceram funções que foram além da luta por direitos, atuando também na trajetória histórica e política de várias

reivindicações, ao longo do século XX, algumas das quais surgiram como protesto e denúncia e alcançaram o status de políticas públicas no século XXI, como foi o caso das políticas de ação afirmativa implantadas no Ceará.

Na seção seguinte, serão apresentados os marcos legais da trajetória das políticas afirmativas para a população negra no Ceará, a partir do ingresso do Ceará no Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial, com foco na reserva de vagas em concursos públicos.

5.3 Marcos legais no campo da igualdade racial no Ceará

Apesar das reivindicações dos Movimentos Negros terem iniciado ainda na década de 1980, a implementação de normativas específicas na promoção da igualdade racial do estado do Ceará avançou tarde. A partir de 2016, o estado dá impulso a uma série de leis para garantir a inclusão e a equidade racial, abrangendo desde a criação de conselhos e órgãos especializados até a implementação de políticas afirmativas no acesso à educação e ao serviço público.

No ano seguinte, o Ceará passou a integrar o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), na modalidade mais simples, que requer a existência de uma unidade administrativa, ações e projetos em execução, e um conselho de promoção da igualdade racial em funcionamento (Brasil, 2021). Esse cenário indicava um ambiente institucional favorável à adoção de políticas voltadas ao enfrentamento das desigualdades raciais (Silva, 2023).

O quadro a seguir apresenta um panorama dos principais marcos legais adotados no estado, evidenciando a necessidade crescente de construir uma sociedade mais justa e igualitária.

Quadro 7 - Marcos legais do Ceará na área de igualdade racial de 2016 a 2024

Ano	Ação
2016	Lei nº 15.953 - Institui o Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial do Ceará (COEPIR).
2017	Lei nº 16.197 - Institui o sistema de cotas nas instituições de ensino superior do Ceará.
2019	Lei nº 16.931 - Altera a composição do COEPIR.

2021	Lei nº 17.432 - Institui Política Pública Social e Afirmativa consistente na reserva de vagas para candidatos negros em concursos públicos destinados ao provimento de cargos ou empregos no âmbito dos órgãos e das entidades do poder executivo estadual.
2021	Lei nº 17.704 - Cria o “Selo municipal sem racismo”, no estado do Ceará.
2022	Lei nº 18.250 - Cria a Delegacia de repressão aos crimes por discriminação racial, religiosa ou de orientação sexual (DECRIM), no âmbito da Polícia Civil do Ceará.
2023	Lei nº 18.310 - Altera a estrutura administrativa do Poder Executivo e cria a Secretaria da Igualdade Racial.
2024	Lei nº 18.825 - Atualiza a Lei nº 16.197/2017 para ampliar as cotas e incluir estudantes de escolas públicas federais, indígenas e quilombolas, tanto na graduação quanto na pós-graduação.

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Entre os normativos apresentados, destacam-se a Lei nº 16.197/2017, que implementou o sistema de cotas raciais nas universidades estaduais, e a Lei nº 17.432/2021, que estendeu essa política ao acesso a cargos públicos, consolidando a reserva de vagas para candidatos negros nos concursos estaduais. Outro avanço importante foi a criação da Delegacia de Repressão aos Crimes por Discriminação Racial (DECRIM), por meio da Lei nº 18.250/2022, fortalecendo o combate a crimes de racismo e discriminação. Além disso, a mais recente Lei nº 18.825/2024 ampliou a abrangência das cotas na educação, incluindo estudantes de escolas públicas federais, indígenas e quilombolas tanto na graduação quanto na pós-graduação, garantindo uma maior democratização do acesso ao ensino superior.

Além das políticas de ação afirmativa, a estrutura administrativa do estado também foi reformulada para fortalecer a pauta da igualdade racial. A Lei nº 18.310/2023 criou a Secretaria da Igualdade Racial, que passou a coordenar e articular ações voltadas para a promoção da equidade racial e enfrentamento ao racismo institucional. Medidas como o “Selo Municipal Sem Racismo”, instituído pela Lei nº 17.704/2021, incentivam as gestões municipais a desenvolverem iniciativas antirracistas, promovendo uma cultura de respeito e inclusão. Esse conjunto de legislações reflete um avanço contínuo na institucionalização de políticas públicas voltadas para a igualdade racial no Ceará, demonstrando um esforço tanto na garantia de direitos quanto na estruturação de mecanismos de fiscalização e promoção da justiça social.

Na seção seguinte, apresento a trajetória da Lei nº 17.432/2021, desde sua instituição, passando pelas alterações motivadas pelas reivindicações dos movimentos sociais até sua aplicação direta nos editais de concursos para o provimento de cargos na UECE, Metrofor e SEAS.

5.3.1 *Lei de Cotas Raciais em concursos públicos*

A Política Pública Social e Afirmativa de cotas do estado consiste na reserva de 20% das vagas em concursos públicos para candidatos negros, abrangendo cargos ou empregos em órgãos e entidades públicas, incluindo empresas públicas e sociedades de economia mista. De acordo com a lei, essa reserva deve ser expressamente mencionada nos editais de concursos públicos estaduais, sendo obrigatória quando o número de vagas for igual ou superior a cinco. É relevante destacar que a política foi implementada com um prazo de vigência de 10 anos a partir de sua sanção (Ceará, 2021).

O texto original foi enviado do poder executivo para o legislativo por meio da Mensagem nº 8.614, de 24 de fevereiro de 2021, sendo posteriormente transformado no Projeto de Lei nº 23/2021. A proposta teve apenas uma emenda modificativa, de autoria do Deputado Júlio César (Cidadania), para incluir no caput do art. 1º a expressão “considerando a regionalização e especialidade” com a justificativa de que seria necessário levar em consideração a regionalização para a aprovação dos candidatos beneficiários da política.

A inclusão desse dispositivo na lei teve grande impacto na sua aplicação prática, especialmente nos editais de concursos para docentes das universidades estaduais. As implicações dessa modificação serão analisadas em detalhes nas próximas seções desta pesquisa, considerando os desafios enfrentados e as discussões geradas em torno da implementação da reserva de vagas para candidatos negros.

Um dos principais problemas sociais evocados na Mensagem nº 8.614/2021 como justificativa para adoção da medida afirmativa foi a desigualdade racial:

No Brasil, infelizmente, ao que se tem observado, um dos fatores desencadeadores de desníveis sociais é justamente a desigualdade racial e isso se dá em função do antecedente histórico e cruel pelo qual passou a população negra brasileira, contexto que acabou privando esse segmento de inúmeras oportunidades, inclusive de instrução, que possibilitassem que tivessem acesso a direitos sociais e ao mercado de trabalho em condições de igualdade com a população geral (Ceará, 2021, p. 1).

Na justificativa apresentada, verificou-se também a referência ao Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) e à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

Vale registrar que ações de natureza afirmativa em favor de segmentos sociais historicamente marginalizados vem sendo, já há tempos, aceitas na jurisprudência de todo o País, incluído do Supremo Tribunal Federal, que, decidindo justamente a questão das cotas raciais, deixou assente que “não contraria – ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão 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" (Ceará, 2021, p. 1-2).

Diante desse cenário, o governo do estado advogou que as medidas teriam como objetivo cumprir dispositivo constitucional de igualdade material e aumentar a inclusão social, que pode ser ilustrado no seguinte excerto:

Exatamente com esse objetivo, isto é, pensando em promover a isonomia material e a inclusão social, propõe-se este Projeto de Lei, por meio do qual busca-se instituir, no âmbito do Poder Executivo Estadual, Política Pública Social e Afirmativa consistente na reserva para candidatos negros de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas em concurso públicos destinados ao provimento de cargos ou empregos integrantes do quadro de órgãos e entidades estaduais, incluídas as empresas públicas e sociedades de economia mista (Ceará, 2021, p. 2).

É importante destacar que nem a própria lei (texto original e suas alterações) ou sua justificativa apresentaram critérios sociais, apesar de o sistema de reserva de vagas do Ceará ser denominado como "social e afirmativa" (Ceará, 2021). Dessa forma, a política afirmativa do Ceará é considerada uma cota plena racial, por considerar apenas o quesito racial para determinação de seus destinatários.

Desde a entrada em vigor até o quarto ano de vigência da Lei nº 17.432/2021, foram publicados 20 editais de certames para preenchimento de cargos dos seguintes órgãos:

Quadro 8 - Editais publicados entre 2021 e 2024, sob a vigência da Lei nº 17.431/2021

Órgão	Edital	Cargo/Área	Vagas
Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (SEFAZ)	01/2021 ⁱ	Auditor	69
Fundação Regional de Saúde (Funsaúde) ⁱⁱ	01/2021	Área Assistencial	4.541
	02/2021	Área Administrativa	419
	03/2021	Área Médica	1.055
Polícia Militar do Ceará (PMCE):	01/2021 ⁱⁱⁱ	Soldado	1.000
	01/2022 ^{iv}	Soldado	2.000
	01/2021 ^v	2º Tenente	50
	01/2022 ^{vi}	2º Tenente	113
Universidade Estadual do Vale do Acaraú (UVA):	09/2022 ^{vii}	Professor	145

Fundação Universidade Estadual Ceará (UECE):	11/2022 ^{viii}	Professor Assistente	135
	12/2022 ^{ix}	Professor Adjunto	230
Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (Metrofor):	01/2022 ^x	Analista	5
		Assistente	106
		Auxiliar	39
Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE):	01/2022 ^{xi}	Fiscal Ambiental	14
		Gestor Ambiental	3
Polícia Civil do Ceará (PCCE)	01/2021 ^{xii}	Inspetor	1.200
		Escrivão	300
Perícia Forense do Estado do Ceará (PEFOCE)	01/2021 ^{xiii}	Médico Legista	60
		Perito	240
		Auxiliar de Perícia	210
Procuradoria Geral do Estado (PGE)	01/2021 ^{xiv}	Técnico de Representação Judicial	40
Secretaria da Administração Penitenciária e Ressocialização (SAP):	07/2024 ^{xv}	Policial Penal	600
Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo do Estado do Ceará (Seas)	01/2024 ^{xvi}	Socioeducador	964
		Analista Socioeducativo	116
Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (Seplag)	01/2024 ^{xvii}	Analista de Gestão Pública	30
		Analista de Planejamento	22
Universidade Regional do Cariri (Urca)	05/2022 ^{xviii}	Professor	66
Total de vagas			13.772

Fonte: Elaborado pela Autora (2024).

Notas explicativas no final deste capítulo.

Dentre esses concursos públicos, treze foram realizados para provimento de cargos de nível superior, três apenas para cargos de nível médio e quatro abrangeram os dois níveis de escolaridade. A PMCE foi o órgão com maior número de concursos realizados no

período de 2021 a 2024, totalizando quatro editais e 3.163 vagas ofertadas. Seguida da Funsaúde, que realizou três concursos e ofertou 6.015 vagas; e da UECE com dois editais para seleção de 365 vagas. Os demais órgãos realizaram apenas uma seleção ao longo do período estudado.

Entre os 20 editais previamente analisados, as seleções para os órgãos SAP, SEAS e SEPLAG estão na fase de apuração dos resultados das provas de conhecimentos, portanto os procedimentos de heteroidentificação ainda não foram realizados. Além disso, foi observado que o concurso para o cargo de professor na Universidade Regional do Cariri (URCA), embora concluído, não divulgou a convocação dos candidatos para a verificação de heteroidentificação e, consequentemente, o resultado desse processo. Apesar da falha de divulgação das etapas desse último concurso, observa-se que, após a entrada em vigor da Lei nº 17.432/2021, todos os editais passaram a incluir a reserva de cotas raciais mediante realização de procedimentos de heteroidentificação, sob a responsabilidade de uma comissão específica, para verificar as características fenotípicas dos candidatos autodeclarados negros (pretos e pardos).

Além das seleções realizadas após a vigência da Lei de Cotas, nos três primeiros anos de vigência, a Lei passou por cinco alterações, quatro por decretos regulamentares e um por lei, conforme quadro a seguir:

Quadro 9 - Alterações na Lei nº 17.432/2021

Mês/Ano de publicação	Norma	Alteração
02/2022	Decreto nº 34.534	Regulamenta a lei e estabelece percentual de 5% das vagas para pessoas com deficiência.
05/2022	Decreto nº 34.726	Determina que a classificação de candidatos negros nas vagas oferecidas para ampla concorrência não diminui o número de vagas destinadas à ação afirmativa. Determina que a convocação de cadastro de reserva seja obedecida a listagem contendo as cotas. Determina que, no surgimento de vagas além das previstas em Edital, seja observado o percentual de 20% sobre o total de vagas no período de validade do concurso.
05/2022	Decreto nº 34.773	Regulamenta: a formação das Comissão de Heteroidentificação; o procedimento de heteroidentificação para atestar a condição declarada pelos candidatos; a Comissão Recursal de Heteroidentificação.

06/2022	Decreto nº 34.821	Estabelece que, nos concursos com distribuição de cargos por regionalização, especialidade e gênero, sempre que o número de vagas por especialidade, região ou gênero for inferior a 5 (cinco), a segunda vaga será reservada a candidatos negros. Quando o número de vagas for inferior a 5 (cinco), a terceira vaga será para deficiente. Condicionado a não ultrapassar os percentuais de 20% e 5% definidos na lei.
12/2022	Lei nº 18.252	Inclui a aplicação de cotas em seleções públicas e estágios.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Nas próximas seções, cada uma das alterações na Lei nº 17.432/2021 é analisada em profundidade, destacando como os decretos e normativas complementares influenciaram a aplicação da política de cotas raciais no Ceará. São abordadas as mudanças que regulamentaram a reserva de vagas para pessoas com deficiência, a garantia de que a classificação de candidatos negros na ampla concorrência não afeta a reserva de cotas, além das regras para convocação do cadastro de reserva e a aplicação do percentual de 20% em vagas surgidas durante a validade do concurso.

Também é detalhada a regulamentação das Comissões de Heteroidentificação e da Comissão Recursal, que desempenham um papel essencial na verificação da autodeclaração racial dos candidatos. Por fim, discutimos as novas regras para concursos com distribuição de vagas por regionalização, especialidade e gênero, bem como a expansão das cotas para seleções públicas e estágios, estabelecendo um panorama completo das modificações que impactam a política afirmativa no estado.

Decreto nº 34.534/2022: A primeira regulamentação e a inclusão de percentual para pessoa com deficiência.

A primeira regulamentação da Lei Estadual nº 17.432/2021 ocorreu por meio do Decreto nº 34.534/2022, publicado no Diário Oficial do Estado em 28 de junho. Esse decreto visava estabelecer os procedimentos relativos à reserva de vagas para candidatos negros e pessoas com deficiência em concursos públicos. O texto foi estruturado em dois capítulos: o primeiro tratou das vagas destinadas a candidatos negros, enquanto o segundo regulamentou a reserva de vagas para pessoas com deficiência, uma vez que a lei original não especificava o percentual de 5% para essa categoria (Ceará, 2022). No entanto, como este estudo se concentra nas vagas para candidatos negros, a análise da reserva de vagas para pessoas com deficiência não será abordada.

Na análise do Capítulo I do Decreto nº 34.535/2022, observa-se o detalhamento

quanto à implementação da política. Assim, constata-se que foi mantido o percentual de 20% das vagas para candidatos que se autodeclarem negros (pretos ou pardos) com base em critérios fenotípicos, conforme estabelecido pelo IBGE (Ceará, 2022).

Enquanto o §1º do Art. 1º do Decreto nº 34.535/2022 estabelece que o percentual de 20% das vagas será aplicado em concursos públicos que ofereçam pelo menos cinco vagas, a Lei Federal nº 12.990/2014 determina que o mesmo percentual será aplicado em concursos com um mínimo de três vagas. Essa diferença de dois postos é relevante quando se trata de concursos de pequena escala, especialmente para cargos específicos ou em regiões com menor demanda de profissionais (Ceará, 2022). Silva e Silva (2014, p 14) apontam essa especificidade com um dos desafios que aplicação da Lei de Cotas que podem enfrentar:

Outro ponto de destaque são os concursos com baixo número de vagas, entre os quais o exemplo mais contundente talvez seja o magistério superior. Geralmente, há menos de três vagas para cada cargo, tendo em vista a especialização requerida. Assim, no espaço universitário, embora seja o “nascedouro” das ações afirmativas para negros, a lei não surtirá muito efeito. Desse modo, convém avaliar este tipo de concurso e outros que congreguem as mesmas características e propor medidas alternativas para ampliação da representação racial em cargos específicos (Silva; Silva, 2014, p. 14).

O §2º do mesmo artigo determina como será feito o arredondamento do percentual de vagas reservadas, aumentando para o número inteiro subsequente quando a fração for igual ou superior a 0,5, e diminuindo quando a fração for inferior a esse valor. O §3º do Art. 1º, por sua vez, garante aos candidatos negros o direito de concorrer tanto às vagas reservadas quanto às de ampla concorrência. Dessa forma, assegura uma dupla possibilidade de ingresso, o que é positivo para aumentar as chances de sucesso de candidatos negros no concurso (Ceará, 2022).

Em complementação, o §4º estipula que os candidatos negros aprovados dentro das vagas de ampla concorrência não serão computados para o preenchimento das vagas reservadas, enquanto o §5º trata da substituição de candidatos negros desistentes, sendo suas vagas preenchidas pelo candidato negro imediatamente seguinte na lista de classificação (Ceará, 2022).

O §6º do Decreto é categórico ao afirmar que os candidatos cuja autodeclaração não for validada pelo procedimento de heteroidentificação serão eliminados do concurso (Ceará, 2022). Esse entendimento era baseado na Portaria Normativa nº 4/2018, mas foi atualizado pela Portaria do Ministério da Economia nº 14.635/2021, que trouxe uma importante modificação: "Art. 11. O candidato cuja autodeclaração não for confirmada em procedimento de heteroidentificação concorrerá às vagas destinadas à ampla concorrência"

(Brasil, 2021, p. 85). Assim, a política de cotas do Ceará diverge nesse aspecto, adotando uma postura mais restritiva e, potencialmente, menos eficaz na redução das desigualdades raciais.

Segundo Freitas (2018), esse mecanismo, embora seja necessário para combater uma eventual fraude, acaba aplicando uma sanção a candidatos que não apresentem qualquer traço de fraude ou desvio em sua autodeclaração, pela simples razão de não ocorrer a confirmação de sua autodeclaração. Esse cenário será abordado posteriormente como um dos desafios enfrentados pelas Comissões de Heteroidentificação na identificação de fraudes.

Retomando a análise do decreto, o §7º estabelece que, na falta de candidatos negros suficientes para ocupar as vagas reservadas, essas vagas são revertidas à ampla concorrência. No Art. 2º, o decreto detalha que o processo de acesso às vagas reservadas se dará por meio de autodeclaração no momento da inscrição no concurso, conforme os critérios de cor e raça do IBGE. O §1º deste artigo estabelece que os candidatos autodeclarados serão submetidos ao procedimento de heteroidentificação, que ocorrerá antes do curso de formação ou da homologação do resultado final. Esse processo será conduzido por uma comissão responsável por atestar o enquadramento dos candidatos nos critérios fenotípicos definidos (Ceará, 2022).

Por fim, os §§ 2º, 3º e 4º do Art. 2º atribuem a responsabilidade pelo procedimento de heteroidentificação às entidades que realizam o concurso ou ao próprio órgão, conforme o caso, e detalham a composição da comissão de heteroidentificação, que deve seguir as normas federais estabelecidas pela Portaria Normativa nº 04, de 2018 (Ceará, 2022). No próximo subitem, é analisado o segundo ato administrativo que complementou a política de cotas em concursos no Ceará, o Decreto Regulamentar nº 34.726/2022.

Decreto nº 34.726/2022: a ampliação das cotas para o surgimento de novas vagas não previstas no edital de abertura durante a validade do certame.

O Decreto nº 34.726, de 12 de maio de 2022, altera o Decreto nº 34.534, de 3 de fevereiro de 2022, com o objetivo de aprimorar as regras que regulamentam a reserva de vagas para candidatos negros e pessoas com deficiência em concursos públicos no âmbito do Poder Executivo Estadual do Ceará. Esta alteração surge como uma resposta à necessidade de ajustar e clarificar pontos específicos da política afirmativa estabelecida pela Lei Estadual nº 17.432/2021 (Ceará, 2022).

O § 4º do Decreto nº 34.534/2022 foi modificado para garantir que os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas da ampla concorrência sejam classificados e

convocados para essas vagas. No entanto, o decreto também introduz uma ressalva, permitindo que a nomeação ou convocação desses candidatos seja feita pela lista de vagas reservadas, caso isso seja mais vantajoso para o candidato, como no caso de convocação para ingresso em curso de formação (Ceará, 2022). Essa alteração busca flexibilizar a escolha da lista de convocação, priorizando sempre o que for mais benéfico para o candidato.

O novo § 8º do Art. 1º reforça que a classificação de candidatos negros nas vagas da ampla concorrência não reduz o número de vagas reservadas por meio da política afirmativa. Esta adição garante que a reserva de vagas seja mantida integralmente, mesmo que candidatos negros tenham sido aprovados nas vagas de ampla concorrência. Esse procedimento permite a preservação do número de vagas destinadas à ação afirmativa, independentemente da distribuição final dos aprovados (Ceará, 2022).

O § 1º do Art. 7º trata da situação em que um candidato pode ser aprovado em mais de uma lista de classificação (geral, deficientes e negros). A nova redação explica que, caso o candidato seja aprovado dentro do número de vagas da ampla concorrência, sua nomeação será feita por essa lista, sem que isso impacte as vagas reservadas. A convocação para a vaga reservada será do candidato subsequente na lista de cotas, respeitando a ordem de classificação e evitando prejuízos à posição de nomeação do candidato original (Ceará, 2022).

O § 3º do mesmo artigo traz regras para a nomeação de candidatos que estão no cadastro de reserva, ou seja, aqueles aprovados fora do número de vagas inicialmente oferecidas. A convocação deve seguir a mesma lógica do § 1º, respeitando as listas de classificação e garantindo que a política de cotas seja observada mesmo em nomeações posteriores (Ceará, 2022).

O § 1º do Art. 8º foi reformulado para tratar do surgimento de novas vagas além daquelas previstas no edital de abertura do concurso. De acordo com o novo texto, as vagas adicionais deverão ser consideradas no cálculo das vagas reservadas, abrangendo todo o período de validade do concurso. Isso garante que a política de cotas seja aplicada de forma abrangente, mesmo em situações de expansão das vagas durante a validade do certame (Ceará, 2022). Esse quesito é um desafio superado em relação à Lei nº 12.990/2014, que não previa a convocação posterior de cotas (Bulhões, Arruda e Santos, 2022).

A seguir analisamos a terceira regulamentação da Lei de Cotas em concursos no Ceará. Esse novo regulamento foi essencial para a instituição das instâncias de confirmação da autodeclaração dos candidatos.

Decreto nº 34.773/2022: A instituição das Comissões e do procedimento de heteroidentificação

O Decreto nº 34.773/2022, terceiro a modificar a Lei de Cotas do Ceará, institui as Comissões de Heteroidentificação (CHET), com a criação da Comissão Ordinária e da Comissão Recursal, responsáveis por verificar a autodeclaração de candidatos negros em concursos públicos estaduais. Além disso, também dá diretrizes sobre o procedimento de heteroidentificação (Ceará, 2022).

O Art. 2º-A do Capítulo II-A trata da criação das Comissões Ordinária e Recursal de Heteroidentificação, responsáveis pela verificação da autodeclaração racial dos candidatos. A inclusão dessas comissões foi fundamental para garantir a condução do processo de heteroidentificação de maneira formal, transparente e criteriosa, atendendo à necessidade de confirmação da identidade racial dos candidatos que concorrem pelas cotas (Ceará, 2022).

Essa estrutura de duas comissões (Ordinária e Recursal) cria um mecanismo de controle e revisão, permitindo que os candidatos tenham a oportunidade de recorrer, caso discordem da decisão da Comissão Ordinária. A regulamentação específica deste procedimento aumenta a confiança e a transparência no processo, além de evitar fraudes ou autodeclarações indevidas (Ceará, 2022). Esse aspecto também foi evidenciado pelas falas dos membros das CHET da UECE, que reconhecem a Comissão Recursal como um avanço na implementação do procedimento de heteroidentificação, pois garante os direitos dos candidatos ao permitir a revisão criteriosa das decisões, reforçando a justiça e imparcialidade na aplicação da política de cotas.

O parágrafo único do Art. 2º-A introduz um importante ator: a Assessoria Especial de Acolhimento aos Movimentos Sociais, vinculada à Casa Civil, cuja função é acompanhar o processo de heteroidentificação (Ceará, 2022).

Quanto à heteroidentificação, o Art. 2º-B atribui à entidade contratada para realizar o concurso público a responsabilidade pela condução do procedimento. Entretanto, quando o certame for conduzido diretamente pelo órgão público, caberá a ele a composição da CHET, seguindo as diretrizes estabelecidas pelo decreto (Ceará, 2022).

O § 2º do Art. 2º-B exige que os órgãos ou entidades responsáveis publiquem uma portaria formalizando a composição das CHET. Isso assegura a institucionalização do processo e facilita a fiscalização e o controle das comissões, permitindo que os interessados verifiquem a conformidade com os critérios estabelecidos (Ceará, 2022).

A análise da segunda seção do Decreto nº 34.773/2022 revela a organização e o

funcionamento dessa Comissão Ordinária. O art. 2º-C especifica que esta instância será formada de acordo com o art. 2º-B e composta exclusivamente para verificar a condição racial autodeclarada dos candidatos. Também é detalhado no parágrafo único os requisitos para os membros da comissão. Eles devem ser cidadãos de reputação ilibada, com capacitação ou formação relacionada à promoção da igualdade racial e ao enfrentamento do racismo. Além disso, o decreto valoriza a experiência em procedimentos de heteroidentificação, como diferencial (Ceará, 2022).

O Art. 2º-D estabelece que a Comissão Ordinária deve ser composta por cinco membros e seus suplentes, garantindo a diversidade de gênero e raça/cor. O parágrafo único prevê a substituição de membros em caso de impedimento ou suspeição, conforme a Lei nº 9.784/1999, que trata do processo administrativo. Por sua vez, o Art. 2º-E trata da confidencialidade das informações pessoais dos candidatos e dos membros da comissão. Todos os membros da Comissão Ordinária devem assinar um termo de confidencialidade, e seus nomes serão mantidos em sigilo. O decreto também exige a publicação dos currículos dos membros da comissão, mas sem identificação nominal (Ceará, 2022). As determinações deste dispositivo, embora sejam necessárias para garantir a imparcialidade e segurança das pessoas envolvidas na execução da política, foi um dos motivos que impediu que fossem realizadas entrevistas diretamente com os membros das CHET.

As deliberações da Comissão Ordinária, segundo o Art. 2º-F deve ocorrer por maioria de votos e com a emissão de pareceres individualizados e motivados, inclusive quando houver divergências internas entre os membros. A validade das decisões será restrita ao concurso em questão, e a comissão não poderá deliberar na presença de candidatos ou agentes externos (Ceará, 2022).

O Decreto também prevê no Art. 2º-G que a Comissão Recursal de Heteroidentificação será constituída com base nos mesmos critérios utilizados para a formação da Comissão Ordinária, ou seja, exige-se que os membros tenham reputação ilibada, capacitação em igualdade racial e enfrentamento ao racismo, além de, preferencialmente, experiência em procedimentos de heteroidentificação. A Comissão Recursal deve ser composta por três pessoas, que não podem ter integrado a Comissão Ordinária no mesmo certame. O parágrafo único estabelece que as disposições aplicáveis à Comissão Ordinária também são aplicáveis à Comissão Recursal, no que couber (Ceará, 2022).

As decisões da Comissão Recursal serão baseadas, segundo o Art. 2º-H, em filmagens e/ou fotografias do procedimento de heteroidentificação conduzido pela Comissão Ordinária, além do parecer da Comissão Ordinária e das razões apresentadas pelo candidato

em seu recurso. Isso garante que a revisão das decisões anteriores seja feita com base em evidências objetivas. O § 1º estabelece que as decisões da Comissão Recursal devem ser motivadas, ou seja, fundamentadas de forma clara, detalhada e transparente. Contudo, não caberá novo recurso após a decisão da Comissão Recursal (Ceará, 2022).

O § 2º dispõe que o resultado do recurso será publicado no sítio eletrônico da entidade responsável pelo certame, garantindo a transparência do processo. Essa publicação deve conter, no mínimo, os dados de identificação do candidato (com o nome e as informações pessoais resguardados) e a conclusão do parecer emitido pela Comissão Recursal (Ceará, 2022).

O Capítulo II-B do Decreto nº 34.773/2022 introduz um conjunto de diretrizes e princípios para o procedimento de verificação da autodeclaração racial em concursos públicos no Ceará. O Art. 2º-I define procedimento de heteroidentificação como a aferição realizada por terceiros (Comissão Ordinária de Heteroidentificação) para confirmar a condição racial autodeclarada pelos candidatos, conforme os parâmetros do decreto. O artigo seguinte estabelece que o procedimento de heteroidentificação deve ser norteado por princípios incluindo o respeito à dignidade humana, a observância do contraditório, a garantia de padronização de igualdade de tratamento entre os candidatos e o controle social (Ceará, 2022).

O Art. 2º-L determina que os editais de concursos públicos no âmbito do Poder Executivo Estadual incluam regras específicas sobre o procedimento de heteroidentificação, incluindo o local de realização. Já o Art. 2º-M trata da autodeclaração como critério inicial para que o candidato concorra às vagas reservadas. Assim, o concorrente deve se autodeclarar negro durante a inscrição, e até o fim desse prazo, pode optar por desistir de concorrer às vagas reservadas. A autodeclaração goza de presunção relativa de veracidade, que será confirmada ou não pelo procedimento de heteroidentificação (Ceará, 2022).

O Art. 2º-N estipula que todos os candidatos que concorrem pelas vagas reservadas, mesmo aqueles que tenham obtido nota suficiente para a ampla concorrência, devem se submeter ao procedimento de heteroidentificação. O artigo ainda prevê que o procedimento pode ser realizado de forma presencial ou, excepcionalmente, telepresencial, e ocorrerá antes da homologação do resultado final (Ceará, 2022).

A exclusividade da utilização de critérios fenotípicos foi estabelecida pelo Art. 2º-O para confirmar a autodeclaração racial, não sendo considerados registros pretéritos ou documentos de outros concursos. Além disso, veda-se a análise da ascendência. A adoção exclusiva do fenótipo será amplamente debatida pelos membros das CHET/UECE no capítulo

que aborda os avanços e desafios enfrentados nesse processo.

O artigo seguinte prevê que o procedimento de heteroidentificação será filmado e fotografado. Os registros serão utilizados na análise de recursos, como citado anteriormente, e podem ser disponibilizados aos órgãos de controle e à Procuradoria-Geral do Estado. Caso o candidato recuse a filmagem, será eliminado do concurso (Ceará, 2022).

O último artigo do Decreto concede à Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) a autoridade para expedir instruções normativas que visem à operacionalização e padronização do procedimento de heteroidentificação (Ceará, 2022).

A seguir, abordo o último decreto que promoveu importantes alterações na regulamentação da Lei nº 17.432/2021, dando maior efetividade à política de cotas nos concursos com distribuição de cargos por regionalização, especialidade e gênero.

Decreto nº 34.821/2022: a imposição de limites ao fracionamento de vagas por especialidade ou regionalização

O Decreto nº 34.821/2022 introduziu alterações significativas ao Decreto nº 34.534/2022, que regulamenta a política de cotas raciais e para pessoas com deficiência nos concursos públicos do Estado do Ceará. A publicação desse novo decreto ocorreu após pressão exercida por movimentos sociais e docentes da Universidade Estadual do Ceará (UECE), da Universidade Regional do Cariri (URCA) e da Universidade do Vale do Acaraú (UVA), que reivindicavam a ampliação da reserva de vagas para cotistas nos concursos de seleção de novos professores, abertos em 2022 (ANDES, 2022).

Conforme noticiado pelo portal do Andes (2022), a regionalização das vagas entre os campi resultou na redução do número de vagas destinadas às cotas. Na UECE, por exemplo, o edital que regulamentou o concurso público para docentes, lançado em abril de 2022, reservou apenas 5 vagas para pessoas negras e 5 para pessoas com deficiência, de um total de 365 vagas.

Esse reduzido número de vagas reservadas para cotas provocou uma mobilização do Fórum de Ações Afirmativas e da Educação das Relações Étnico-Raciais no Ensino Superior do Ceará, além do Movimento Negro e das seções sindicais do Andes-SN nas universidades estaduais (SINDUECE, SINDURCA E SINDIUV), que pressionaram por uma maior inclusão nas políticas de cotas (Andes, 2022).

Em reunião do Fórum de Ações Afirmativas e da Educação das Relações Étnico-Raciais do Ensino Superior do Ceará, realizada em 2 de maio, ficou nítido que a

ilegalidade nos editais não se limitava apenas à UECE: editais de outros órgãos do estado do Ceará, incluindo os da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA) e da Universidade Regional do Cariri (Urca) apresentavam também reservas ínfimas de vagas para cotistas (ANDES, 2022, n.p.).

Em razão dessas irregularidades, o Ministério Público do Estado do Ceará recebeu quatro denúncias fundamentadas pelo Fórum, pelas Seções Sindicais do Andes-SN nas Instituições estaduais de ensino superior cearenses e pelo Grupo de Valorização Negra do Cariri (GRUNEC). No dia 3 de junho, o juiz da 2ª Vara Cível do Crato determinou que a reitoria da Urca corrigisse o próprio edital em até 72 horas (ANDES, 2022).

Seis dias depois, as seções sindicais e a Regional Nordeste I do Andes-SN participaram de reunião com Zelma Madeira, assessora especial do Governo do Estado para acolhimento aos movimentos sociais, na época. Durante a reunião, foi apresentada a proposta do Sinduece para corrigir as distorções dos editais da UECE. A sugestão previa o aumento do número de vagas para pessoas negras passaria de 5 para 73 e para pessoas com deficiência de 5 para 19 (Andes, 2022).

Nesse contexto de denúncias e reivindicações, em 27 de junho do mesmo ano, foi publicado o Decreto nº 34.821, que apontava ajustes na forma como essas cotas passariam a ser distribuídas, principalmente em concursos com vagas dispostas por regionalização, especialidade e gênero.

O Decreto trouxe alterações introduzidas pelos §§ 9º e 10 do Art. 1º. O primeiro estabeleceu que em concursos públicos com distribuição de cargos por regionalização, especialidade e gênero, se o número de vagas for inferior a cinco, a segunda vaga será reservada para candidatos negros. O § 10 complementou essa regra, determinando que o número de vagas reservadas para negros não ultrapasse o percentual legal de 20%, conforme previsto na Lei Estadual nº 17.432/2021 (Ceará, 2022).

No Art. 3º, o § 4º seguiu uma lógica semelhante ao § 9º, mas se aplica a candidatos com deficiência, estabelecendo que, quando o número de vagas for inferior a cinco, a terceira vaga será reservada para deficientes. Assim como no caso das vagas para candidatos negros, o § 5º estabeleceu que o número de vagas reservadas para pessoas com deficiência não pode ultrapassar o percentual legal de 5% (Ceará, 2022).

A seguir apresento a análise da lei que ampliou a Política de Cotas Raciais para seleções públicas e estágios para vagas no Poder Executivo do Estado Ceará.

Lei nº 18.252/2022: Ampliação da Política de Cotas Raciais no Ceará para Seleções Públicas e Estágios no Poder Executivo.

A alteração promovida pela Lei nº 18.252/2022 representou uma ampliação do campo de aplicação da política de cotas raciais no Estado do Ceará. A inclusão do art. 3º-A na lei original possibilitou a extensão das cotas raciais para seleções públicas mais amplas, incluindo programas de estágio no âmbito do Poder Executivo estadual.

Essa alteração reconhece que o acesso ao Estado deve ser promovido desde as etapas iniciais da formação profissional, como o estágio, ambiente que propicia aos jovens a experiência no serviço público. Ademais, observa-se um avanço no conteúdo da política, uma vez que ela passa a incidir também sobre processos seletivos, como as seleções para cargos ou empregos temporários e em substituição de profissionais em afastamento legal, que, embora não envolvam necessariamente a ocupação de cargos permanentes, funcionam como porta de entrada simbólica e prática ao Estado.

Além disso, a Lei nº 18.252/2022 trouxe a previsão de retroatividade de seus efeitos para fins de convalidação de atos anteriormente praticados. Isso representa um importante mecanismo de segurança jurídica, permitindo que seleções públicas realizadas antes da vigência formal da norma — mas que já tenham aplicado critérios afirmativos — sejam legitimadas. Isso mostra um alinhamento da política com os princípios constitucionais de isonomia material e promoção da igualdade racial, e aponta para a necessidade de monitoramento constante dos editais, a fim de garantir que essa ampliação normativa seja de fato internalizada pelos órgãos estaduais responsáveis pelos certames.

Na seção seguinte, são analisados os quatro editais de concurso organizados pela Funece, a partir da vigência da Lei de Cotas Raciais em concursos no Ceará.

5.4 Editais de concursos organizados pela Funece a partir da Lei nº 17.432/2021

Em continuidade à análise da trajetória da política de cotas raciais em concursos públicos no Ceará, tomou-se como campo de pesquisa os editais de concursos organizados pela Funece, desde a vigência da Lei nº 17.432/2021 até o ano de 2024. Durante esse período, a Funece atuou como banca examinadora de quatro certames, sendo dois para preenchimento de vagas para os cargos de professor assistente e professor adjunto da UECE; uma seleção para a Companhia Cearense de Transporte Metropolitano (Metrofor) e outra para a Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo (SEAS). Os quatro

concursos, somados, dispuseram de um total de 1.595 vagas, distribuídas por cargo, especialidade e local de lotação.

Nesse sentido, a análise dos editais tem como intuito identificar coerências e contradições dos procedimentos adotados em sua elaboração em comparação com os conteúdos que a política regulamenta.

5.4.1 Edital nº 01/2021 - Metrofor

O Edital nº 01/2021 do Metrofor, publicado em 04 de março de 2022, regulamentou o concurso público de provas para contratação de 150 (cento e cinquenta) empregados públicos com lotação na Metrofor, além da formação de cadastro reserva de até 676 (seiscentos e setenta e seis) candidatos. As vagas foram distribuídas entre dez cargos, sendo quatro destinados a candidatos com curso superior completo nas áreas de Ciências Contábeis, Direito, Engenharia Elétrica e Engenharia Mecânica. Os outros seis cargos exigiam ensino médio como requisito de qualificação, sendo que, para um deles, era necessária formação técnica de nível médio na área de Segurança do Trabalho. Esse concurso foi realizado em fase única, constituída de uma prova objetiva de múltipla escolha, com caráter eliminatório e classificatório.

O quadro a seguir apresenta os quantitativos de vagas ofertadas por cargo, especificando o número total de vagas em comparação com os candidatos cotistas. Também serão detalhadas as vagas para o cadastro de reserva em relação às vagas reservadas para cotistas, juntamente com seus respectivos percentuais.

Quadro 10 - Edital 01/2021 Metrofor

	Cargo/ Área	Total de vagas	CN	% CN	Vagas de CR	Cotas CR	% reserva de Cotas no CR	Cotistas inscritos	Cotistas aprovados	Cotistas nomeados
Ensino Superior	AG1	1	0	0%	1	0	0%	0	0	0
	AG2	2	0	0%	1	0	0%	0	0	0
	AT1	1	0	0%	1	0	0%	0	0	0
	AT2	1	0	0%	1	0	0%	0	0	0

Ensino Médio	AC	37	7	18,92 %	52	10	19,23%	295	7	4
	ACM	9	2	22,22 %	123	25	20,33%	543	2	2
	AO	45	9	20%	373	75	20,11%	2171	9	6
	AS	11	2	18,18 %	70	14	20%	152	2	1
	AST	4	0	0%	2	0	0%	0	0	0
	AUO	39	8	20,51 %	52	10	19,23%	41	8	6
	TO TA L	150	28	18,67%	676	134	19,82%	3202	28	19

CR: Cadastro de Reserva

CN: Cotas para negros

% CN: Percentual de cotas para negros

AG-1: Analista de Gestão / Ciências Contábeis

AG-2: Analista de Gestão / Direito

AT1: Analista Técnico / Engenharia Elétrica

AT2: Analista Técnico / Engenharia Mecânica

AC: Assistente Condutor

ACM: Assistente Controlador de Movimento

AO: Assistente Operacional

AS: Assistente de Segurança

AST: Assistente Técnico / Segurança do Trabalho

AUO: Auxiliar Operacional

Fonte: Elaborado pela autora (2024), a partir de dados disponíveis na página oficial do concurso:

<https://www.cev.uece.br/home/home/concursos-servicos/concurso-metrofor-2022/>

No que diz respeito ao cumprimento do percentual de 20% garantido pela Lei nº 17.432/2021, verificou-se que as vagas para os cargos de nível superior foram fracionadas em áreas específicas do conhecimento, resultando no não atingimento do percentual previsto. Isso ocorreu devido ao descumprimento do dispositivo do Decreto nº 34.821/2022 que estabelece que, nos casos em que o número de vagas for inferior a cinco, a segunda vaga será reservada para candidatos negros.

Por não prever cotas para esses cargos, o edital também deixou de reservar vagas para o cadastro de reserva, gerando o descumprimento do § 1º do Art. 8º, do Decreto nº 34.726/2022. Essa norma estabelece que, no caso de surgimento de novas vagas além daquelas previstas no edital de abertura do concurso, as vagas adicionais deverão ser consideradas no cálculo das vagas reservadas, abrangendo todo o período de validade do concurso. Isso garante que a política de cotas seja aplicada de forma abrangente, mesmo em situações de expansão das vagas durante a validade do certame (Ceará, 2022).

É oportuno mencionar que as subáreas definidas no edital para os cargos de Analista Técnico, apesar de distintas, pertencem à mesma área do conhecimento (Engenharia) e compartilham a mesma jornada de trabalho, remuneração e atribuições. Portanto, entende-se que a instituição poderia ter reservado a segunda vaga para candidatos negros, conforme determinação dos Decretos mencionados, além de ter criado um cadastro de reserva para eventual surgimento de vagas adicionais. Com essa medida, teria sido possível ofertar uma vaga a mais para os candidatos negros no total de vagas previstas no edital.

O concurso teve um total de 30.511 inscritos, deste total, 29.685 foram para os cargos de nível médio e 826 para os cargos de nível superior. O número de cotistas inscritos foi de 3.202, isso representa 10,5% em relação ao total de inscritos para os cargos de nível médio, já que não foram reservadas vagas para pessoas negras nos cargos de nível superior.

Em relação à quantidade de candidatos que ingressaram no serviço público por via das cotas, o Portal da Transparência do Estado do Ceará indicou que apenas 19 servidores foram empossados, apesar de o edital ter reservado 28 vagas para negros. Também observamos que, até o momento da coleta de dados, havia três candidatos aprovados sub-judice.

A seguir analiso os editais de seleção para o cargo de Docente na Universidade Estadual do Ceará. Ambos os certames assumem relevância significativa por terem contribuído diretamente para o aperfeiçoamento da Política de Cotas Raciais no Estado.

5.4.2 Editais nº 11 e 12/2021 - UECE

Os Editais nº 11 e 12/2022 foram destinados para o provimento dos cargos de Professor Assistente e Professor Adjunto, respectivamente, para compor a carreira de professor do grupo ocupacional Magistério Superior, integrante do quadro da Fundação Universidade Estadual do Ceará. Os dois concursos, compostos por provas e títulos, foram realizados em quatro etapas: prova escrita; prova didática; prova prática (aplicada para o Setor de Estudo/Área: Canto coral e Técnica vocal) e prova de título. As três primeiras etapas tiveram caráter eliminatório e classificatório, enquanto a última foi apenas classificatória. Embora houvesse previsão expressa para a reserva de 20% das vagas para pessoas negras, verificou-se nos editais de abertura que essas vagas foram fracionadas por setores de estudo e região de lotação.

Em relação ao Edital nº 11/2022, foram ofertadas 48 vagas para provimento imediato nos cursos já existentes da UECE e 182 vagas destinadas aos cursos recém-criados

nos Campi situados nos Municípios de Canindé, Quixeramobim, Aracati, Crateús e Tauá. As vagas estavam divididas por 11 unidades de ensino, abrangendo 10 cidades de lotação, 13 cursos e 114 setores de estudo. Esse elevado nível de fracionamento resultou em 161 códigos de cargos distintos, que os candidatos puderam selecionar no momento de sua inscrição, considerando o perfil acadêmico exigido para cada cargo e as demais variáveis especificadas.

É importante esclarecer que o fracionamento ocorre quando as instituições dividem as vagas para um mesmo cargo baseadas em critérios de área de especialidade. No caso do Edital nº 11/2022, embora o total de vagas fosse destinado ao cargo de docente, a divisão feita pela UECE, no Edital de abertura, publicado em 26 de abril de 2022, resultou na reserva de apenas quatro vagas para negros. Esta divisão evidencia como o fracionamento de vagas por área de estudo compromete a eficácia da Lei de Cotas, refletindo um número irrisório de candidatos cotistas aprovados no resultado final.

No mesmo período em que ocorria a seleção da UECE, a Universidade Regional do Cariri (URCA) e a Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA) também publicaram seus respectivos editais de concurso público, adotando a mesma lógica de fracionamento. Apesar de todos os editais preverem expressamente a reserva de 20% das vagas para pessoas negras, as vagas foram fragmentadas por setores de estudos. Em resumo, cada edital continha o seguinte quantitativo de vagas:

Quadro 11 - Vagas nos concursos das universidades estaduais do Ceará, conforme edital de abertura

Universidade	Total de vagas	Cotas para negros no edital de abertura	Cotas para negros, segundo a Lei nº 17.432/2021
URCA	184	3	37
UVA	145	6	29
UECE Edital 11/2022	230	4	46
UECE Edital 12/2022	135	1	27

Fonte: Adaptado de Silva e Nunes (2024).

Como demonstrado no quadro 11, o percentual estabelecido em lei não foi atingido. Diante da ilegalidade, o GRUNEC, em parceria com Sindicato dos Docentes da URCA, ajuizou ação civil pública, em 22 de maio de 2022, para obter junto à justiça a correta aplicação da Lei de Cotas no concurso público realizado pela URCA, regido pelo Edital nº 005/2022. A ação pleiteava a aplicação do percentual de 20% de reserva para pessoas negras,

eliminando o método de fracionamento das vagas por setores de estudos, com base no entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41.

O entendimento fixado pelo STF no julgamento da ADC nº 41 estabelece que “os concursos não podem fracionar as vagas de acordo com a especialização exigida para burlar a política de ação afirmativa, que só se aplica em concursos com mais de duas vagas” (STF, 2017). Essa jurisprudência, cujos efeitos se estendem à Administração Pública direta e indireta dos três níveis de governo, foi aplicada ao caso cearense. E, em junho de 2022, uma liminar foi deferida para determinar a retificação do Edital da URCA.

Em resposta à repercussão da ação coletiva e à decisão judicial favorável à alteração do edital, o Poder Executivo do estado do Ceará publicou, em 27 de junho de 2022, o Decreto nº 34.821. O objetivo foi regulamentar a aplicação dos percentuais de vagas reservadas em concursos públicos que abrangem diferentes áreas de especialidade e regiões, conforme os seguintes termos:

Art. 1º. § 9º Nos concursos públicos com distribuição de cargos por regionalização, especialidade e gênero, sempre que o número de vagas por especialidade, região ou gênero for inferior a 5 (cinco), a segunda vaga será reservada a candidatos negros. § 10 Na situação do § 9º, o número de vagas reservadas no concurso para negros não poderá ultrapassar o correspondente à incidência do percentual previsto no caput, deste artigo, sobre o total de vagas para o cargo disponibilizadas no concurso, caso em que o edital disporá sobre a distribuição das vagas reservadas (Ceará, 2022, art. 1º).

Dessa maneira, as três universidades retificaram seus respectivos editais para se adequarem às normas do referido Decreto. Essa medida teve um impacto significativo, por aumentar consideravelmente o número de vagas reservadas para pessoas negras, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Quadro 12 - Vagas nos concursos das universidades estaduais do Ceará, após Decreto nº 34.821/2022

Universidade	Total de vagas	Cotas para negros no edital de abertura	Cotas para negros no edital após Decreto	Cotas para negros, segundo a Lei nº 17.432/2021
URCA	184	3	37	37
UVA	145	6	6	29
UECE Edital 11/2022	230	4	46	46

UECE Edital 12/2022	135	1	21	27
------------------------	-----	---	----	----

Fonte: Adaptado de Silva e Nunes (2024).

Conforme indicado no quadro 12, a despeito da regulamentação do Decreto, a quantidade de vagas reservadas para negros permaneceu abaixo do previsto na legislação. Somente a URCA e o Edital nº 11/2022 da UECE alcançaram o número de vagas determinado na Lei de Cotas estadual. Em certa medida, as três universidades permaneceram fracionando o número de vagas total por setores de estudos, porque o próprio Decreto permitiu essa possibilidade, ao tratar dos casos de regionalização e divisão por áreas de especialidade, contrariando o entendimento já consolidado pelo STF.

Retomando a análise do Edital nº 11/2022, da UECE, o quadro seguinte apresenta os quantitativos de vagas de cada cargo, comparando a progressão das fases do concurso e o resultado final.

Quadro 13 - Edital nº 11/2022 Professor Assistente UECE

Curso	Quantidade de setores de estudo	Total de vagas	CN	% CN	Cotistas Inscritos	Cotistas aprovados na prova escrita	Cotistas aprovados na prova didática	Cotistas aprovados na heteroidentificação	Cotistas nomeados
Administração	10	15	5	33%	12	1	1	1	1
Ciência Biológicas	5	5	0	0%	0	0	0	0	0
Física	1	2	1	50%	5	2	2	2	1
História	2	2	0	0%	-	-	-	-	-
Letras	11	31	10	32,2%	24	5	3	3	2
Matemática	5	19	7	36,8%	20	6	4	2	1
Medicina	28	81	14	17,2%	29	4	4	4	2
Medicina Veterinária	25	32	6	18,7%	8	2	1	1	1
Música	1	1	0	-	-	-	-	-	-
Pedagogia	21	32	0	0%	0	0	0	0	0
Química	1	1	0	-	-	-	-	-	-
Sistema de Informação	3	7	3	42,8%	5	1	0	0	0

Terapia Ocupacional	2	2	0	0%	0	0	0	0	0
Total	111	230	46	20%	103	21	15	13	8

CN: Cotas para negros

% CN: Percentual de cotas para negros

Fonte: Elaborado pela autora (2024), a partir de dados disponíveis na página oficial do concurso: <https://www.cev.uece.br/home/home/concursos-servicos/concurso-professor-assistente-2022/>

A análise do quadro 13 demonstra que o edital republicado com as alterações feitas pelo Decreto nº 34.821/2022 atendeu a reserva de 20% das vagas para negros em relação ao total de vagas. Em contraponto, verifica-se que esse percentual não foi aplicado de maneira uniforme por curso. Assim, os cursos de Física, Letras, Matemática e Sistema de Informações apresentaram percentual superior ao estabelecido em lei, enquanto os cursos de Ciência Biológicas, Medicina, Medicina Veterinária, História, Pedagogia e Terapia Ocupacional demonstraram sub-representação do percentual. Além disso, os cursos de Música e de Química tiveram apenas uma vaga, portanto, não se enquadram na obrigatoriedade exigida pela Lei de Cotas.

Essa situação é consequência do modo como o edital pulverizou suas vagas em 111 setores de estudos. Por setor de estudos entende-se uma área do conhecimento composta por um conjunto de disciplinas com afinidades e objetivos científicos e pedagógicos comuns. O próprio edital estabeleceu que essas áreas foram delimitadas exclusivamente para definir o campo de avaliação dos candidatos na prova, sem vinculação direta às atribuições e funções dos docentes, devendo as atividades de ensino, pesquisa e extensão, serem distribuídas de forma que harmonizem os interesses dos Colegiados de Curso e as preocupações científico-culturais dos professores.

A análise do Edital nº 11/2022 revela que as vagas para cotistas foram reservadas apenas nos setores de estudos que disponibilizavam pelo menos duas vagas. Como resultado, os setores de estudo com apenas uma vaga, não foram contemplados pelo sistema de cotas. Sendo as cotas uma política pública voltada para promoção da igualdade material de grupos historicamente vulnerabilizados na sociedade brasileira, em consequência do passado colonial, a reserva de vagas em concursos públicos torna-se uma verdadeira medida reparatória. Portanto, qualquer restrição à sua eficácia pode caracterizar desvio de finalidade da política pública, conforme Argumenta Vaz (2022).

Outro ponto que merece atenção e uma análise mais aprofundada é a ausência de vagas reservadas para o curso de Pedagogia. Causa estranhamento que um curso voltado para a formação de docentes que devem abordar a temática da educação das relações étnico-raciais

como elemento estruturante das suas propostas pedagógicas e curriculares, tenha ofertado 32 vagas sem reservar nenhuma para pessoas negras. Em entrevista concedida à Luciane Ribeiro Dias Gonçalves (2013), KabengeleMunanga enfatiza que os educadores formados sob uma visão monocultural e eurocentrada, imersos em um contexto de relações cotidianas carregadas de racismo, precisam ser reeducados para reconhecer e sentir a diferença de culturas e civilizações que compõem o povo brasileiro.

Nesse sentido, é fundamental perceber a universidade não apenas como um espaço de formação, mas sobretudo como um ambiente em que os signos sociais são reproduzidos. Em determinados momentos, essa reprodução torna-se ainda mais evidente, quando a universidade seleciona seus membros por meio de um processo de ingresso que reflete as dinâmicas sociais existentes (Gonçalves, 2013).

A educação não está desvinculada de um exercício (diferente) de poder, ela pertence a um campo político, pois o ato de instituir diferenças nem sempre implica a garantia do direito. As diferenças, por vezes, são atribuídas ou percebidas em um contexto de relações assimétricas de poder, convertendo-se dessa maneira, em desigualdades. [...] Diante disso, a universidade não escapou da naturalização construída pelas desigualdades, pois além de reproduzir os preconceitos existentes na sociedade, muitas vezes produz, mesmo que de forma silenciosa, através de ações. (Roesch, 2014, p. 186-187).

Em relação à quantidade de candidatos que ingressaram no serviço público por via das cotas, o Portal da Transparência do Estado do Ceará indica que apenas oito docentes foram empossados, apesar de o edital ter reservado 46 vagas para negros. Esse resultado pode ser atribuído a diversos fatores, entre eles a baixa adesão às cotas, uma vez que, do total de 2.853 candidatos inscritos, apenas 103 optaram pelas cotas, representando 3,6% do total.

Além disso, houve fracionamento das vagas por setores de estudos em cursos como Sistemas de Informação, Letras, Matemática e Administração, mesmo quando o perfil acadêmico exigido era o mesmo. Na prática, essa situação faz com que, em vez de serem ofertadas três vagas para um único setor de estudos, as vagas sejam divididas em três setores de estudos distintos, reduzindo a aplicação efetiva da política de cotas.

Em comparação com o Edital nº 11/2022, a seleção para preenchimento de vagas de professor adjunto da UECE (Edital nº 12/2022) adotou a mesma lógica de fracionamento das vagas, mas foi alterado depois da repercussão negativa e do acionamento judicial promovido por entidades do Movimento Negro e sindicatos. Entretanto, mesmo com a alteração, a reserva de 20% das vagas para negros não foi atendida. Para entender como se deu o descumprimento, é necessário um detalhamento da distribuição das vagas entre os cursos, conforme demonstrado no quadro 14 a seguir.

Quadro 14 - Edital nº 12/2022 Professor Adjunto UECE

Curso	Quantidade de setores de estudo	Total de vagas	CN	% CN	Cotistas Inscritos	Cotistas aprovados na prova escrita	Cotistas aprovados na prova didática	Cotistas aprovados na heteroidentificação	Cotistas nomeados
Administração	1	1	0	0%					
Ciência Biológicas	8	11	0	0%					
Ciências Sociais	2	2	0	0%					
Computação	3	5	2	40%	1	0			
Contabilidade	1	3	1	33,3%	2	1	1	1	1
Educação Física	3	3	0	0%					
Enfermagem	5	6	1	16,6%	2	1	1	1	1
Filosofia	3	5	1	20%	1	0			
Física	6	12	2	16,6%	4	1	1	1	1
Geografia	4	8	1	12,5%	5	2	0		
História	2	4	2	50%	6	2	1	1	1
Letras	4	4	0	0%					
Matemática	5	12	3	25%	4	2	2	2	2
Medicina Veterinária	3	3	0	0%					
Nutrição	4	6	2	33,3%	2	1	1	1	1
Pedagogia	10	20	1	5%	4	3	2	1	Não assumiu
Psicologia	6	8	2	25%	6	3	2	2	2
Química	5	10	0	0%					
Serviço Social	2	9	3	33,3%	7	2	1	1	1
Terapia Ocupacional	3	3	0	0%					
Total	80	135	21	15,5 %	44	18	12	11	10

CN: Cotas para negros

% CN: Percentual de cotas para negros

Fonte: Elaborado pela autora (2024), a partir de dados disponíveis na página oficial do concurso: <https://www.cev.uece.br/home/home/concursos-servicos/concurso-professor-adjunto-2022/>.

A análise do quadro 14 demonstra que o Edital nº 12/2022, republicado com as alterações trazidas pelo Decreto nº 34.821/2022, reservou apenas 15,5% das vagas para negros em relação ao total de vagas, em desacordo com o estabelecido na política de cotas do Ceará.

Verifica-se também que o percentual não foi aplicado de maneira uniforme por curso. Assim, os cursos de Computação, Contabilidade, História, Matemática, Nutrição, Psicologia e Serviço Social apresentaram percentual superior ao estabelecido em lei, enquanto os cursos de Ciências Biológicas, Ciências Sociais, Educação Física, Enfermagem, Física, Geografia Letras, Medicina Veterinária, Pedagogia, Química e Terapia Ocupacional demonstraram sub-representação do percentual. Já o curso de Administração teve apenas uma vaga, portanto, não se enquadra na obrigatoriedade exigida pela Lei de Cotas.

A mesma lógica de fragmentação das vagas em setores de estudos foi adotada neste edital, que abrangeu 80 áreas do conhecimento. Destas, apenas os setores de estudos que disponibilizavam pelo menos duas vagas foram contemplados com a reserva de vagas.

Quanto ao número de cotistas aprovados e nomeados, uma consulta realizada no Portal da Transparência do Estado do Ceará identificou que, dos 11 aprovados, 10 docentes foram empossados, apesar de o edital ter reservado 21 vagas para negros. O baixo número de nomeações também está relacionado à reduzida adesão ao sistema de cotas, já que, do conjunto de 1.857 candidatos inscritos, apenas 44 optaram pelas cotas, representando 2,3% deste universo.

De modo geral, os quadros apresentados indicam que os dois concursos realizados pela UECE seguiram a mesma lógica, cumprindo parcialmente o que dispõe a política de cotas do Ceará no que diz respeito ao percentual de vagas para negros. Também foi identificada a baixa procura da população negra por cargos de nível superior, que exigem um maior grau de escolaridade e são mais bem remunerados.

Um dos principais fatores que contribuíram para o descumprimento da política de cotas foi o fracionamento das vagas em setores de estudo. Além disso, os editais exigiram o mesmo perfil acadêmico para setores de estudos distintos, fazendo com que as vagas destinadas a um profissional com determinada qualificação fossem divididas em diferentes áreas do conhecimento, resultando em um número de vagas insuficiente para aplicação do percentual de cotas.

Pela interpretação sistemática do ordenamento jurídico nacional e dos direitos humanos em nível internacional - abrangendo a Constituição Federal, o Estatuto da Igualdade Racial, a Convenção Interamericana contra o Racismo, a jurisprudência dos Tribunais Superiores e os precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos - demonstra que esse tipo de ação afirmativa determina apenas o mínimo legal de aplicação, cabendo às instituições prover métodos que maximizem a eficácia da política. Qualquer entendimento desfavorável representaria um retrocesso social, violando a tese consolidada pelo STF, que reconheceu que o fracionamento das vagas restringe a efetividade da Lei de Cotas.

Atualmente, outras universidades adotam procedimentos mais equitativos para a distribuição de vagas em seus concursos para docentes, como a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, que utiliza o sistema de concorrência geral. Nesse método, o edital prevê o total de vagas ofertadas para cada cargo e a quantidade de vagas reservadas para negros, sem informar para qual área ou disciplina há a reserva de vagas. Assim, pode haver cotistas inscritos em quaisquer das áreas (UESB, 2024).

Após o resultado final do concurso, a convocação dos candidatos aprovados seguirá a ordem de alternância e proporcionalidade, garantindo que as vagas reservadas para negros sejam preenchidas corretamente. Para isso, é feita uma lista com a ordem de convocação para nomeação após o resultado final do concurso, organizando a nomeação dos candidatos conforme sua classificação e a distribuição de vagas entre ampla concorrência e cotas. Esse procedimento assegura que a convocação respeite o percentual reservado de forma equitativa. (UESB, 2022).

A nomeação ocorre conforme a disponibilidade das vagas imediatas, sendo preenchidas de forma alternada entre candidatos da ampla concorrência e cotistas negros. A regra estabelece que os dois primeiros candidatos da ampla concorrência e os dois primeiros candidatos cotistas sejam nomeados primeiro, seguidos por um quinto candidato da ampla concorrência, garantindo a alternância entre os grupos (UESB, 2022).

Caso ocorram desistências ou novas vagas surjam durante a validade do concurso, a convocação continuará seguindo a ordem estabelecida na lista com a ordem de convocação para nomeação, respeitando a proporção entre ampla concorrência e cotas. Dessa forma, o processo garante a inclusão social prevista na política de cotas, assegurando a aplicação dos critérios estabelecidos na legislação vigente (UESB, 2022).

Outro exemplo de procedimento que visa o real cumprimento da política de cotas é o adotado pela Universidade Federal de Alagoas. Nos seus últimos concursos para docentes, a instituição implementou um sistema de sorteio para convocação prioritária. Nesse método,

candidatos negros aprovados em área de estudo, cuja vaga tiver sido objeto de reserva imediata ou definida por sorteio, serão convocados para contratação prioritariamente, ainda que esta seja a única vaga da área ou disciplina e as suas classificações não lhes garantam a primeira posição em ampla concorrência, desde que tenham sido aprovados segundo as regras do edital (UFAL, 2022).

Já a Universidade Federal de Minas Gerais desenvolveu uma política de centralização de reserva de vagas para aprimorar o cumprimento da legislação para ingresso de pessoas negras e pessoas com deficiência no magistério superior. Essa metodologia consiste em reunir todas as vagas disponíveis para provimento e aplicar o percentual de reserva sobre o total, definindo assim o quantitativo destinado às cotas. Em seguida, aplicar indicadores de disparidades racial como critério para alocação das vagas nos departamentos ou áreas do conhecimento. Diferentemente da distribuição aleatória das vagas, esse formato considera as características da composição racial do corpo docente da instituição buscando torná-la mais representativa da população do estado em que a Universidade está sediada (UFMG, 2024).

Esses modelos demonstram a existência de diferentes abordagens para equilibrar a distribuição de vagas entre ampla concorrência e cotas, garantindo assim que todas as áreas de conhecimento sejam contempladas. Ademais, representam estratégias eficazes para potencializar a aplicação da política de cotas, podendo ser adotadas pelos órgãos e entidades do estado do Ceará, para fortalecer a inclusão e a diversidade no serviço público.

Na seção seguinte, analisamos o Edital para seleção para cargos na Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo do Estado do Ceará. Entre os editais examinados nesta pesquisa, este se destacou por ter cumprido integralmente o percentual previsto para a reserva de vagas.

5.4.3 Edital nº 01/2024 - SEAS

Em fevereiro de 2024, a Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo do Estado do Ceará (SEAS) publicou o Edital nº 01/2024, para regulamentar concurso para provimento de 964 (novecentos e sessenta e quatro) cargos de Socioeducador, de 50 (cinquenta) cargos de Analista Socioeducativo/Serviço Social, de 49 (quarenta e nove) cargos de Analista Socioeducativo/Psicologia e de 17 (dezessete) cargos de Analista Socioeducativo/Pedagogia, com lotação nas Unidades Socioeducativas da SEAS e formação de cadastro de reserva.

O referido concurso foi desenvolvido em duas etapas e seis fases, sendo a primeira etapa a realização de prova objetiva e a segunda, composta de exame toxicológico, avaliação psicológica, capacidade física, investigação social, avaliação de títulos e curso de formação. Destas, com exceção da avaliação de títulos, que tem caráter classificatório, todas as demais são de caráter eliminatório.

No quadro a seguir serão apresentados os quantitativos das vagas para cada cargo, das vagas para cotas, de inscritos para as cotas, e dos cotistas aprovados na primeira etapa, tendo em vista que o concurso ainda não foi finalizado.

Quadro 15 - Edital nº 01/2024 - SEAS

Cargo	Total de vagas	CN	% CN	Cotistas Inscritos	Cotistas aprovados na prova escrita
Analista Socioeducativo Pedagogia	17	4	23,5%	29	11
Analista Socioeducativo Psicologia	49	11	22,4%	57	30
Analista Socioeducativo Serviço Social	50	11	220%	113	34
Socioeducador	964	192	19,9%	2.139	743
Total	1.080	218	20,13%	2.338	818

CN: Cotas para negros

% CN: Percentual de cotas para negros

Fonte: Elaborado pela autora (2025), a partir de dados disponíveis na página oficial do concurso: <https://www.cev.uece.br/concurso-seas-2024/>.

Pela leitura do quadro 15, observa-se que a seleção atingiu o percentual de reserva de vagas para negros, tanto sobre o total de vagas quanto por cargo. Verifica-se também que o edital formará um cadastro de reserva constituído pelos candidatos classificados no concurso em quantidade de 3,5 vezes o número de vagas ofertadas em cada cargo. Esse cadastro objetiva suprir eventuais desistências, exclusões de candidatos ou surgimento de novas vagas, dentro da validade do concurso, observando sempre o percentual de 20% para pessoas negras.

Sobre o número de cotistas inscritos em relação ao total, percebe-se a baixa procura pelo sistema de cotas, uma vez que o concurso teve um total de 21.060 inscritos e destes, apenas 2.338 optaram pelo sistema de cotas, representando 11,1% do total.

De modo geral, os quadros dos quatro editais analisados revelam uma baixa procura da população negra por cargos de nível superior se comparados aos cargos de nível

médio. Essa observação reforça o debate sobre a sub-representação da população negra em posições de destaque, reflexo das desigualdades históricas que limitam seu acesso a cargos de nível superior, que exigem um maior grau de escolaridade e são mais bem remunerados.

Essa percepção também foi destacada por um dos entrevistados ao relatar que, em seu ambiente de trabalho, ele era a única pessoa negra, o que refletia a realidade do curso superior que havia cursado, onde a presença de estudantes negros era reduzida, impactando diretamente a quantidade de egressos negros.

No curso de nutrição, apenas eu ingressei dessa forma e de fato, quando eu chego no meu colegiado, que tem mais de 20 docentes, eu sou a única pessoa negra do espaço. Mas, lógico, isso é algo que se repete na nutrição de maneira geral. E se repete na sala de aula, então quando eu vejo os meus estudantes, quem são, inclusive esse ano, a gente aprovou uma proposta no pet saúde Ministério da saúde, assim como a UFC e outras universidades do Brasil. E a gente selecionou 40 bolsistas de diferentes cursos. E a gente incluiu a questão das cotas, né? Então a gente priorizaria as pessoas negras, e na nutrição a gente não conseguiu selecionar ninguém. Isso é algo muito decepcionante, né? Porque a gente batalhou por isso, ainda briga internamente para definir esses percentuais lá dentro (Entrevistado 1, entrevista concedida em 2024).

A baixa adesão da população negra às vagas reservadas nos concursos públicos, especialmente para cargos de nível superior, não pode ser compreendida de forma isolada, como desconhecimento da política ou simples desinteresse. Na verdade, pode estar relacionado a um fenômeno estrutural, cujas origens se encontram nas desigualdades históricas de acesso à educação básica e superior, como apontam Beltrão e Teixeira (2004).

Isso revela que a política de cotas, embora necessária, não alcança seu objetivo caso não venha acompanhada de ações mais amplas de redistribuição de oportunidades ao longo da trajetória educacional, como o incentivo ao ingresso no ensino superior e na pós-graduação.

Nesse sentido, é preciso refletir sobre os obstáculos de acesso, permanência e conclusão da educação básica e superior como parte de uma política afirmativa mais abrangente, que considere a raça como marcador social de exclusão e promova não apenas o reconhecimento da desigualdade, mas a reparação concreta por meio de investimentos sustentados em educação pública e de qualidade (Artes; Unbehaum, 2021).

Isso inclui políticas públicas voltadas ao acesso e à conclusão da educação básica, assim como a implementação de cotas raciais em programas de mestrado e doutorado, preparando um maior número de candidatas e candidatos negros para disputarem cargos de nível superior, como os da carreira docente. Para além dos números, trata-se de construir um ambiente acadêmico verdadeiramente inclusivo, em que a diversidade racial seja reconhecida

e valorizada como componente essencial para a transformação social e a produção de conhecimento comprometida com a equidade (Mello; Resende, 2019).

No próximo capítulo, serão apresentados as percepções, sobre discriminação, racismo e estigma, dos beneficiários da política, a partir de entrevistas realizadas com servidores que ingressaram no serviço público por meio da política de cotas, acerca das seguintes categorias de análise: identidade racial e reconhecimento (no subtópico 6.2.1); experiência de racismo e estigmatização (no subtópico 6.2.2); política de cotas e desafios da implementação (no subtópico 6.2.3) e inserção no serviço público (no subtópico 6.2.4).

ⁱⁱ Cebraspe. Concurso Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará. Disponível em: https://www.cebraspe.org.br/concursos/SEFAZ_CE_21. Acesso em: 28 Jun. 2024.

ⁱⁱⁱ Fundação Getúlio Vargas. Concurso da Fundação Regional de Saúde do Estado do Ceará. Disponível em: <https://conhecimento.fgv.br/concursos/funsaude21>. Acesso em 16 Jun. 2024.

^{iv} Fundação Getúlio Vargas. Concurso para Soldado da Polícia Militar do Estado do Ceará. Disponível em: <https://conhecimento.fgv.br/concursos/pmce21>. Acesso em: 21 Jun. 2024.

^v Instituto de Desenvolvimento Educacional, Cultural e Assistencial Nacional. Concurso para Soldado da Polícia Militar do Estado do Ceará. Disponível em: concurso.idecan.org.br/Concurso.aspx?ID=65. Acesso em: 21 Jun. 2024.

^{vi} Fundação para o Vestibular Júlio Mesquita Filho. Concurso para 2º Tenente da Polícia Militar do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.vunesp.com.br/AESP2102>. Acesso em: 21 Jun. 2024.

^{vii} Instituto de Desenvolvimento Educacional, Cultural e Assistencial Nacional. Concurso para 2º Tenente da Polícia Militar do Estado do Ceará. Disponível em: <https://concurso.idecan.org.br/Concurso.aspx?ID=67>. Acesso em: 21 Jun. 2024.

^{viii} Universidade do Vale do Acaraú. Concurso para Professor efetivo da Universidade Estadual do Vale do Acaraú. Disponível em: <https://concursos.uvanet.br/>. Acesso em: 21 Jun. 2024.

^{ix} Fundação Universidade Estadual do Ceará. Concurso para professor adjunto da Universidade Estadual do Ceará. Disponível em: <https://www.cev.uece.br/home/home/concursos-servicos/concurso-professor-adjunto-2022/>. Acesso em: 17 Jun. 2024.

^x Fundação Universidade Estadual do Ceará. Concurso para professor assistente da Universidade Estadual do Ceará. Disponível em: <https://www.cev.uece.br/home/home/concursos-servicos/concurso-professor-assistente-2022/>. Acesso em: 17 Jun. 2024.

^{xii} Fundação Universidade Estadual do Ceará. Concurso para empregados públicos da Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos. Disponível em: <https://www.cev.uece.br/home/home/concursos-servicos/concurso-metrofor-2022/>. Acesso em: 02 Ago. 2023.

^{xiii} Instituto de Desenvolvimento Educacional, Cultural e Assistencial Nacional. Concurso para cargos de nível superior da Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Estado do Ceará. Disponível em: concurso.idecan.org.br/Concurso.aspx?ID=70. Acesso em: 21 Jun. 2024.

^{xiv} Instituto de Desenvolvimento Educacional, Cultural e Assistencial Nacional. Concurso para Soldado da Polícia Civil do Estado do Ceará. Disponível em: concurso.idecan.org.br/Concurso.aspx?ID=32. Acesso em: 16 Jun. 2024.

^{xv} Instituto de Desenvolvimento Educacional, Cultural e Assistencial Nacional. Concurso para Médico Perito Legista, Perito Criminal, Perito Legista e Auxiliar de Perícia da Polícia Forense do Estado do Ceará. Disponível em: concurso.idecan.org.br/Concurso.aspx?ID=33. Acesso em: 16 Jun. 2024.

^{xvi} Cebraspe. Concurso para Procurador da Procuradoria-Geral do Estado do Ceará. Disponível em: https://www.cebraspe.org.br/concursos/PGE_CE_21. Acesso em: 16 Jun. 2024.

^{xvii} Instituto de Desenvolvimento Educacional, Cultural e Assistencial Nacional. Concurso para Policial Penal do Estado do Ceará. Disponível em: <https://idecan.selecao.net.br/informacoes/43/>. Acesso em: 16 Jun. 2024.

^{xviii} Fundação Universidade Estadual do Ceará. Concurso para Socioeducador e Analista Socioeducativo com lotação na Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.cev.uece.br/concurso-seas-2024/>. Acesso em: 02 Ago. 2023.

^{xvii} Cebraspe. Concurso para Analista de Gestão Pública e de Analista de Planejamento e Orçamento da Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. Disponível em:

https://www.cebraspe.org.br/concursos/PGE_CE_21. Acesso em: 16 Jun. 2024.

^{xviii} Fundação Universidade Regional do Cariri. Concurso para Professor Auxiliar, Assistente e Adjunto da Universidade Regional do Cariri. Disponível em: <http://www.urca.br/cev/concurso-publico-para-magisterio-superior-mas-edital-no-05-2022-urca/>. Acesso em: 21 Jun. 2024.

6 PRECONCEITO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL E ESTIGMA SOB A PERSPECTIVA DOS BENEFICIÁRIOS DA POLÍTICA

A implementação da política de cotas raciais no serviço público constitui uma melhoria expressiva na equidade e na reparação das desigualdades históricas que afetam a população negra no Brasil. Contudo, o ingresso desses profissionais nos órgãos públicos não significa, por si só, a superação das barreiras estruturais e simbólicas que marcam suas trajetórias. Muitos servidores cotistas enfrentam desafios que vão além do processo seletivo, lidando com estigmas, questionamentos e dinâmicas sutis de exclusão no ambiente de trabalho.

As entrevistas realizadas com servidores aprovados pelo sistema de cotas revelam diferentes percepções sobre sua inserção no serviço público e suas vivências. Enquanto alguns relatam um ambiente de trabalho acolhedor e sem distinções visíveis, outros mencionam episódios de microagressões, desconfiança sobre suas competências e dificuldades para se integrar plenamente ao corpo funcional. Além disso, aspectos como pressão por desempenho surgem como elementos centrais nas experiências desses profissionais, reforçando que a política de cotas, apesar de essencial, não elimina imediatamente as desigualdades existentes.

6.1 A busca pelos destinatários da política e o perfil dos entrevistados

Durante os momentos em que era necessário realizar entrevistas com os servidores aprovados nos concursos analisados, que ingressaram no serviço público via política de cotas, percebi as dificuldades que teria se fosse depender da disponibilização desses contatos por parte das instituições, dado a experiência que vivenciei ao tentar acessar os membros das comissões de heteroidentificação.

Assim, o principal motivo pelo qual a amostragem em bola de neve se mostrou útil neste momento da pesquisa foi a necessidade de conseguir contatos que aceitassem me conceder entrevistas sem autorização institucional, já que eu não tinha a intenção de realizar entrevistas com o aspecto de denúncias, mas apenas acessar as percepções desses servidores, após o ingresso no cargo público, acerca das experiências de discriminação racial e estigma.

Desta forma, para identificar os servidores que tinham o perfil adequado, foram consultadas as páginas oficiais dos respectivos concursos para verificar os resultados finais. Com essas listagens em mãos, realizei uma pesquisa no Portal da Transparência do Estado do Ceará a fim de confirmar se os candidatos aprovados pelas cotas haviam sido nomeados para

os cargos que disputaram.

Essa investigação identificou 37 servidores que ingressaram no serviço público por meio das ações afirmativas. A partir desse levantamento, realizei diversos contatos com servidores públicos das duas instituições (UECE e Metrofor) a fim de descobrir pessoas que tivessem o perfil adequado para me conceder entrevistas. Assim, algumas sementes indicaram pessoas que tivessem o perfil que eu estava procurando, ou seja, que tivessem acessado o cargo público por meio da política de cotas.

Em todos os contatos que fiz, seja com possíveis entrevistados, seja com pessoas que poderiam me fornecer contatos de pessoas com o perfil que eu procurava, sempre deixei claro o caráter sigiloso da entrevista e as condições estabelecidas no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, assinado pelo entrevistado e pela pesquisadora. Além disso, também me comprometi a enviar uma cópia de minha dissertação a todos àqueles que me concederam entrevistas.

Com essas mediações, consegui realizar cinco entrevistas semiestruturadas com os servidores que aceitaram meu convite, conforme perfil detalhado no quadro a seguir:

Quadro 16 - Perfil dos entrevistados

Entrevistado	Sexo	Faixa etária	Escolaridade	Cor/Raça	Órgão
E1	Masculino	31 a 40 anos	Doutorado	Parda	UECE
E2	Masculino	31 a 40 anos	Doutorado	Preta	UECE
E3	Masculino	21 a 30 anos	Doutorado	Preta	UECE
E4	Masculino	21 a 30 anos	Mestrado	Preta	Metrofor
E5	Masculino	31 a 40 anos	Doutorado	Preta	UECE

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Como observado, todos os entrevistados que se dispuseram a participar são do sexo masculino, com idade entre 21 e 40 anos, e se autodeclararam, predominantemente, pessoas pretas. Além disso, todos possuem nível de escolaridade de no mínimo mestrado, embora essa qualificação não seja exigida para ocupar alguns cargos.

A predominância de homens entre os entrevistados suscita uma reflexão necessária, ainda que breve, sobre a desigualdade de gênero no acesso a determinadas posições sociais e profissionais. Historicamente, as mulheres enfrentaram maiores obstáculos para acessar tanto a educação formal quanto o mercado de trabalho, além de enfrentarem piores condições de permanência e reconhecimento nesses espaços (Rigoni; Goldschmidt,

2015). Embora mudanças importantes tenham ocorrido ao longo do tempo, Maruani e Hirata (2003) observam que as fronteiras entre os papéis de homens e mulheres no mundo do trabalho foram alteradas, mas ainda não superadas.

Nesse cenário, embora se reconheçam avanços, como o aumento da escolarização feminina e a presença expressiva das mulheres em novas carreiras, persistem desigualdades estruturais. As mulheres seguem concentradas em profissões marcadas por menor prestígio e remuneração, muitas vezes situadas nas áreas de humanidades e saúde, fenômeno que Bruschini e Lombardi (2001) denominam como “guetos profissionais femininos”. Tais fatores podem, em parte, explicar a ausência de mulheres entre as entrevistadas e revelam a necessidade de maior atenção às intersecções entre raça e gênero nas políticas públicas de inclusão.

Quanto a definição do método de amostragem, a técnica da bola de neve foi fundamental para o êxito nas entrevistas, entretanto, é preciso considerar outros fatores como a maneira que a pesquisa foi explicada e a empatia dos respondentes com o tema, já que todos eram favoráveis à política de cotas. Esse contexto facilitou para que todas as entrevistas, sem exceção, acontecessem de forma fluída, e mesmo aquelas em que os entrevistados emitiram informações com as quais eu discordava, não houve nenhum momento de tensão.

Isso trouxe alguma homogeneidade para as narrativas e representam, em certa medida, uma limitação que deve ser ponderada na análise, mas ainda assim, tais narrativas expuseram questões importantes que não podem ser desconsideradas, como o fato de mesmo não reconhecendo explicitamente situações de estigma ou preconceito pela condição de cotistas, os entrevistados suscitaron situações que remetem à necessidade de apresentarem um desempenho superior ao de seus pares para provar que o direito à vaga é legítimo.

Outro aspecto que facilitou a participação dos entrevistados foi a possibilidade de realizar as entrevistas tanto presencialmente quanto remotamente. Todos os participantes optaram pela modalidade remota, o que proporcionou maior comodidade. Além disso, houve flexibilidade na escolha dos horários, permitindo que cada entrevistado sugerisse o momento mais adequado para sua participação. Dessa forma, as entrevistas foram agendadas em diferentes dias e horários, ajustando-se à disponibilidade de cada pessoa.

No que diz respeito à preservação da identidade dos entrevistados, optei por estabelecer uma identificação alfanumérica, como demonstrado no quadro 16, para diferenciar cada participante, a fim de manter a confidencialidade em conformidade com os princípios éticos.

Essas informações permitiram compreender a composição e as características dos entrevistados, e possibilitaram uma interpretação mais acurada dos dados coletados em relação à experiência dos beneficiários da política em relação à discriminação racial e estigma.

6.2 Análise de conteúdo: Experiências dos servidores que ingressaram no serviço público via política de cotas

A análise de conteúdo (Bardin, 1979) das entrevistas visou a identificação dos pontos mais relevantes e recorrentes tratados pelos entrevistados, dando ensejo à análise dos dados colhidos cotejados com literatura já previamente assentada.

Para tanto, tendo por base as respostas apresentadas, foram extraídos trechos significativos para a formação de um conjunto de unidades de registro associados a determinadas unidades de contexto. Deste conjunto foram feitas codificações que deram origem às categorias finais desta análise, como demonstrado no quadro 17.

Quadro 17 - Categorias de análise das entrevistas com destinatários da política

Categorias	Exemplos de expressões utilizadas
Identidade racial e reconhecimento	<i>Mas eu acho que na minha trajetória, eu demorei para me entender como uma pessoa negra. E quando eu me reconheço, na verdade eu me reconheço, porque as pessoas olham para mim e dizem, você é diferente sim (Entrevistado 1, entrevista concedida em 2024).</i> <i>Será que eu vou chegar lá e vão dizer que eu não sou preto suficiente? (Entrevistado 2, entrevista concedida em 2024).</i>
Experiência com racismo e estigma	<i>E aí, eu vivenciava o racismo nas ruas, por exemplo, né? Foi a primeira vez que eu fui abordado pela polícia, sem entender o porquê. Foi a primeira vez que eu identifiquei que à noite a senhorinha atravessava a rua quando me via (Entrevistado 1, entrevista concedida em 2024).</i> <i>Não vou te dizer que dentro da universidade, de maneira geral, a gente não passe por situações de microagressões mesmo, né? Certos olhares e coisas desse tipo (Entrevistado 2, entrevista concedida em 2024).</i>
Política de cotas e desafios de implementação	<i>Então eu me toquei que tem gente branca se utilizando do meu direito e eu perdi a vaga única e exclusivamente porque eu não me inscrevi naquela vaga que eu tinha total direito, né (Entrevistado 1, entrevista concedida em 2024).</i> <i>O processo ocorre cercado por um clima meio tenso. Eu senti que era como se eu estivesse ali para ganhar um certificado de que sou negro ou não sou (Entrevistado 2, entrevista concedida em 2024).</i>

Inserção no serviço público	<p><i>Na verdade, eu não vejo nenhum tipo de tratamento diferenciado assim. Porque eu acredito que a gente estudou pelas mesmas coisas, a gente passou pelas mesmas coisas. Assim, com os outros funcionários e nem com outras pessoas, eu vejo assim diretamente pelas pessoas que entraram por cota, sabe? (Entrevistado 4, entrevista concedida em 2024).</i></p> <p><i>Eu comecei muito jovem. E fiz já doutorado, pós-doutorado, de forma muito rápida. Então acabava que esses títulos sempre me defenderam de um certo modo (Entrevistado 5, entrevista concedida em 2024).</i></p>
Pressão por desempenho	<p><i>Eu acho que eu trabalho muito mais que meus colegas e dou muito mais resultado que eles, sabe? Porque é um movimento automático, tipo, você precisa fazer mais sempre, sabe? A sua entrega tem que ser sempre maior. Isso é lamentável. Eu não queria ter que fazer isso, né? (Entrevistado 1, entrevista concedida em 2024).</i></p> <p><i>Eu não sei quanto de observável, essa cobrança minha é reflexo de alguma coisa maior, mas eu não consigo identificar de forma tão objetiva um caso que tenha acontecido e por isso eu sou dessa ou de outra forma, sabe? Mas essa cobrança vem há mais tempo, né? (Entrevistado 1, entrevista concedida em 2024).</i></p>

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Uma vez demonstrado o caminho adotado para a extração das categorias, detalharemos, nas seções seguintes, a análise de conteúdo produzida com base nas entrevistas realizadas com os beneficiários da Política Pública Social e Afirmativa de cotas em concursos públicos no Ceará.

6.2.1 Identidade racial e reconhecimento

A primeira categoria que emergiu da análise foi a identidade racial e reconhecimento, conforme se vê nos trechos colhidos do discurso do Entrevistado 1, seu autorreconhecimento tardio como pessoa negra e que esse reconhecimento ocorreu por meio do racismo que começou a vivenciar fora de sua cidade natal: "Mas eu acho que na minha trajetória, eu demorei para me entender como uma pessoa negra. E quando eu me reconheço, na verdade eu me reconheço, porque as pessoas olham para mim e dizem, você é diferente sim, não é?". Oracy Nogueira (2006), ao tratar do preconceito racial de marca e preconceito racial de origem, já identificava esse encontro do indivíduo com o racismo nos momentos em que se expunha a outras formas de contato:

Em geral, o homem de cor, no Brasil, toma consciência aguda da própria cor nos momentos de conflito, quando o adversário procura humilhá-lo, lembrando-lhe a aparência racial, ou por ocasião do contato com pessoas estranhas, podendo passar longos períodos sem se envolver em qualquer situação humilhante, relacionada com a identificação racial (Nogueira, 2006, p. 300).

O Entrevistado 1 menciona a busca por sua ancestralidade como parte desse processo de reconhecimento: "Hoje, sempre que eu vou à minha cidade, eu estive lá há um mês atrás, sempre faço aqueles momentos de reunir meus pais, meus tios e tentar conversar, entender como era o passado. E é incrível como a história foi apagada". Ele também reflete sobre como sua família passou por um processo de apagamento da memória racial e sobre a dificuldade de resgatar essas histórias:

Do resto da família, eu consigo fazer uma árvore genealógica, entender de onde as pessoas vieram, da parte da minha mãe. A minha mãe é uma pessoa branca, meu pai não é. Meu pai é um negro retinto, assim como minha avó era. E dessa última vez que eu fui lá foi que eu identifiquei a duras penas, difícil de buscar na memória deles, porque eles também tiveram essa memória apagada (Entrevistado 1, entrevista concedida em 2024).

O resgate da ancestralidade como forma de reconhecimento de sua identidade racial também é mencionado na fala do Entrevistado 4, quando o interlocutor demonstra um claro reconhecimento do impacto da escravidão e do racismo estrutural sobre sua trajetória e da população negra como um todo, além de compreender as cotas como um mecanismo necessário para reparar desigualdades históricas:

Porque assim, se a gente for observar a trajetória histórica do nosso país, a gente nota que muitos dos nossos antepassados tiveram suas vidas prejudicadas por conta da escravidão. [...] Então, a minha condição social, eu vim de uma família muito humilde e conta-se, por exemplo, que dos meus tataravós para trás eram escravos, então toda a família foi penalizada por isso, pela questão da educação. Então, quando você é privado de uma educação de qualidade, fica muito mais difícil você chegar lá, sabe? (Entrevistado 4, entrevista concedida em 2024).

O Entrevistado 2 também compartilha um sentimento de dúvida em relação ao próprio pertencimento racial, especialmente no contexto do procedimento de heteroidentificação: "Será que eu vou chegar lá e vão dizer que eu não sou preto suficiente?". Preocupação semelhante é demonstrada pelo Entrevistado 5, que reflete sobre sua identidade racial ao se inscrever nas cotas:

Fiquei bastante em dúvida se entraria por cota ou não, se me inscreveria por cota ou não. No sentido, tanto da possibilidade de, caso não fosse aprovado na heteroidentificação, de ser sumariamente eliminado do concurso, quanto numa questão de até onde eu me identifico (como pessoa beneficiária da política). Porque eu nunca tinha parado para pensar de fato onde eu me identifico, né? (Entrevistado 5, entrevista concedida em 2024).

O Entrevistado 5 menciona que inicialmente se via como pardo, mas passou a se reconhecer como preto durante o processo do concurso: "Na época do concurso, quando teve esse momento, eu sempre me qualifiquei como pardo, mas quando eu pensei sobre o

concurso, eu estudei um pouco mais sobre isso, né? Eu me identifiquei como preto, não retinto, né? Desde as características negroides do nariz largo, lábios largos, cabelo encaracolado. E você faz um *review* de uma das coisas que aconteceu na sua vida, né?".

Todas as reflexões sobre o reconhecimento da própria identidade corroboram a observação de Ferreira (2000), que destaca a identidade racial como uma construção social em constante transformação. Isso significa que o modo como um indivíduo se percebe está diretamente relacionado às interações que estabelece consigo mesmo, com os outros e com o meio em que vive. Essa dinâmica influencia diretamente o enquadramento de um candidato como beneficiário da política, uma vez que sua identidade pode ser ressignificada ao longo do tempo.

6.2.2 Experiência de racismo e estigmatização

Além das manifestações sobre identidade racial e reconhecimento, emerge a segunda categoria de análise e os entrevistados relatam suas experiências de racismo e estigmatização ao longo de suas trajetórias de vida, mas enfatizam que, no serviço público, não perceberam tratamento diferenciado ou preconceito por serem servidores que ingressaram por meio de cotas raciais como podemos observar no relato do Entrevistado 1, que menciona que, em sua cidade natal, devido ao pequeno tamanho da população, ele não percebia diferenças sociais baseadas na cor da pele:

Eu não conheci o racismo, por exemplo, na minha cidade. Por ser um município muito pequeno, localizado lá no semiárido, as desigualdades sociais não são muito distintas. Não tem muita diferença em pertencer a uma família branca, pertencer a uma família negra. Está todo mundo muito junto ali" (Entrevistado 1, entrevista concedida em 2024).

No entanto, ao se mudar para a capital do estado para estudar, começou a perceber as diferenças e a enfrentar situações de racismo:

E lá eu percebi que eu era diferente. Primeiro, na minha sala de aula eu era a única pessoa negra da sala de 40 estudantes. E aí, eu vivenciava o racismo nas ruas, por exemplo, né? Foi a primeira vez que eu fui abordado pela polícia, sem entender porquê? Foi a primeira vez que eu identifiquei que à noite a senhorinha atravessava a rua quando me via (Entrevistado 1, entrevista concedida em 2024).

A experiência relatada pelo Entrevistado 1 ilustra de forma clara a teoria de Oracy Nogueira (2006) sobre a percepção do preconceito racial em diferentes contextos sociais.:

Isto é verdade, principalmente, para o homem de cor que vive numa pequena comunidade, onde predominam os contatos primários e onde, portanto, os indivíduos se conhecem pessoalmente uns aos outros. À medida que aumenta a frequência dos contatos secundários, se torna mais constante, para o indivíduo de cor, o risco de ser tratado em função dos traços raciais – e, portanto, de um estereótipo – pelo menos nas situações de contato categórico. (Nogueira, 2006, p. 300).

Esse cenário se alinha ao conceito de contatos primários, descrito por Nogueira, nos quais as relações interpessoais são diretas, próximas e baseadas no conhecimento individual de cada membro da comunidade. Nesse tipo de ambiente, os indivíduos são reconhecidos mais por suas relações pessoais do que por características fenotípicas, o que pode minimizar a experiência direta do racismo.

Além desse contato inicial com o racismo, o Entrevistado 1 também menciona uma situação em que foi questionado indiretamente sobre sua identidade racial por uma colega de trabalho:

Ela soltou que uma das candidatas do meu concurso, que eu não conheço, por mais uma vez, por não ser cearense, a maioria dos candidatos eram do Ceará e eram ex-professores substitutos. [...] Essa candidata achava que eu não deveria ter concorrido à vaga destinada à população negra, porque ela não me via como um preto, como uma pessoa retinta, né? (Entrevistado 1, entrevista concedida em 2024).

A experiência vivida pelo Entrevistado 1 é o que Oracy Nogueira (2006) classifica, categoricamente, como preconceito racial de marca, pois se manifesta com base na aparência, ou seja, utiliza como pretexto os traços físicos, a fisionomia, os gestos ou o sotaque do indivíduo. Como o Entrevistado 1 tinha a tonalidade da pele um pouco mais clara, sem as características físicas usualmente atribuídas a pessoas pretas, sua identidade racial e seu direito de optar pela política de cotas foram questionados.

Assim como o primeiro entrevistado, o Entrevistado 2 relata não ter sofrido discriminação diretamente ligada ao fato de ter ingressado pelo sistema de cotas, mas reconhece a existência de microagressões no ambiente acadêmico, "não vou te dizer que dentro da universidade, de maneira geral, a gente não passe por situações de microagressões mesmo, né? Certos olhares e coisas desse tipo."

Ele também retoma a insegurança vivida por pessoas negras de pele mais clara no processo de heteroidentificação, reforçando a questão do racismo: "Eu sinto que isso é uma preocupação de pessoas pretas de pele mais clara, né? Que não são pretas retintas, digamos assim. Será que vão dizer que eu não sou, né?". Esse relato, associado ao anterior, reforça que o racismo vivenciado também passa por situações que colocam em dúvida a própria

identidade racial ao ponto de causar preocupações dos entrevistados em serem beneficiários da política de cotas.

Diferente destes dois relatos, o Entrevistado 3 menciona que nunca presenciou ou vivenciou situações de racismo dentro do local de trabalho, mas relata um episódio de discriminação ocorrido durante sua experiência em uma instituição onde realizou alguns cursos. Ele também reconhece que a tonalidade da pele pode influenciar a intensidade do preconceito vivido.

Se eu tinha presenciado alguma situação? Não. Na universidade em si, eu nunca percebi, não presenciei nenhum tipo de situação. Não cheguei a presenciar aqui. Eu presenciei quando eu estava no mestrado, o meu mestrado aqui da UECE tem uma parceria com a FGV. E aí você consegue fazer alguns cursos de escola de inverno, na FGV. E eu presenciei lá na FGV, mas não tem nada a ver com a universidade aqui, né? Então, aqui mesmo no campus aqui eu nunca presenciei (Entrevistado 3, entrevista concedida em 2024).

Esse relato sugere que sua experiência de discriminação racial foi vivida em um espaço acadêmico fora do Ceará, o que pode indicar diferenças regionais na manifestação do racismo. Entretanto, por não se tratar do objeto desta pesquisa, podem ser aprofundadas em outro estudo.

O Entrevistado 4 também relata não ter experienciado racismo e estigma no serviço público, mas em outras áreas ao longo de sua vida, especialmente no ambiente acadêmico, onde sentiu preconceito por ser cotista. Ele menciona um episódio marcante em que um professor associou a baixa capacidade de aprendizado a alunos cotistas, o que o levou a se esforçar para provar sua competência.

Eu já passei por uma situação parecida, mas não foi no serviço público propriamente dito. Mas quanto à questão dos estigmas, já passei por uma situação bem chata, sabe? Porque, tipo, eu estava tendo uma aula de química orgânica e o professor falou assim 'ah eu vou ter que ensinar de novo o be-a-bá porque os cotistas chegam e não sabem, não sabem o be-a-bá'. Aí isso dali pegou em mim, sabe? Porque eu usei todas as cotas que eu tinha direito (...). Então me dediquei ao máximo nessa disciplina e eu fui um dos poucos que passaram direto com a nota muito boa. (Entrevistado 4, entrevista concedida em 2024).

O Entrevistado 5 reflete sobre como passou a compreender melhor o racismo estrutural e as experiências que viveu: "Eu sei que eu sou negro, não retinto, né? Então acaba que fica muito mais aquele aspecto, aquele elogio que é, 'nem parece negro', 'Nossa, mas tu nem parece'." Ele descreve um episódio desconfortável relacionado à sua reprovação inicial na heteroidentificação, que o fez questionar a legitimidade de suas vivências raciais: "Então quando não veio a aprovação fiquei 'cara, parece que deslegitimou o que eu sofri' e isso foi dolorido, sabe? Parece que o que eu passei foi à toa. Não devia ter existido."

Ele menciona a experiência incômoda de ser avaliado por uma banca composta majoritariamente por pessoas brancas: "O incômodo geral que eu tive, muito claro para mim, foi ver brancos na banca. Isso me trouxe um incômodo, assim, me veio uma comparação na hora assim de venda de escravos, tá entendendo? Pessoas me olhando e avaliando 'não, esse não serve'." Essa percepção destaca a importância da diversidade na composição das CHET, conforme determina a Resolução nº 1.657/2021 da UECE, que estabelece a necessidade de garantir pluralidade étnico-racial e de gênero entre os membros das bancas. Esse aspecto será abordado no Capítulo 7, em que demonstraremos como as CHET têm buscado ampliar o número de avaliadores, justamente para aprimorar a qualidade das avaliações e mitigar possíveis desconfortos vivenciados pelos candidatos durante o processo.

6.2.3 Política de cotas e desafios da implementação

Além das experiências com racismo e estigma vivenciadas pelos entrevistados, as respostas também focaram de forma bem contundente no elemento "Política de cotas e desafios da implementação", o qual apareceu 9 vezes nas respostas, como se vê na fala do Entrevistado 1, quando relata sua primeira experiência com concursos que ofereciam vagas para cotistas, destacando seu arrependimento por não ter se inscrito como cotista em um concurso anterior:

O primeiro concurso que eu fiz tinha vaga destinada à população negra, mas eu optei por não me candidatar enquanto cotista. Lógico, lá no processo eu me reconheço enquanto uma pessoa negra, mas chega um momento, você quer optar pelas vagas? Não, eu vou fazer a concorrência geral (Entrevistado 1, entrevista concedida em 2024).

Ele menciona que sua percepção sobre a importância das cotas mudou ao ver pessoas brancas tentando usurpar esse direito: "Então eu me toquei que tem gente branca se utilizando do meu direito e eu perdi a vaga única e exclusivamente porque eu não me inscrevi naquela vaga que eu tinha total direito". Ele também destaca como a ausência de uma divulgação clara sobre a reserva de vagas para negros pode gerar insegurança no processo seletivo: "Eu acho que tem uma coisa sim a ser aperfeiçoada. Eu acho que o edital original já deveria ter sido divulgado com esse sorteio já realizado. [...] Mas isso abriu brecha, então tem uma candidata, por exemplo, que está aprovada sub judice até hoje."

Por sua vez, o Entrevistado 2 expressa apoio à política de cotas e sua função social: "A política de cotas não é uma política que tem a ver com economia, emprego tão somente. É uma política que visa uma questão social mais profunda, realmente de representar

a nossa sociedade dentro de todos os espaços". No entanto, ele aponta desafios na execução da política, especialmente na forma como o processo de heteroidentificação é conduzido: "O processo ocorre cercado por um clima meio tenso. Eu senti que era como se eu estivesse ali para ganhar um certificado de que sou negro ou não sou."

O entrevistado 3 destaca que, inicialmente, o concurso para o qual foi aprovado não previa a reserva de vagas para cotistas, sendo necessário um ajuste no edital. Ele também sugere que a política de cotas poderia ser aprimorada com a ampliação do número de vagas.

Na verdade, o concurso começou sem as cotas. Aí depois reformularam o edital e adicionaram essas cotas. Inclusive, eu tinha começado como ampla concorrência e depois que eles fizeram o reajuste no edital é que eu fui para as vagas de cotista, que eu vejo áreas, olha se realmente eles agora ajustaram o edital, então agora eu vou tentar como cotista mesmo. Mas teve esse problema inicial, então a gente observa que eles não se atentaram a isso inicialmente (Entrevistado 3, entrevista concedida em 2024).

Esse relato demonstra como a implementação da política de cotas ainda enfrenta desafios burocráticos e a necessidade de ajustes para cumprir a legislação.

Apesar das críticas apontadas, o apoio à política de cotas e sua importância para reparar desigualdades são enfatizados, como se percebe do depoimento do Entrevistado 4. Ele acredita que as cotas proporcionam um ponto de partida mais equilibrado para pessoas negras, mas não menciona desafios específicos em sua implementação.

Eu acho que do jeito que ela está, eu acho que ela consegue ajudar as pessoas que realmente têm essa questão, sabe? Porque, querendo ou não, se a gente fosse colocar, estatisticamente, muitas pessoas, a maioria da população do Brasil é negra e a maioria dessa população negra são pessoas que não tiveram uma educação boa, sabe? Então fica muito difícil você concorrer com outras pessoas que têm condições melhores (Entrevistado 4, entrevista concedida em 2024).

O Entrevistado 5 também expressa sua concordância com a política de cotas e destaca a necessidade de sua aplicação diante da desigualdade racial:

Eu concordo com a política de cotas. Eu já tinha uma visão sobre de fato uma justiça sobre a demanda para a sociedade, principalmente quando se reflete aos números, não é? Quando você enxerga alguns locais da sociedade e você não enxerga de fato essa distribuição que o IBGE diz que é a sociedade, né? (Entrevistado 5, entrevista concedida em 2024).

Ele sugere que o Estado amplie o acesso à informação sobre cotas para que mais pessoas compreendam e se identifiquem com a política:

Acho que a divulgação, não sei se o termo é divulgação científica, mas a divulgação, até pela minha própria identificação rural, foi necessário eu parar e entender. E eu não estou à toa, no sentido de eu trabalhar num lugar de pessoas que

trabalham com intelecto e algumas informações não chegaram a mim (Entrevistado 5, entrevista concedida em 2024).

Os relatos dos entrevistados mostram a complexidade da implementação da política de cotas nos concursos públicos, ao mesmo tempo em que reafirmam sua importância como meio de reparação histórica e inclusão social. A falta de informação clara sobre o processo seletivo, os ajustes tardios nos editais e a insegurança quanto à heteroidentificação aparecem como desafios que precisam ser enfrentados para garantir a efetividade da ação afirmativa. Além disso, a percepção inicial de alguns candidatos sobre a disputa na ampla concorrência, seguida pelo reconhecimento do uso indevido das cotas por candidatos sem direito ao benefício, reforça a necessidade de um acompanhamento rigoroso e de um processo transparente.

6.2.4 Inserção no serviço público

A quarta categoria de análise que surgiu das respostas foi a “inserção no serviço público”, em que são percebidas as dificuldades das pessoas negras ingressarem nesse ambiente. Sobre isso, o Entrevistado 1 menciona que, ao ingressar no cargo em que foi aprovado, percebeu que era o único negro do colegiado: “No curso de nutrição apenas eu ingressei dessa forma e, de fato, quando eu chego no meu colegiado, que tem mais de 20 docentes, eu sou a única pessoa negra do espaço”. Ele também destaca que essa realidade também se reflete nos alunos do curso, evidenciando uma sub-representação da população negra na Nutrição:

E se repete na sala de aula, então quando eu vejo os meus estudantes, quem são, inclusive esse ano, a gente aprovou uma proposta no PET-Saúde do Ministério da Saúde, assim como a UFC e outras universidades do Brasil. E a gente selecionou 40 bolsistas de diferentes cursos. E a gente incluiu a questão das cotas, né? Então a gente priorizaria as pessoas negras, mas na Nutrição a gente não conseguiu selecionar ninguém (Entrevistado 1, entrevista concedida em 2024).

A frustração do entrevistado se relaciona ao fato de que “a principal barreira para a integração do negro na sociedade brasileira, para o tratamento igualitário do negro, é a educação” (Guimarães, 2003, p. 8). Ou seja, o fato de haver poucos profissionais da área do entrevistado também é fruto das barreiras impostas ao negro para acessar a educação, mesmo com as políticas de cotas também no ensino superior.

Apesar das tentativas institucionais, o entrevistado demonstra desapontamento com a dificuldade de inclusão de estudantes negros no curso: “Isso é algo muito decepcionante, né? Porque a gente batalhou por isso, ainda briga internamente para definir

esses percentuais lá dentro. Aí o jurídico da universidade vai discutir esses percentuais, enfim, vai sempre deixar o mínimo possível que está ali descrito na lei, mesmo quando a gente quer ampliar um pouco mais."

O Entrevistado 1 também observa que existem grupos dentro do corpo docente e que, apesar de não ter sofrido discriminação explícita, sente que a estrutura acadêmica cria barreiras para pessoas como ele: "Existem os grupinhos. Os grupinhos estão lá postos já, é difícil você furar a bolha, né? Furar as bolhas". Ele também menciona que a UECE tem uma tradição de contratar professores temporários e substitutos que acabam recebendo uma certa torcida pela aprovação influenciando a inserção dos que não fazem parte desse grupo:

A maioria dos candidatos eram do Ceará e eram ex-professores substitutos. Eram pessoas que já mantinham relação com o curso de anos. A UECE tem uma tradição, que só vou conhecer quando chego aqui, de realização de muitos concursos de professores temporários e substitutos, então tem pessoas que ficaram durante talvez uma década sendo professor substituto, emendando um contrato no outro (Entrevistado 1, entrevista concedida em 2024).

Ele relata que, por ser de fora do estado e não ter relações prévias com a instituição, percebeu que havia uma preferência por candidatos locais: "E essas eram as pessoas que eram preferidas, né? As pessoas tinham torcida no processo do concurso, mas felizmente todo o processo foi muito legítimo, né? As pessoas que entraram, pelo menos para minha vaga e para outra vaga, nem foram pessoas do Ceará". Isso demonstra que, apesar de perceber a preferência pelos candidatos locais, o Entrevistado 1 reconheceu a lisura da seleção e atribuiu sua aprovação à integridade do concurso.

Sentimento semelhante é compartilhado pelo Entrevistado 3 ao relatar que não sentiu tratamento diferenciado no ambiente universitário após sua nomeação. No entanto, menciona que, durante o concurso, percebeu que havia uma torcida para que não houvesse aprovados cotistas, o que demonstra uma resistência à política de cotas.

Não, eu nunca senti essa diferenciação, não. Eu acho que a gente sente essa diferenciação mais no período do concurso em si, porque os concorrentes estão ali loucos para conseguir uma vaga, e aí eles estão loucos para te eliminar. Então eles ficam naquela expectativa de que não tenha cotista. Foi a impressão que eu tive lá de assistente, que eles estavam todos, não todos, né? Mas, tipo, se tinha alguém, estava na torcida para não ter inscrito ou nenhum dos concorrentes cotistas conseguirem passar porque eles queriam uma vaga (Entrevistado 3, entrevista concedida em 2024).

Esse trecho revela que, apesar de a dificuldade de inserção no serviço público não ter se manifestado diretamente no ambiente de trabalho, ela esteve presente durante o processo seletivo, evidenciando como a política de cotas ainda enfrenta resistências. Essa

situação revela que ocupar esses lugares “constituiria elemento de quebra do estigma imposto pelo modelo social branco e subjetivado pelos sujeitos. Mais do que via de ascensão social, a educação aqui aparece como estratégia contestatória do modelo social operante” (Arboleya; Ciello; Meucci, 2015, p. 911).

O Entrevistado 3 também destaca a importância das cotas em sua trajetória profissional, afirmando que, sem essa ação afirmativa, não teria alcançado êxito em ingressar no serviço público devido à alta concorrência: “Só tenho boas recomendações, tenho só agradecer a política de cotas, porque sem ela eu não estaria aqui, inclusive porque a concorrência para (Professor) Assistente lá em Canindé estava elevadíssima, tinha uns 50 candidatos” (Entrevistado 3).

Esse depoimento reforça os argumentos de Bento (2002) a respeito de como as desigualdades raciais no mercado de trabalho brasileiro são profundamente enraizadas no legado da escravidão e na estruturação histórica do privilégio branco. Bento aponta que os negros, em sua maioria, continuam sendo direcionados a ocupações subalternizadas e mal remuneradas, enquanto os brancos, por meio de pactos implícitos de proteção racial, consolidam posições de poder e influência. É nesse contexto histórico que se constrói o discurso da meritocracia, em que a população branca, acumulando vantagens ao longo de gerações, passa a ocupar espaços privilegiados como se fossem fruto apenas de esforço individual.

É ao longo da história que se forja o “sistema meritocrático” em que um segmento branco da população vai acumulando mais recursos econômicos, políticos, sociais, de poder que vai colocar seus herdeiros em lugar de privilégio (Bento, 2002, p. 35).

O Entrevistado 2 relata que não percebe dificuldade de inserção dentro do seu colegiado, atribuindo isso à área de Psicologia, que, segundo ele, tem maior sensibilidade a essas questões: "Acho um pouco mais tranquilo por conta que o nosso colegiado é de psicologia, né? Então, as pessoas, de modo geral, são bem sensíveis a essas questões."

Ele também destaca a existência de iniciativas institucionais no curso de Psicologia para fomentar a discussão racial: "Temos grupos de estudo e grupos de suporte para pessoas negras. Vez por outra promovemos ações, encontros e palestras sobre o tema". No entanto, ele não vê um esforço contínuo da universidade como um todo na manutenção de políticas afirmativas para além das cotas: "Não sinto que há uma política em que se faz, seja de conscientização ou de outras ações para além da cota".

O Entrevistado 5 relata que, até o momento da entrevista, não havia percebido tratamento diferenciado no ambiente de trabalho, mas sente uma pressão interior para mostrar

que mereceu a vaga: "Não, não. Não senti num primeiro momento, pelo menos, porque eu acho que ainda é (um tempo) muito curto. Na minha vaga foram 4 professores aprovados, né? Eu como cotista, e aí não senti. Acho que mais por mim, refletindo sobre mim e em dar uma motivação de que não estou à toa, sabe?"

Ele também menciona que sua qualificação acadêmica sempre o protegeu de desconfianças explícitas que pudessem dificultar sua inserção no serviço público e nos demais trabalhos que exerceu antes: "Na Física, eu comecei muito jovem. E fiz já doutorado, pós-doutorado, de forma muito rápida. Então acabava que esses títulos sempre me defenderam de um certo modo."

Todas as falas dos entrevistados evidenciam que, apesar da política de cotas ter possibilitado a inserção de pessoas negras no serviço público, ainda há desafios significativos nesse processo.

6.2.5 Pressão por desempenho

Como consequência das respostas, a “pressão por desempenho” surge como a última categoria de análise, que é identificada na fala do Entrevistado 1 quando é revelada a necessidade constante de se provar no ambiente acadêmico, uma pressão que ele sente ser reforçada por sua condição racial: "Eu acho que eu trabalho muito mais que meus colegas e dou muito mais resultado que eles, sabe? Porque é um movimento automático, tipo, você precisa fazer mais sempre, sabe? A sua entrega tem que ser sempre maior. Isso é lamentável. Eu não queria ter que fazer isso, né?"

Ele reflete sobre a cobrança que sente, mas também sobre a necessidade de aprender a lidar com essa questão: "Mas, enfim, é o que eu estou cuidando para isso não se tornar maior do que deve, porque não deve. Eu não tenho que provar nada a ninguém, me provar pra ninguém, enfim". O Entrevistado 5 também percebe essa cobrança e explica que essa exigência pode ser interna, mas também resultado de um ambiente acadêmico onde ele sente que precisa se destacar para ser reconhecido: "Eu não sei quanto de observável, essa cobrança minha é reflexo de alguma coisa maior, mas eu não consigo identificar de forma tão objetiva algum caso que aconteceu e, por isso, eu sou dessa ou de outra forma, sabe? Mas essa cobrança vem há mais tempo, né?"

O Entrevistado 2 menciona que também sente a necessidade de se esforçar mais, mas destaca que essa pressão não está necessariamente relacionada ao seu colegiado ou à cota do concurso: "Eu diria que percebi isso na minha carreira acadêmica de modo geral, né? Essa

pressão, essa noção de que a gente tem que fazer o dobro". Ele reconhece que essa exigência por produtividade excessiva é algo que impacta a trajetória acadêmica e profissional de outras pessoas negras: "Isso é uma coisa em termos de carreira, de modo geral. E vejo outros colegas negros que também sentem isso".

Semelhante aos dois primeiros depoimentos, o Entrevistado 3 não menciona diretamente sentir uma cobrança extra por ser cotista, mas enfatiza o esforço necessário para conseguir a aprovação no concurso e defender sua tese de doutorado em tempo reduzido. Esse relato pode ser interpretado como um reflexo da pressão por desempenho.

O sufoco seria eu defender, porque eu tinha que adiantar, sair de 4 anos, que seria do meu doutorado, para 2 anos. E eu não tinha nem fechados 2 anos ainda, porque tem um pré-requisito aqui na UECE de ter que cursar os 2 anos de Doutorado para poder realmente defender. Então eu tinha que esperar a data exata, 2 anos, que seria mais ou menos ali em março do ano de 2023, eu acho, que eu defendi. Daí foi a correria para tentar organizar essa tese. Já tinha um artigo pronto e outro artigo que estava quase pronto e a minha tese seria dividida em 3 artigos. Ele (professor orientador) falou, 'olha essa oportunidade, pega esses 2 artigos, tenta fazer mais um e vamos juntar para fazer a tua tese'. Na correria eu fiz um ensaio, depois eu qualifiquei no finalzinho do ano e em março de 2023 eu tive que defender para conseguir assumir como adjunto (Entrevistado 3, entrevista concedida em 2024).

Apesar de não mencionar uma cobrança externa explícita, a necessidade de acelerar a finalização do doutorado para garantir a posse no cargo pode indicar uma autopercepção de que deveria se esforçar mais, o que pode estar associado à pressão enfrentada por cotistas para comprovar sua competência.

Embora o Entrevistado 4 não mencione diretamente sentir pressão excessiva no ambiente de trabalho, ele revela que, diante de preconceitos vividos na universidade, sentiu necessidade de se esforçar mais para provar sua capacidade. O episódio com o professor reforçou a ideia de que precisava demonstrar competência para ser respeitado: "Então me dediquei ao máximo nessa disciplina e eu fui um dos poucos que passaram direto com a nota muito boa, então assim, infelizmente, a gente sabe que existe, mas muitas vezes não é tão na cara assim".

O Entrevistado 5 reflete sobre a pressão que sente para justificar sua presença na universidade e provar seu valor:

Eu acho que, por mim, pela minha sensação eu fiquei mais realizado no sentido de ter entrado na universidade como cotista e ter resultados muito positivos, né? Aí, então acho que se eu não tivesse tido esses resultados positivos, poderia estar, do meu referencial, achando que estava em dívida, estava em retrocesso. Com uma sensação de 'eu tenho que mostrar que entrei e não estou à toa' (Entrevistado 5, entrevista concedida em 2024, entrevista concedida em 2024).

Ele também menciona que seu alto desempenho ajudou a mitigar essa sensação de precisar provar constantemente sua competência: "Mas aí, como eu disse, esse edital (projeto) que eu aprovei agora deu um meio um baque na nessa situação, porque é um edital alto, são 7 milhões (de reais), foi só um pelo estado, eu fui aprovado."

Na seção subsequente, discutiremos as percepções de membros das CHET/UECE sobre a política de cotas raciais e seus desafios na implementação da política. Essa análise será baseada no trabalho de André (2024), intitulado "Avaliação da política de cotas raciais na UECE: a ótica de membros de comissões de heteroidentificação e de estudantes cotistas autodeclarados negros". Assim, exploraremos detalhadamente as diferentes experiências dos entrevistados nessa dinâmica, com o objetivo de realizar uma análise abrangente sobre o tema.

7 AVANÇOS E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE COTAS RACIAIS EM CONCURSOS: A ÓPTICA DAS COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO

No presente capítulo, analisei a implementação das ações afirmativas de reserva de vagas para negros em concursos públicos no estado do Ceará, em particular quanto à visão das instâncias responsáveis pela identificação racial utilizada para a definição dos destinatários da política.

Nesse esforço, foram analisados os principais avanços e os desafios enfrentados pelas Comissões de Heteroidentificação (CHET) da UECE, a partir da revisão de dados já disponíveis na pesquisa feita por André (2024). Para tanto, o capítulo, da dissertação do referido autor, que trata dos resultados da pesquisa, foi analisado a partir da análise de conteúdo (Bardin, 1979) para determinar as categorias de análise que pudessem apontar os obstáculos e os progressos experienciados pelos membros das CHET.

Assim, foram identificadas quatro categorias de análise: conflitos e tensões na heteroidentificação; critérios e subjetividade na avaliação fenotípica; desafios na detecção de fraudes; e necessidade de formação e aprimoramento contínuo, que serão detalhadas no decorrer deste capítulo.

7.1 O primeiro desafio: o acesso aos executores da política

Como já detalhamos no capítulo que trata da coleta de dados, não conseguimos realizar entrevistas com membros das CHET da UECE devido à dificuldade em submeter o projeto à Plataforma Brasil, já que não foi possível obter um documento de autorização da instituição para conduzir a investigação. Ao entrar em contato com o Núcleo de Acompanhamento da Política de Cotas Raciais (NUAPCR), foi informado que a autorização deveria partir dos próprios membros das comissões, e não da instituição. Além disso, o Decreto nº 34.773/2022 representou outro obstáculo, pois estabelece o sigilo dos nomes dos integrantes das CHET, impedindo o contato direto para entrevistas e restringindo a divulgação de suas identidades, exceto para órgãos de controle interno e a Procuradoria-Geral do Estado.

Diante dessas barreiras, explorei alternativas para a obtenção de dados que permitissem alcançar os objetivos desta pesquisa. Como estratégia, realizei uma investigação nos repositórios institucionais da Universidade Federal do Ceará (UFC) e da UECE, com o intuito de identificar produções acadêmicas sobre a luta contra desigualdades raciais e o papel

das comissões de heteroidentificação. Essa busca resultou na identificação da dissertação de Aurélio Nestor da Silva André, defendida em 2024 no Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da UFC. O estudo, orientado pela ProfªDrª Alba Maria Pinho de Carvalho, revelou-se relevante para esta pesquisa, pois, além de adotar a Avaliação em Profundidade como perspectiva avaliativa, também analisou a implementação da política de cotas raciais nos vestibulares da UECE sob a ótica dos membros das CHET.

A pesquisa de campo, realizada entre 2023 e 2024, envolveu a presidente do Núcleo de Acompanhamento da Política de Cotas Étnico-raciais da UECE (NUAPCR/UECE)¹⁵ e seis membros das CHET, sendo um docente, um discente, três membros externos e uma técnica-administrativa. Estrategicamente, o autor buscou entrevistar uma gama de pessoas que pudesse ser representativa das categorias de participantes que refletisse a estrutura de composição das comissões de acordo com a Resolução nº 1.657/2021.

Em relação ao gênero, foram entrevistados cinco mulheres e dois homens, e quanto à autodeclaração de raça, quatro participantes se identificaram como brancos, dois como pretos e um como pardo. Na pesquisa, foram atribuídos nomes fictícios aos entrevistados, criados pelo pesquisador, com objetivo de preservar suas identidades.

7.2 Análise de conteúdo: Avanços e desafios na implementação da Lei de Cotas sob a perspectiva dos membros das CHET

Utilizando a mesma estrutura de organização do capítulo 6, foi realizada análise de conteúdo da seção do trabalho do pesquisador André (2024) com intuito de identificar os pontos mais relevantes e recorrentes tratados pelos membros das CHET, dando ensejo à análise dos dados colhidos em comparação com literatura já previamente assentada.

Para tanto, tendo por base as respostas apresentadas, foram extraídos trechos significativos para a formação de um conjunto de unidades de registro associados a determinadas unidades de contexto. Deste conjunto foram feitas codificações que deram origem às categorias finais da nossa análise, como demonstrado no quadro 18.

¹⁵ O Núcleo de Acompanhamento da Política de Cotas Raciais (NUAPCR) coordena as CHET/UECE, além de oferecer cursos de formação para membros das bancas, assessoria e elaboração de materiais relacionados com a política de cotas raciais.

Quadro 18 - Categoria de análise das entrevistas com membros das CHET

Categorias	Exemplos de expressões utilizadas
Conflitos e tensões na heteroidentificação	<i>Bem, no começo teve muita resistência, né?! Foi um processo longo. Eu era conselheiro do conselho universitário, e para implementação da resolução já foi uma batalha muito grande, né?! Havia uma pressão inclusive da nossa assessoria jurídica [...] (João, entrevista concedida a André (2024)).</i>
Critérios e subjetividade na avaliação fenotípica	<i>[...] uma vez eu lembro de um questionamento que a pessoa colocou assim: 'ah, eu fui pra primeira comissão e não fui validado, mas na recursal, três dias depois, eu fui validado. Em três dias eu virei negro?' Não, em três dias você não virou negro, mas é para isso que serve a recursal (Marta, entrevista concedida a André (2024)).</i>
Desafios na detecção de fraudes	<i>[...] a última que eu me recordo foi de uma menina que foi com uma maquiagem muito escura e, quando ela mexeu um pouquinho a blusa, na gola da blusa, dava para ver a diferença do tom da pele, sabe?! Então isso foi percebido por todos os membros (Bárbara, entrevista concedida a André (2024)).</i>
Necessidade de formação e aprimoramento contínuo	<i>[...] a gente está passando por um momento, eu vou dizer assim, de reciclagem, né?! [...] A gente está elaborando um documento de orientações, então sim, a gente está em constante movimento de reciclagem (Marta, entrevista concedida a André (2024)).</i>

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Essas categorias ajudam a estruturar os principais avanços e desafios das CHET no Ceará, permitindo uma análise crítica sobre o impacto e a implementação da política de cotas raciais na UECE. Aprofundaremos, nas seções seguintes, a análise de conteúdo de cada uma delas.

7.2.1 Conflitos e tensões na heteroidentificação

Essa categoria evidencia as dificuldades e resistências institucionais e sociais enfrentadas na implementação e manutenção das CHET na UECE. A heteroidentificação surgiu como uma resposta às fraudes no sistema de cotas raciais, mas sua aceitação não foi automática, pois houve embates entre diferentes setores da universidade, incluindo professores, estudantes e setores jurídicos, além da pressão externa exercida por redes sociais e pelo Poder Judiciário.

Inicialmente, a criação das CHET foi marcada por disputas dentro da própria UECE, com forte resistência de conselheiros e setores administrativos. Alguns questionaram a legalidade do processo e defenderam que a autodeclaração deveria ser o único critério válido para ingresso pelo sistema de cotas. Houve também divergências internas quanto aos critérios utilizados pelas comissões e o papel da ancestralidade na definição de quem pode ou não ser

considerado negro para efeitos das políticas afirmativas.

A resistência inicial na instituição é percebida no depoimento de João, um dos membros da CHET/UECE: "Bem, no começo teve muita resistência, né?! Foi um processo longo. Eu era conselheiro do conselho universitário, e para implementação da resolução já foi uma batalha muito grande, né?! Havia uma pressão inclusive da nossa assessoria jurídica [...]" (João, entrevista concedida a André, 2024). Esse trecho mostra que, mesmo dentro do conselho universitário, houve embates jurídicos e acadêmicos para validar o procedimento de heteroidentificação.

A resistência enfrentada pela Universidade na implementação das Comissões de Heteroidentificação pode ser compreendida à luz da teoria da branquitude de Cida Bento (2002), que evidencia como estruturas institucionais historicamente ocupadas por homens brancos operam, muitas vezes de forma silenciosa, para preservar seus privilégios. Ao contestar a legalidade do procedimento de heteroidentificação, alegar a suficiência da autodeclaração ou questionar os critérios adotados pelas comissões, o que se observa não é apenas um debate técnico ou jurídico, mas a expressão de uma lógica de manutenção do status quo racial.

Quando Bento afirma que os espaços de poder no Brasil seguem ocupados, em sua maioria, por homens brancos, independentemente da orientação política, ela nos alerta para a força das engrenagens institucionais que, mesmo diante de políticas reparatórias como as cotas, resistem em ceder lugar à diversidade. Assim, as tensões na UECE não podem ser lidas apenas como entraves burocráticos, mas como manifestações de um pacto institucional de branquitude que opera para limitar o alcance transformador das ações afirmativas, preservando a distribuição histórica e desigual dos espaços de prestígio e decisão.

O mesmo entrevistado também relata os conflitos sobre critérios e ancestralidade: "[...] teve essa resistência inicial. Nessa mesma discussão, algumas conselheiras, negras inclusive, diziam que o critério da fenotipia era um critério equivocado, né?! Defendiam que houvesse a ancestralidade, enfim, toda aquela discussão que vocês já conhecem" (João, entrevista concedida a André, 2024).

Essa situação evidencia que, mesmo entre professores negros, houve discordância sobre a adequação do critério fenotípico. Essa discordância contrasta com a perspectiva de Oracy Nogueira (2007), segundo a qual, quando se trata de políticas afirmativas, como o caso das cotas raciais, a noção da identidade negra passa a ter um outro sentido: não basta que o indivíduo se reconheça como negro, é preciso que ele seja reconhecido como tal. E isso se dá principalmente pelo fato de o preconceito racial brasileiro relacionar-se aos aspectos

fenotípicos das pessoas, ou seja, quanto mais traços negroides o indivíduo apresentar, mais chance ele terá de sofrer racismo (Nogueira, 2007).

Oracy Nogueira (2007) definiu essa característica do racismo brasileiro como preconceito de marca, diferenciando-o do modelo norte-americano, onde o preconceito está associado à origem do indivíduo. No Brasil, embora a classificação racial seja baseada na autoafirmação, esse método passou a ser questionado com a implementação das políticas afirmativas. A ausência de critérios objetivos na autodeclaração abriu brechas para que indivíduos que não enfrentam discriminação racial se beneficiassem dessas políticas, cuja finalidade é justamente minimizar as desigualdades históricas causadas pelo racismo (Santos; Estevam, 2018).

As críticas também se estenderam para fora da UECE e chegaram nas redes sociais durante a realização de vestibulares, concursos e seleções, conforme os relatos de João e Marta:

[...] Surgiram debates internos nesses grupos de WhatsApp, essa coisa toda, né?! Quase chamando a gente de um tribunal racial, né?! Nas redes isso foi dito, né?! No primeiro vestibular isso apareceu, no primeiro concurso isso apareceu, na primeira seleção isso também apareceu (João, entrevista concedida a André (2024)).

Assim, no começo, eu preciso ser muito honesta com você, isso causou muita tensão, né?! A primeira vez que a gente fez heteroidentificação, a gente foi parar no G1, a gente foi pro jornal, né?! E aí, é claro que a gente fica tenso e tal, mas eu acho que a gente vai aprendendo, Aurélio, com o tempo, a ter uma tranquilidade e uma confiança no que a gente faz. Eu tenho muita confiança no trabalho que a gente faz, eu tenho muita convicção que o trabalho que a gente faz é muito importante para garantir que essas vagas sejam destinadas às pessoas que realmente têm direito a elas. [...] Eu participo das bancas, eu tenho outros colegas que participam e são pessoas que estão envolvidas com esse compromisso, sabe?! [...] (Marta, entrevista concedida a André (2024)).

A desconfiança da sociedade e da comunidade acadêmica em relação ao processo de heteroidentificação também reflete o impacto histórico da ideologia da democracia racial no Brasil. Como observado por Freitas (2018), durante muitos anos, o discurso dominante sustentava que o país não era racista e que todos pertenciam a uma única "raça brasileira", o que dificultou o reconhecimento das desigualdades raciais e da necessidade de ações afirmativas. Assim, a implementação das CHET representa um avanço na fiscalização da política de cotas, mas também expõe as tensões e as contradições do próprio debate racial no país.

Além do conflito relacionado ao estabelecimento dos critérios para avaliação, outro desafio associado à implementação do procedimento de heteroidentificação é o tempo

reduzido destinado à avaliação dos candidatos. Uma das entrevistadas relata que tanto o NUAPCR quanto as CHET reclamam do tempo exíguo para avaliar uma quantidade considerável de candidatos. Eva demonstrou preocupação com essa limitação temporal, ressaltando que ela compromete a possibilidade de uma análise mais criteriosa e a elaboração de justificativas detalhadas para os deferimentos ou indeferimentos. Devido ao alto volume de candidatos, o processo acaba sendo conduzido de maneira acelerada e mecânica. Diante desse cenário, a entrevistada ressalta a necessidade de reformulações que garantam uma avaliação mais aprofundada e justa.

Apesar dos desafios, os membros das CHET enfatizam que o procedimento de heteroidentificação é fundamental para garantir a efetividade das cotas raciais e evitar fraudes. Eles reconhecem que o processo ainda precisa de aprimoramento, mas defendem que sua existência é necessária para corrigir injustiças históricas e promover maior equidade no acesso ao ensino superior. Conforme apontado por João (entrevista concedida a André, 2024), a política de cotas não deve ser vista apenas como um mecanismo de inclusão, mas também como uma estratégia para transformar a universidade, trazendo novos debates e perspectivas para dentro do ambiente acadêmico.

Dessa forma, os conflitos e tensões que permeiam a heteroidentificação não indicam uma falha no sistema, mas sim a necessidade contínua de reflexão e aprimoramento. A resistência ao processo revela a complexidade das relações raciais no Brasil e a dificuldade em estabelecer critérios objetivos em um país marcado pela miscigenação e pela fluidez das identidades raciais. Contudo, as CHET seguem desempenhando um papel essencial na garantia da justiça racial, enfrentando desafios e buscando consolidar um procedimento que seja, ao mesmo tempo, rigoroso e sensível às particularidades do contexto brasileiro.

7.2.2 Critérios e subjetividade na avaliação fenotípica

Antes de aprofundar as discussões sobre os critérios adotados pela CHET na heteroidentificação racial dos candidatos cotistas e os aspectos fenotípicos considerados para determinar quem teria direito à reserva de vagas, é importante salientar que a raça é aqui compreendida como uma construção social, na qual os indivíduos classificam-se uns aos outros a partir de características físicas e não biológicas. (Guimarães, 1999).

Nesse contexto, a segunda categoria de análise trata do equilíbrio entre critérios objetivos e a subjetividade dos avaliadores no processo de heteroidentificação. Embora a avaliação fenotípica tenha regras claras, como a análise da cor da pele, do tipo de cabelo e dos

traços faciais, estabelecidos tanto pela Resolução nº 1.657/2021 quanto pela Portaria Normativa nº 04/2018, os entrevistados demonstraram que há um componente subjetivo que pode gerar dúvidas e discrepâncias entre os avaliadores.

O exame da Resolução mostra que a elegibilidade de um candidato para a política de cotas raciais deve considerar seus aspectos fenotípicos, ou seja, traços físicos como cor da pele, textura do cabelo e traços faciais. Essas características são decisivas para que o indivíduo seja socialmente reconhecido como preto ou pardo, uma vez que, no Brasil, o racismo se manifesta por meio do chamado preconceito de marca. Nesse contexto, a aparência exerce um papel central na definição das oportunidades e no acesso a bens e serviços, influenciando diretamente as chances de sucesso de cada indivíduo (Fonseca; Costa, 2019).

Por isso, os membros das CHET/UECE são treinados para observar um conjunto de características físicas, entretanto o contexto social e histórico também influencia suas percepções. Além disso, a possibilidade de divergência de entendimento entre bancas iniciais e recursais reforça essa questão. Essa divergência é evidenciada na fala da presidente do NUAPCR a seguir transcrita:

[...] uma vez eu lembro de um questionamento que a pessoa colocou assim: 'ah, eu fui pra primeira comissão e não fui validada, mas na recursal, três dias depois, eu fui validada. Em três dias eu virei negro?' Não, em três dias você não virou negro, mas é para isso que serve a recursal. Se eu acreditasse que a recursal não podia mudar nada, não tinha sentido ter recursal, concorda? Isso vale para qualquer processo seletivo. Se você for fazer um concurso, não pode entrar com recurso? A tua nota não pode mudar? Isso não desqualifica a comissão anterior, a banca anterior; isso faz com que as pessoas tenham uma nova oportunidade de olhar praquilo que você tá argumentando, de olhar para aquele sujeito, nesse caso, né?! Então não há nenhuma incoerência nisso, na minha percepção; é uma leitura social, é uma leitura racial [...]. (Marta, entrevista concedida a André (2024)).

Conforme apontado por João (entrevista concedida a André, 2024), a banca realiza uma "leitura racial" dos indivíduos, analisando características fenotípicas como cor da pele, formato do nariz, tipo de cabelo e outros traços considerados socialmente marcadores da negritude no Brasil. Entretanto, ele destacou que, mesmo seguindo parâmetros objetivos, diferentes membros podem ter percepções distintas sobre o mesmo candidato, uma vez que a leitura fenotípica não é matemática e pode variar conforme a experiência e o contexto de cada avaliador, como relata Marta:

[...] e 'ah, então são critérios subjetivos?' Não, os critérios são objetivos, mas, por exemplo, vou de novo fazer uma analogia: você vai corrigir uma redação; uma redação não tem critérios objetivos? Tem que ter vinte linhas, não sei o que, estrutura, né?! Mas eu corrojo, você corrige e a gente dá nota diferente; os critérios são objetivos, mas a minha leitura ali é diferente da sua leitura, eu sou uma pessoa, você é outra. Então, os critérios... Eu olho para uma pessoa e vejo uma pessoa

negra ou não, objetivamente, com base em determinadas características fenotípicas, mas é óbvio que esse conjunto todo tem a minha subjetividade incluída ali. Então, eu tenho muita confiança nisso. [...] Hoje a gente lida com muita tranquilidade. A gente responde vários processos na justiça, dezenas de processos, e está tudo certo, porque as pessoas têm direito. Eu também me tranquilizei com isso, eu ficava chateada 'ah, essas pessoas, esses fraudadores, não sei o que', mas hoje eu já tenho uma tranquilidade de dizer que não necessariamente são fraudadores; as pessoas têm o direito de não concordar com o parecer que a gente deu, elas têm o direito de recorrer à justiça. E elas vão provar que a avaliação não tá correta. Algumas vezes a gente ganha, algumas vezes a gente perde [...] (Marta, entrevista concedida a André (2024)).

Como exemplificado por Marta (entrevista concedida a André, 2024), a avaliação da heteroidentificação pode ser comparada à correção de uma redação: ainda que existam critérios objetivos, a interpretação pode resultar em notas diferentes para um mesmo texto. Da mesma forma, dois avaliadores podem ter percepções diferentes sobre um candidato, sem que isso implique erro ou incoerência.

A subjetividade no processo se manifesta, especialmente, nos casos de candidatos pardos, cujas características podem se situar em uma zona de ambiguidade dentro da classificação racial brasileira. Esse aspecto foi destacado por Dandara (entrevista concedida a André, 2024), que ressaltou que a identificação de um pardo como negro dentro das políticas de cotas pode ser desafiadora, especialmente em um estado como o Ceará, onde há uma grande diversidade fenotípica. Segundo ela, há situações em que candidatos apresentam apenas um dos traços fenotípicos associados à negritude, como cabelo crespo ou nariz largo, mas, ainda assim, não são reconhecidos como cotistas pelas bancas. Essa questão levanta debates internos sobre o grau de variação fenotípica aceitável para que um candidato seja considerado beneficiário da política de cotas raciais.

Diante dessa situação, considerando que a política de cotas abrange tanto indivíduos autodeclarados e reconhecidos como pretos quanto pardos, a aferição deve levar em conta se a "autoatribuição identitária proposta pelo candidato corresponde à identificação do lugar social que caracteriza a negritude". Dito de outra maneira, independentemente de como o indivíduo se reconhece em sua subjetividade, o critério fundamental para guiar a verificação das CHET é se, para a sociedade, esse indivíduo ocupa uma posição de "cidadania de segunda classe, [...] em virtude da hierarquia racial a que corresponde" (Rios, 2018, p. 240-241).

Ferreira (2000) alerta que a identidade racial do indivíduo é uma construção social, um processo em constante transformação, ou seja, a forma como ele se autorreconhece, vai depender das relações que ele estabelece consigo mesmo, com o outro e com o ambiente à sua volta. Toda essa dinâmica pode interferir no enquadramento ou não de um candidato

como beneficiário da política.

Esse cuidado é manifestado na fala de Ângela (entrevista concedida a André, 2024), que destaca a importância de que a avaliação da CHET não se baseia apenas em aspectos biológicos isolados, mas sim em uma análise mais ampla da forma como o indivíduo é socialmente percebido. A banca não busca "medir" ou quantificar traços físicos de maneira antropométrica, pois isso remeteria a métodos ultrapassados e racistas, como os estudos de Cesare Lombroso¹⁶. Em vez disso, a heteroidentificação se ancora em uma análise sociológica e antropológica, considerando a maneira como a sociedade classifica racialmente determinado indivíduo em seu cotidiano. Assim, a decisão da CHET não invalida a autodeclaração identitária do candidato, mas verifica se sua autodeclaração se alinha à forma como ele é racialmente reconhecido na sociedade.

Mesmo que os membros das CHET tenham esse entendimento sobre a dimensão social da aferição da autoavaliação, a existência de subjetividade na realização dos primeiros procedimentos de heteroidentificação foi inevitável e gerou críticas e tensões dentro da UECE. Como relatado por João (entrevista concedida a André, 2024), durante as primeiras implementações das bancas, houve resistência de setores da comunidade acadêmica, incluindo docentes e estudantes, que questionavam a legitimidade do processo e criticavam a exclusividade do critério fenotípico. Alguns defendiam que a ancestralidade deveria ser considerada na avaliação, enquanto outros questionavam a possibilidade de variação fenotípica ao longo da vida, citando, por exemplo, mudanças na textura do cabelo. Essas controvérsias refletem a complexidade do processo e evidenciam a necessidade de aprimoramento contínuo das bancas, para que as decisões sejam tomadas com o máximo de coerência e justiça possível.

Apesar das dificuldades inerentes à avaliação fenotípica, os membros das CHET enfatizaram que a existência do procedimento tem sido fundamental para evitar fraudes e garantir que as cotas raciais sejam destinadas a quem realmente tem direito. Para minimizar os efeitos da subjetividade, há um esforço contínuo para padronizar os critérios avaliativos e promover formações regulares para os membros das bancas. A busca por aperfeiçoamento

¹⁶ Cesare Lombroso foi um médico, antropólogo e criminologista italiano do século XIX, conhecido por formular a teoria do "criminoso nato". Segundo sua abordagem, certas características físicas e biológicas poderiam predispor indivíduos à criminalidade, sugerindo que o comportamento criminoso teria uma origem inata. Sua teoria, baseada em um viés determinista e biológico, teve grande influência na criminologia de sua época, mas posteriormente foi amplamente contestada. Críticos apontaram a falta de embasamento científico e os aspectos discriminatórios de suas ideias, que reforçavam estereótipos raciais e sociais sem considerar fatores ambientais e sociais na formação do comportamento humano.

demonstra o compromisso da universidade em assegurar que a política de cotas seja aplicada de forma ética e eficaz, garantindo que as vagas reservadas cumpram seu propósito de inclusão e reparação histórica.

7.2.3 Desafios na detecção de fraudes

Um dos desafios mais recorrentes enfrentados pelas Comissões de Heteroidentificação (CHET) da Universidade Estadual do Ceará (UECE) é a detecção de fraudes na autodeclaração racial dos candidatos às vagas reservadas para cotistas. O caráter fenotípico da avaliação, conforme estabelecido pela Resolução nº 1.657/2021 e pela Portaria Normativa nº 04/2018, exige que os membros das comissões realizem uma leitura cuidadosa das características físicas do candidato, sem recorrer a critérios genealógicos ou documentais. No entanto, essa análise muitas vezes se depara com situações ambíguas e até mesmo tentativas deliberadas de manipulação da própria aparência.

Isso inclui o uso de bronzeamento artificial, maquiagem escura, alteração da textura do cabelo ou outras estratégias para parecer negro e até mesmo pessoas que claramente não apresentam o perfil fenotípico esperado para um cotista, como o caso que aconteceu com Eva, uma das entrevistadas: “chega umas pessoas para a gente fazer a heteroidentificação que claramente estão fora do perfil, sabe? Pessoas loiras, brancas. Aí você pensa, ‘como essa pessoa acha que sofre algum tipo de preconceito por conta do fenótipo?’”. Segundo a entrevistada, isso levanta questionamentos sobre as verdadeiras intenções dos candidatos, refletindo a complexidade da aplicação das políticas de cotas e a necessidade de discernimento em cada caso específico.

As comissões precisam se atentar a esses detalhes sem adotar práticas discriminatórias ou invasivas, o que torna a tarefa ainda mais complexa. Além disso, a judicialização desses casos muitas vezes favorece os candidatos indeferidos, dificultando a eficácia da política afirmativa. Uma das entrevistadas contou sua experiência com uma avaliação em que a candidata utilizou maquiagem para escurecer a pele:

A última que eu me recordo foi de uma menina que foi com uma maquiagem muito escura e, quando ela mexeu um pouquinho a blusa, na gola, dava para ver a diferença do tom da pele, sabe?! Então isso foi percebido por todos os membros. Não só nesse caso, mas em outras situações também, como a pessoa tentar encrespar o cabelo para tentar burlar de alguma forma, né?! (Bárbara, entrevista concedida a André (2024)).

Os entrevistados também reforçam que as alterações artificiais da aparência natural são difíceis de distinguir: "[...] a gente tem cinco pessoas na banca, então conseguimos observar detalhes como mãos, pés, se tem indícios de bronzeamento artificial ou coloração alterada. Mas ainda assim, é uma tarefa difícil" (Eva, entrevista concedida a André (2024)). Aqui se percebe que o nível de sofisticação das tentativas de fraude dificulta sobremaneira o trabalho das comissões.

Além dessas fraudes individuais, há também um aspecto institucional que dificulta a atuação das CHET: a pressão do judiciário e a insuficiência de critérios normativos claros para lidar com essas situações. A judicialização de indeferimentos tornou-se um problema frequente, pois candidatos reprovados muitas vezes recorrem ao sistema judiciário, obtendo liminares que garantem sua matrícula, independentemente da avaliação realizada pela comissão. Esse fenômeno foi destacado por Marta ao relatar casos de candidatos que conseguiram ingressar na universidade por meio de decisões judiciais: "Tem gente que chega aqui e o juiz dá uma liminar: 'Matricule!'. Acabamos de matricular dois no curso de Medicina. Agora, nesse vestibular, veio uma ordem: 'Cumpra-se!'. Aí fica bolando na justiça, entendeu?!" (Marta, entrevista concedida a André (2024)).

Outro aspecto desafiador na detecção de fraudes está na própria definição do que é um indivíduo pardo no contexto da política de cotas. No Brasil, a categoria "pardo" abrange uma ampla diversidade fenotípica, e isso gera dificuldades na identificação de quem, de fato, deve ser beneficiado pelas cotas raciais. João chamou atenção para essa questão, apontando que o principal desafio reside na definição do limite entre reconhecer um candidato pardo como beneficiário da política de cotas, mesmo que suas características fenotípicas não sejam plenamente compatíveis com os critérios estabelecidos, ou indeferir-lo, ainda que possa ser socialmente percebido como negro e enfrentar discriminação. Ele ressaltou que essa questão representa a maior tensão dentro das CHET, exigindo um tempo maior de análise e discussão. Esse processo, por vezes, gera divergências entre os membros, que podem interpretar de maneira distinta a autodeclaração racial dos candidatos.

A incerteza sobre a autodeclaração também se reflete na dificuldade em distinguir entre aqueles que realmente acreditam ser negros, mas não apresentam fenótipo condizente, e aqueles que agem de má-fé. Como Ângela pontuou, as CHET não têm competência para investigar a intenção do candidato, cabendo-lhes apenas analisar sua aparência no momento da avaliação: "Eu posso olhar para essa pessoa e dizer que ela não está dentro do critério das cotas, mas eu não posso julgar se ela fez isso de propósito ou se ela realmente acredita que se

encaixa. O nosso papel é analisar o fenótipo, e não a intenção" (Ângela, entrevista concedida a André (2024)).

Essa questão se conecta diretamente à reflexão de Santos (2012), que destaca a identidade negra no Brasil como um posicionamento político, e não apenas uma condição fenotípica. Como a sociedade brasileira é marcada pela miscigenação, o ato de se reconhecer como negro pode ser compreendido como uma forma de resistência aos estigmas históricos de inferiorização da população negra. No entanto, o desafio surge quando essa autoidentificação não encontra respaldo na percepção social e nos critérios adotados pelas CHET. Assim, a política de cotas se vê diante do dilema de equilibrar o reconhecimento subjetivo da identidade racial com a necessidade de critérios fenotípicos objetivos, para garantir que a ação afirmativa cumpra seu propósito de reparação histórica e promoção da equidade racial.

De acordo com a Resolução nº 1.657/2021, quando a autodeclaração não é homologada pelas CHET, o candidato é automaticamente eliminado da seleção. Entretanto, Freitas (2018) é contrário a esse mecanismo, pois pode haver candidatos que, de boa-fé, se identificam como pardos, mesmo que suas características fenotípicas não o qualifiquem para a ação afirmativa. Nessas situações, entra em questão a complexidade da definição entre pardo e branco, em que o candidato, mesmo sem um fenótipo claramente reconhecido, pode fundamentar sua autodeclaração em fatores como ascendência, cultura e contexto social.

Além disso, a eliminação do concurso público, mesmo quando o candidato foi aprovado na lista de ampla concorrência, resulta uma severa punição sem a devida realização de um procedimento adequado para aplicação da sanção prevista. Nesse contexto, Freitas (2018) apresenta, como solução mais justa, o modelo estabelecido pela Resolução nº 170, de 13 de junho de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que trata de casos de falsa declaração:

§ 7º Comprovando-se falsa a declaração, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua nomeação, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis (CNMP, 2017).

Observa-se que a norma editada pelo CNMP limita a eliminação do concurso apenas aos casos em que a falsidade da declaração seja comprovada em procedimento administrativo, assegurando ao candidato o direito ao contraditório e à ampla defesa. Dessa forma, essa regulamentação parece oferecer uma definição normativa mais justa e adequada. Esse posicionamento teve certa resistência na comunidade acadêmica, como relata João:

[...] Na resolução, há um dispositivo [que prevê] que as pessoas que não passaram por comissão de heteroidentificação e que venham a ser denunciadas, elas vão sofrer um processo de inquérito e que pode culminar inclusive na sua expulsão, e, se for estudante, ele não leva nenhum crédito, né?! E havia uma primeira pressão, inclusive da nossa assessoria jurídica, que a gente não implementasse essa penalidade máxima. [...] alguns conselheiros fizeram ponderações de que essa poderia ser uma medida muito drástica, extremada. Em função de uma ponderação houve esse entendimento, mas durante a reunião, alguns conselheiros, inclusive eu, fui me apropriando dessa discussão. Eu não tinha muita aproximação, né?! A não ser assim um senso comum, de uma pessoa que era sensível à política de cotas, mas não entendia a questão da racialização, não entendia da leitura racial. Enfim, toda essa discussão. E, no decorrer dessa tramitação, eu tomei consciência do que eles tinham feito era um crime. E, como crime, eles não poderiam sair beneficiados com nenhum benemérito, qualquer que seja, nesse caso, você ocupar uma vaga, passar algum tempo e ainda assim levar esses créditos. Seria uma premiação para ele, ele tinha cometido um crime e ainda assim seria beneficiado (João, entrevista concedida a André (2024)).

Diante desses relatos, verifica-se que a heteroidentificação racial, exigida pela política de cotas para concursos públicos do Ceará, deve ser conduzida com extremo cuidado e seriedade. A avaliação da autodeclaração do candidato não pode estar carregada de julgamentos, preconceitos ou desconfianças, visto que o fenômeno identitário é permeado por subjetividades, no qual um mesmo indivíduo pode se perceber de formas distintas ao longo de sua vida. No entanto, as CHET têm autonomia para discordar do modo como o indivíduo se reconhece, para fins da execução da presente ação afirmativa, tendo em mente sempre quem são, para o objetivo da política, seus beneficiários (Rios, 2018).

7.2.4 Necessidade de formação e aprimoramento contínuo

A última categoria diz respeito à importância da qualificação contínua dos membros das CHET. A heteroidentificação exige um olhar treinado, criterioso e conhecimentos multidisciplinares, que vão além da simples observação fenotípica, por isso muitos avaliadores ainda sentem falta de formação mais aprofundada e contínua.

De acordo com a Resolução nº 1.657/2021 da UECE e pela Portaria Normativa nº 04/2018 do Ministério do Planejamento, critério a ser considerado na verificação da identidade racial dos candidatos são apenas as características fenotípicas. No entanto, como apontado por diversos membros das CHET, a leitura étnico-racial no Brasil não pode ser dissociada da leitura social, pois o racismo no país é baseado na percepção coletiva da cor e não apenas em características físicas isoladas, conforme depoimento da entrevistada: "A banca de heteroidentificação é uma tendência social; é uma análise sociológica de como a sociedade enxerga essa pessoa andando na rua, num hospital, vivendo sua vida comum em sociedade" (Ângela, entrevista concedida a André (2024)).

Essa observação se alinha diretamente à análise de Nunes (2018) que frisa outra importante dimensão do trabalho das comissões de heteroidentificação racial: possuem caráter pedagógico, pela discussão que instauram e pelo lugar de inclusão que representam, num contexto de exclusão sistemática de uma população por possuir um fenótipo distante do padrão estético branco. De acordo com Nunes (2008), a

[...] comissão de verificação é uma responsabilidade de gestão de ações afirmativas não [só] pelo que se negligenciou a partir da 12711/12 e 12990/14, mas pela emergência de um outro patamar de relações sociais em que o corpo possa ser desracializado pelo fenótipo tido como desvirtuoso em relação à virtude branca. As comissões não fazem um julgamento de corpos, mas instauram um processo político de acolhimento e recepção aos corpos esquecidos, interditados e normatizados pelo racismo (Nunes, 2018, p. 28).

Dessa forma, o aspecto da análise social reforça a necessidade de uma formação que ultrapasse o conhecimento técnico e envolva uma compreensão ampla das dinâmicas do racismo no Brasil. Na visão de seus membros, as CHET devem ser treinadas para entender que a negritude no Brasil não é apenas uma questão biológica, mas um processo de construção social, no qual o racismo incide de maneira mais intensa sobre aqueles que possuem traços mais evidentes da população negra.

Essa necessidade de capacitação constante para aprimorar o trabalho é representada na fala da entrevistada: "[...] a gente está passando por um momento, eu vou dizer assim, de reciclagem, né?! [...] A gente está elaborando um documento de orientações, então sim, a gente está em constante movimento de reciclagem" (Marta, entrevista concedida a André (2024)). Esse trecho mostra como a Funece busca aprimorar seus processos para evitar erros e injustiças.

Essa perspectiva também é destacada por estudiosos do tema, como Vaz (2018), que argumenta que a discriminação racial no Brasil se baseia na percepção coletiva da negritude e não em testes biológicos ou genealógicos:

"No Brasil, o racismo é um racismo de marca. Isso significa que não basta um indivíduo ter ascendência negra para sofrer discriminação; é necessário que ele possua traços físicos visíveis que o identifiquem socialmente como negro" (Vaz, 2018).

Nesse sentido de diversificar os olhares envolvidos no procedimento de heteroidentificação para torná-lo mais amplo e alinhado com a realidade brasileira, a entrevistada reforça a necessidade de garantir que os membros das CHET sejam bem formados e possuam experiência e vivência relevantes, especialmente ao tratar de questões relacionadas ao racismo e suas diferentes manifestações:

[...] a gente precisa garantir que essas pessoas sejam bem formadas, [...] que nas nossas comissões tenham pessoas que têm lugar de fala. Então a gente precisa garantir membros externos que tenham vivência, que reconheçam qual o tipo de racismo do Brasil. [...] O que é você ser discriminado unicamente pela sua aparência, por nenhuma outra coisa, não importa se você tem dinheiro ou se você não tem dinheiro, se você é uma pessoa preta, negra, parda-negra (lida como negra), você é discriminada no Brasil. [...] Eu sou da biologia, sou professora, mas nem de longe é uma leitura racial do ponto de vista biológico, é de fato uma leitura que é social nesse país [...] (Marta, entrevista concedida a André (2024)).

Além disso, a rotatividade de membros nas comissões também dificulta o acúmulo de conhecimento prático, tornando essencial a reciclagem periódica e a troca de experiências com outras instituições. Aliado à dificuldade de retenção do conhecimento em função da rotatividade dos membros, Dandara destacou que o NUAPCR também sofre devido à ausência de um espaço físico próprio, o que centraliza todas as responsabilidades na presidente do núcleo e dificulta o controle efetivo. A entrevistada reforça que uma estrutura física e de pessoal adequada permitiria o atendimento das demandas e a consolidação dos dados de forma acessível.

Em relação à dificuldade em encontrar membros qualificados, o depoimento da entrevistada revela que, mesmo com treinamentos, muitos avaliadores ainda se sentem inseguros para atuar nas CHET: "[...] acho que isso também é um desafio: ter gente realmente efetiva que queira participar e que aceite o desafio. Porque tem muita gente que faz o curso, mas não se sente pronta pra atuar" (Eva, entrevista concedida a André (2024)). Isso demonstra que a baixa adesão de pessoas capacitadas para compor as bancas pode comprometer a continuidade das avaliações.

Apesar da complexidade que a formação requer e da baixa adesão dos participantes, a Funece tem promovido treinamentos aos membros das CHET para o desempenho de suas funções em colaboração outras instituições como a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) e o Instituto Federal do Ceará (IFCE), conforme detalha a presidente do NUAPCR:

A gente tem uma formação que é uma formação bem bacana, ela é feita por vários profissionais que não são só da UECE. Então a gente tem a participação de profissionais da UNILAB, né?! Professor [...]. A professora [...], que é nossa professora aqui da UECE, mas que é a secretária, acho que agora ela é de direitos humanos, eu não tenho certeza qual o novo cargo dela, mas ela antes era de acolhimento aos movimentos sociais, não sei qual é o nome do cargo atual. E aí tem a professora [...], que é lá do Instituto Federal. Então é uma formação de quarenta horas, parte dela remota e parte culminando com oficina presencial [...] (Marta, entrevista concedida a André (2024)).

A formação com esses especialistas amplia a variedade de perspectivas e saberes, cumpre as diretrizes da Resolução nº 1.657/2021 e demonstra o compromisso com a capacitação dos membros para a heteroidentificação.

No que diz respeito à composição das CHET, o depoimento da presidente do NUAPCR destaca que a ampliação das CHET de três para cinco membros foi uma medida adotada após reflexões baseadas em formações contínuas e diálogos com movimentos sociais e especialistas. Isso demonstra que a qualificação em conjunto com a diversificação dos membros não é apenas uma exigência normativa, mas uma estratégia essencial para aprimorar a qualidade das avaliações, garantindo maior segurança jurídica e legitimidade ao procedimento. Santana e Vaz (2018) vão além e acrescentam o elemento “naturalidade” para garantir a diversidade dos membros das CHET e evitar que as comissões sejam instâncias desassociadas do contexto local.

Ninguém duvida que, em função das peculiaridades regionais e locais – associadas ao processo histórico e à consequente composição racial da população –, pode haver diferenças nas relações socioraciais e, portanto, na atribuição de pertença racial das pessoas. Pode-se dizer que “uma coisa é ser negro na Bahia, outra, é ser negro no Rio Grande do Sul”. Daí a relevância da naturalidade – noção que, no entanto, não deve ser compreendida em termos absolutos. O que efetivamente importa é a vivência do indivíduo naquela sociedade e não exatamente o local do seu nascimento. Isso porque muitas pessoas nasceram em locais onde pouco viveram e, por esse motivo, podem não compartilhar das mesmas experiências e percepções sociais daquela sociedade. O que se pretende evitar é que comissões previamente estabelecidas, completamente desassociadas do contexto local, sejam responsáveis por aferir a veracidade das autodeclarações raciais (Santana; Vaz, 2018, p. 54-55).

Diante desses desafios, os membros das CHET enfatizam a necessidade de aprimoramento contínuo da formação das bancas e da padronização dos pareceres de indeferimento. Além disso, defendem que a política de cotas deve ser constantemente reavaliada para garantir que os beneficiários sejam, de fato, aqueles que sofrem discriminação racial na sociedade. A seguir, abordaremos os principais achados identificados na pesquisa, destacando questões emergentes, como a pressão por desempenho vivenciada pelos beneficiários da política, bem como os avanços e desafios enfrentados pelos membros das CHET no exercício de suas funções.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos impactos históricos da escravidão, que perdurou no Brasil por mais de trezentos anos e resultou em profundas desigualdades entre os negros libertos e os demais segmentos da sociedade, predominantemente brancos, é fundamental que a avaliação de uma política pública – especialmente uma política de ação afirmativa voltada para a população negra – considere não apenas seu conteúdo, contexto e trajetória de implementação, mas também a percepção tanto dos beneficiários quanto dos agentes responsáveis por sua execução. Essa abordagem permite compreender suas experiências, identificar avanços e reconhecer os desafios enfrentados ao longo de sua aplicação.

Nesse sentido, esta pesquisa teve como foco avaliar a política de cotas raciais em concursos públicos no estado do Ceará. Para tanto, os seguintes questionamentos foram o meu ponto de partida: Quais foram as principais características e mudanças nos editais de concursos públicos realizados entre 2021 e 2024 após a implementação da Lei nº 17.432/21? Quais são as experiências e percepções dos cotistas aprovados em relação ao processo seletivo, à reserva de vagas e aos desafios enfrentados após a aprovação? A partir de pesquisas já realizadas, como os membros das CHET avaliam o procedimento de confirmação da autodeclaração racial nos concursos? Quais foram as principais dificuldades, avanços e sugestões de melhorias na implementação da Lei nº 17.432/21 no período de 2021 a 2024?

Tendo em vista o estudo aqui desenvolvido, considero ter alcançado os objetivos propostos de (1) investigar o conteúdo, o contexto e a trajetória da Lei nº 17.432/2021, especificamente da reserva de vagas para negros, com fundamento na análise do arcabouço legal que dá suporte à lei, bem como dos editais de concursos organizados pela UECE, no período de abril de 2021 a abril de 2024; (2) coletar as percepções de cotistas acerca da existência ou não de experiências de discriminação racial e estígmas após o ingresso no serviço público; e (3) identificar os principais avanços e desafios enfrentados pelas CHET, da Funece, na execução de suas funções, a partir do trabalho realizado por André (2024).

A partir da análise dos quatro editais de concursos para provimento de cargos públicos na Metrofor (Edital nº 01/2021), UECE (Editais nº 11 e nº 12/2022), e SEAS (Edital nº 01/2024), dos documentos e normativos relacionados à Lei de Cotas além das falas dos entrevistados, obtivemos subsídios que permitiram a compreensão da elaboração, implementação, desafios e avanços alcançados pela política de cotas raciais em concursos. Para tanto, esse estudo foi ancorado em uma perspectiva de avaliação em profundidade (Rodrigues, 2008), que tem como característica central a concepção de que a avaliação é um

processo que contempla as dimensões sociais, políticas, econômicas e territoriais, e exige considerar os olhares dos diferentes sujeitos (Gussi; Oliveira, 2016; Rodrigues, 2008). Assim, busquei avaliar a implementação das cotas raciais nos concursos públicos do Ceará, que tiveram a Funece como banca examinadora, no período de 2021 a 2024, partindo da análise dos eixos do conteúdo, do contexto e da trajetória da política.

A partir da análise desses três eixos, no que refere ao contexto da política, as pesquisas em fontes bibliográficas e documentais, aliadas às percepções apreendidas dos sujeitos entrevistados, demonstraram que, apesar de se tratar de uma determinação empreendida no ano de 2021, reivindicações dessa natureza já vinham sendo realizadas em meados de 1980. Foi nesse período que se abriu caminho para as discussões públicas sobre a temática da desigualdade racial no Ceará, trazidas pelos Movimentos Negros cearenses, especialmente pela Teóloga e Filósofa Maria Lúcia Simão Pereira. Em parceria com outras lideranças, ela fundou o Grupo de União e Consciência Negra (GRUCON), marco importante dessa trajetória.

Os dados estatísticos favoreceram a argumentação de que a população negra, apesar de ser maioria no Ceará, encontra-se sub representada em diversos segmentos relevantes da sociedade. O contexto nacional pós-constitucional, vivido mais intensamente nos governos do Partido dos Trabalhadores, com a implementação de diversas ações e políticas afirmativas de promoção da igualdade racial, também colaborou para a implementação dessa Política Pública Social e Afirmativa de cotas raciais em concursos no Ceará.

No que diz respeito ao conteúdo da Política, foi possível perceber que ela se caracteriza como cota plena racial, por considerar como seu beneficiário somente a pessoa autodeclarada preta ou parda, ou seja, sem considerar o aspecto social, apesar de o sistema de reserva de vagas do Ceará ser denominado como "social e afirmativo".

Além disso, a Política determina que os candidatos autodeclarados negros (pretos ou pardos) sejam avaliados por uma comissão de heteroidentificação que, tomando como parâmetro apenas os aspectos fenotípicos dos avaliados, ratificará ou não a autodeclaração firmada por eles. Outro aspecto que caracteriza essa Política é o percentual de reserva de 20%, aplicado quando o número de vagas ofertadas no concurso público for igual ou superior a cinco. Entretanto, nos concursos com distribuição de cargos por regionalização, especialidade e gênero, sempre que o número de vagas por especialidade, região ou gênero for inferior a 5 (cinco), a segunda vaga será reservada a candidatos negros e a terceira vaga será para deficiente.

Ainda sobre a análise do conteúdo da Política Pública Social e Afirmativa de cotas em concursos, também se observou que o texto da lei possuía muitas imprecisões e lacunas, motivo pelo qual, no ano de 2022, foram elaborados quatro Decretos (Decretos nº 34.534, 34.726, 34.773 e 34.821) para conferir-lhe mais efetividade. Sendo o último deles motivado pelas reivindicações dos Movimentos Negros para denunciar o não cumprimento do percentual reservado na lei nos concursos realizados para provimento de vagas na Universidade Estadual do Ceará, na Universidade Regional do Cariri e na Universidade do Vale do Acaraú.

No âmbito dos quatro concursos analisados nesta pesquisa, de modo geral os conteúdos da política foram apreendidos coerentemente, à exceção do percentual de reserva nos concursos de docentes, em que se observou uma redução de vagas para candidatos negros, em decorrência do fracionamento das vagas desse cargo em áreas muito específicas de atuação. E mesmo após a alteração promovida pelo Decreto nº 34.821/2022, embora a quantidade de vagas reservadas tenha aumentado consideravelmente, o percentual legal não foi atingido considerando o total de vagas.

No concurso do Metrofor (Edital nº 01/2021), identificou-se o descumprimento do percentual mínimo de 20% das vagas reservadas para candidatos negros, especialmente nos cargos de nível superior, em que não houve reserva de vagas devido ao fracionamento das áreas de conhecimento. Isso demonstra uma limitação na aplicação da Lei Estadual de Cotas, que poderia ter sido evitada com a adoção do critério de agrupamento de cargos de mesma natureza. No caso dos concursos para professores da UECE (Editais nº 11 e 12/2022), verificou-se um fracionamento excessivo das vagas por setores de estudo, resultando em uma sub-representação da reserva de cotas e prejudicando o alcance efetivo da política afirmativa. A correção desse problema só ocorreu após judicialização e publicação do Decreto nº 34.821/2022, que, embora tenha ampliado as vagas para cotistas, ainda permitiu a fragmentação, comprometendo parcialmente a efetividade da medida.

Já no concurso da SEAS (Edital nº 01/2024), observou-se um cenário mais favorável. O percentual de 20% das vagas reservadas foi cumprido integralmente, tanto no quantitativo geral quanto em cada cargo. A formação de um cadastro de reserva proporcional às vagas de cotistas também representou um avanço significativo, garantindo que novas vagas sejam preenchidas conforme os princípios da política de ação afirmativa.

A análise dos quatro certames também revelou um padrão recorrente: a baixa procura de candidatos negros pelas cotas em cargos de nível superior, em contraste com uma adesão relativamente maior aos cargos de nível médio. Esse dado aponta para a persistência

de barreiras estruturais, como as desigualdades educacionais acumuladas historicamente, que ainda limitam o acesso da população negra a posições de maior prestígio e remuneração e também a manutenção histórica dos privilégios da branquitude. Os pactos implícitos de proteção racial mantêm os brancos nas posições de poder e influência, enquanto os negros continuam a ser empurrados para ocupações subalternizadas. Nesse cenário, a baixa adesão às cotas em cargos de nível superior não se dá por ausência de interesse, mas por uma histórica exclusão de oportunidades, em que o discurso meritocrático legitima desigualdades herdadas como se fossem resultado exclusivo de mérito individual. Assim, os espaços mais valorizados do serviço público seguem sendo ocupados majoritariamente por pessoas brancas, em um sistema que continua a reproduzir a lógica do privilégio racial.

Diante desses achados, algumas medidas podem ser adotadas para aprimorar a reserva de vagas nos próximos concursos. Primeiramente, é essencial evitar o fracionamento excessivo das vagas, reunindo cargos com exigências similares para assegurar que a política de cotas seja aplicada de forma efetiva. Outra alternativa é a adoção do sistema de concorrência geral, como implementado na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), onde todas as vagas são distribuídas considerando o percentual de reserva sem especificar previamente quais setores ou disciplinas terão vagas para cotistas. Além disso, práticas como o sorteio para alocação de candidatos negros, adotadas pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL), e a centralização da reserva de vagas conforme indicadores de desigualdade racial, como ocorre na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), podem ser incorporadas para garantir maior equidade.

Outra proposta relevante é ampliar ações de incentivo para aumentar a adesão da população negra aos concursos, especialmente para cargos de nível superior. Campanhas de conscientização, cursos preparatórios gratuitos e medidas de apoio à permanência dos candidatos aprovados são estratégias que podem contribuir para a efetividade da política afirmativa. Por fim, é recomendável que as instituições responsáveis pelos certames adotem um monitoramento contínuo dos resultados das cotas, ajustando os critérios sempre que necessário para garantir que a reserva de vagas cumpra seu papel de promover a inclusão e corrigir desigualdades históricas no acesso ao serviço público.

Sobre a trajetória da política, não restou dúvida de que a implementação da Lei de Cotas no Ceará representou uma significativa melhora na equidade racial no estado, mas o acesso desses profissionais a um cargo público não significou a superação das barreiras estruturais e simbólicas que marcam a trajetória da política. As entrevistas realizadas com

esses sujeitos, submetidas à análise de conteúdo (Bardin, 1979), revelaram diferentes percepções sobre sua inserção no serviço público e suas vivências.

No que se refere à percepção dos beneficiários da Política de Cotas, a análise de conteúdo das entrevistas identificou cinco categorias de análise: identidade racial e reconhecimento; experiência com racismo e estigma; política de cotas e desafios de implementação; inserção no serviço público; e pressão por desempenho.

Quanto à primeira categoria, identificação racial e reconhecimento, muitos entrevistados compartilharam que o ingresso por meio das cotas fortaleceu sua autoafirmação como pessoas negras no espaço público e institucional, evidenciando que a política de cotas também exerce um papel educativo ao estimular debates sobre pertencimento e negritude. Para alguns, o processo de heteroidentificação representou um momento de reflexão sobre pertencimento racial e identidade, levando à construção de um senso de pertencimento mais consolidado. No entanto, alguns relataram insegurança inicial, tanto pelo receio de serem questionados quanto pela forma como o fenótipo é avaliado dentro da política de cotas.

A experiência com racismo e estigma apareceu de maneira marcante por diversos entrevistados. Muitos afirmaram ter enfrentado situações de discriminação ao longo de suas trajetórias, presentes muito mais em espaços acadêmicos do que no ambiente profissional. Alguns entrevistados afirmaram que sentiram olhares de desconfiança ou comentários depreciativos que sugeriam que suas características fenotípicas não os enquadravam como beneficiários da política. Além disso, houve depoimentos sobre microagressões no ambiente de trabalho, demonstrando que a inserção no serviço público não significa, por si só, a eliminação das barreiras impostas pelo racismo estrutural.

Quanto à política de cotas e desafios de implementação, os entrevistados reconheceram a importância da reserva de vagas para corrigir desigualdades históricas, mas apontaram dificuldades operacionais na execução da política. Alguns destacaram falhas no processo de heteroidentificação, questionando a subjetividade da análise fenotípica e a falta de uniformidade nos critérios avaliativos.

No que tange à inserção no serviço público, os relatos evidenciaram que o acesso por meio das cotas foi um divisor de águas na vida profissional dos entrevistados. Muitos apontaram que, sem a política, dificilmente teriam conseguido ingressar em cargos públicos estáveis e bem remunerados. Outro aspecto relevante foi a ausência de ações institucionalizadas da maioria dos órgãos para promover ações de conscientização e promoção da igualdade racial no ambiente de trabalho ou direcionadas aos servidores.

Por fim, a pressão por desempenho foi um ponto recorrente nas entrevistas. Os cotistas relataram sentir um peso maior sobre si, uma cobrança extra para demonstrar excelência no trabalho e provar que são tão qualificados quanto os colegas que ingressaram pela ampla concorrência. Esse tipo de pressão pode gerar impactos psicológicos e reforçar a sensação de não pertencimento. Para alguns, a superação desse estigma foi possível com o desenvolvimento de projetos que trouxeram investimentos vultosos para a instituição e com o fortalecimento da autoafirmação racial.

Em síntese, as entrevistas demonstram que a política de cotas no serviço público é um avanço fundamental, mas que enfrenta desafios tanto na sua implementação quanto no impacto de longo prazo para os beneficiários. A subjetividade na heteroidentificação e a permanência de barreiras raciais dentro do serviço público são questões que precisam ser aprimoradas para que essa política cumpra plenamente seu papel.

Ainda sobre a trajetória da política, a análise das entrevistas realizadas pelo pesquisador André (2024), mostrou as diferentes perspectivas sobre os avanços e desafios enfrentados pelas CHET na Funece que serão evidenciadas a seguir, considerando as quatro categorias de análise utilizadas para a compreensão das falas dos membros da CHET: conflitos e tensões na heteroidentificação; critérios e subjetividades na avaliação fenotípica; desafios na detecção de fraudes; e necessidade de formação e aprimoramento contínuo.

Entre os aspectos positivos, destaca-se que a implementação das CHET representou um avanço significativo na consolidação da política de cotas raciais, especialmente no que diz respeito à fiscalização do acesso às vagas reservadas. No entanto, o processo não é isento de conflitos e tensões. A presença das CHET trouxe um maior controle sobre a autodeclaração dos candidatos, mas ainda enfrenta resistência dentro da comunidade da própria instituição, principalmente por parte daqueles que não compreendem a política ou tentam questioná-la judicialmente. A judicialização tem sido um grande obstáculo, uma vez que decisões judiciais podem reverter indeferimentos feitos pelas comissões, comprometendo a efetividade do sistema. Além disso, há relatos de desconforto por parte de alguns candidatos, especialmente quando a composição das bancas não reflete a diversidade étnico-racial desejada. Internamente, os próprios membros das CHET, muitas vezes com diferentes entendimentos sobre pertencimento racial, enfrentam desafios para chegar a um consenso, o que reforça a necessidade de critérios cada vez mais bem definidos.

Os critérios para a avaliação fenotípica representam um dos maiores desafios do processo. A adoção do fenótipo como principal parâmetro para a heteroidentificação permitiu uma maior objetividade na seleção dos candidatos, afastando interpretações subjetivas ligadas

à ancestralidade. Entretanto, ainda há margem para interpretações distintas entre os membros das bancas, o que pode levar a decisões inconsistentes, especialmente no caso de candidatos pardos, cuja identificação racial pode ser mais ambígua. A análise desses candidatos pode variar dependendo da composição da banca, tornando a decisão mais suscetível à subjetividade. Além disso, o curto tempo destinado à avaliação também foi apontado como dificultador de uma análise mais aprofundada, o que reforça a necessidade de ajustes no procedimento.

A detecção de fraudes no sistema de cotas é outro desafio enfrentado pelas CHET. Com a implementação da heteroidentificação, os casos de candidatos que tentam ingressar indevidamente pelas cotas foram reduzidos, mas não eliminados. Há relatos de candidatos que alteram deliberadamente sua aparência, utilizando artifícios como bronzeamento artificial e mudanças capilares para se encaixar no perfil esperado. A experiência adquirida pelos membros das bancas tem permitido uma melhor identificação dessas tentativas, mas o problema persiste. Além disso, em alguns casos, a distinção entre fraude intencional e desconhecimento da própria identidade racial torna-se complexa, exigindo maior cuidado na condução das avaliações.

A formação e o aprimoramento contínuo dos membros das CHET são aspectos fundamentais para garantir um processo de heteroidentificação mais eficiente e justo. Atualmente, os membros passam por capacitações que incluem debates sobre relações étnico-raciais e o critério fenotípico, além de palestras com pesquisadores e ativistas do Movimento Negro. No entanto, ainda há uma carência de profissionais altamente qualificados para atuar nas bancas, o que exige treinamentos mais frequentes. A alta rotatividade de membros também demanda um investimento contínuo em formação, para que novos participantes estejam preparados para os desafios do processo. A ausência de um espaço físico específico na UECE para coordenar e articular as ações das CHET dificulta ainda mais o aprimoramento desses profissionais, pois não há um local fixo para discussões, troca de experiências e armazenamento de informações sobre o funcionamento das bancas. Além disso, a baixa incorporação de profissionais ao longo dos anos indica a necessidade de ampliar os incentivos para que mais pessoas se envolvam na condução da política de cotas raciais.

Diante desses avanços e desafios, percebe-se que as CHET exercem uma função essencial na garantia da equidade racial, mas ainda carecem de aperfeiçoamentos. A continuidade desse processo exige um esforço institucional para fortalecer as normativas, ampliar a formação dos membros das bancas, garantir uma maior padronização nos critérios de avaliação e aprimorar os procedimentos de detecção de fraudes. Portanto, a

heteroidentificação não deve ser vista como um mecanismo isolado, mas como parte de uma política afirmativa mais ampla, que busca corrigir desigualdades históricas e garantir uma maior representatividade da população negra nos espaços acadêmicos.

Diante de todo o exposto, depreende-se que a Política de Cotas Raciais em concursos públicos no estado do Ceará, instituída pela Lei nº 17.432/2021, representa um avanço inescusável e legítimo no enfrentamento das desigualdades raciais estruturais. No entanto, para a sua plena efetividade ainda é necessário o enfrentamento de desafios institucionais, normativos e simbólicos que vão desde a formulação dos editais até a percepção da sociedade acerca da legitimidade das ações afirmativas. É preciso reconhecer que a reserva de vagas não é um fim em si, mas um recurso para a promoção da justiça social, cujo sucesso depende da integração de estratégias de valorização da diversidade racial, garantia da equidade de oportunidades e compromisso político com a reparação histórica. Assim, a avaliação crítica que leve ao aprimoramento constante desta Política faz parte dos caminhos para assegurar que o acesso da população negra ao serviço público ocorra não apenas em termos quantitativos, mas também com reconhecimento, dignidade e pertencimento.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. História e desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 86, mar. 2010

AGRA. M. **Ampliação das cotas raciais em concursos públicos recebe apoio do governo em debate na Câmara**. Câmara dos Deputados, Brasília, 11 jun. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1071307-ampliacao-das-cotas-raciais-nos-concursos-publicos-recebe-apoio-do-governo-em-debate-na-camara/>. Acesso em 14 set. 2024.

ARBOLEYA. A; CIELLO. F; MEUCCI. S. Educação para uma vida melhor: trajetórias sociais de docentes negros. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 45, n. 158 p. 882-914 out./dez., 2015.

ALMEIDA, M. M. de; RODRIGUES, F. X. F. O Mito da Democracia Racial, Racismo e Futebol: Um debate sociológico. **Revista Norus**, Pelotas, v. 3, n. 3, p. 112-124, 2015.

ALMEIDA, Silvio. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Polén Produção Editorial Ltda, 2019.

ANDES SINDICATO NACIONAL. **Após pressão, governo do Ceará edita decreto e reitorias terão que respeitar cotas em concursos das estaduais**. Brasília, 01 jul. 2022. Disponível em: <https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/apos-pressao-governo-do-ceara-edita-decreto-e-reitorias-terao-que-respeitar-cotas-em-concursos-das-estaduais#:%7E:text=Uma%20importante%20vit%C3%ADria%20dos%20movimentos,em%20concursos%20p%C3%BAblicos%20no%20estado>. Acesso em 16 set. 2024.

ANDRÉ, A. N. S. **Avaliação da política de cotas raciais na UECE**: a ótica de membros de comissões de heteroidentificação e de estudantes cotistas autodeclarados negros. 2024. 205 f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2024.

ANDREWS, George Reid. O protesto político negro em São Paulo (1888-1988). **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, n. 21, p. 32, 1991.

ANTUNES, L. **Bolsonaro promete reduzir cotas para universidades e concursos**. Uol, São Paulo, 24 ago. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/confere/ultimas-noticias/eder-content/2018/08/24/bolsonaro-promete-reduzir-cotas-para-universidades-e-concursos.htm>. Acesso em: 13 set. 2024.

ARTES, A.; UNBEHAUM, S.. As marcas de cor/raça no ensino médio e seus efeitos na educação superior brasileira. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 47, p. e228355, 2021.

AUGUSTO, Fhelli. **25 de Março: Sancionada lei que reserva 20% das vagas em concursos públicos estaduais para negros**. Governo do Estado do Ceará, Fortaleza, 25 mar. 2021. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2021/03/25/25-de-marco-sancionada-lei-que-reserva-20-das-vagas-em-concurso-publicos-estaduais-para-negros/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BACILA, Carlos Roberto. **Estigmas**: um estudo sobre os preconceitos. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

BALIBAR, Étienne; WALLERSTEIN, Immanuel. **Raça, nação, classe: identidades ambíguas**. São Paulo: Boitempo, 2021.

BANDEIRA, L.; BATISTA, A. S. Preconceito e discriminação como expressões de violência. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, 2002.

BARBOZA, E. H. L. **A hidra cearense: rotas de retirantes e escravizados entre o Ceará e as fronteiras do Norte (1877-1884)**. 2013. 255f. Tese (Doutorado em História Social) - Programa de Pós-Graduação em História, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

BARBOZA, E. H. L.; MARIZ, S. F.. No Ceará não tem disso não? Negacionismos e povos indígenas e negros na formação social do Ceará. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 41, n. 87, p. 111-134, ago. 2021.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Ed. 70, 1979.

BARROSO, Parsifal. **O Cearense**. São Paulo: Escrituras Editora; Instituto Myra Eliane, 2017.

BELTRÃO, Kaizo.; TEIXEIRA, Moema de P. **O vermelho e o negro: raça e gênero na universidade brasileira – uma análise da seletividade das carreiras a partir dos censos demográficos de 1960 a 2000**. Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

BENTO, Maria Aparecida Silva. **O pacto da branquitude**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

BENTO, Maria Aparecida Silva. **Pactos narcísicos no racismo: branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público**. 2002. 169p. Tese (Doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia da Aprendizagem, do Desenvolvimento e da Personalidade, Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, 2002.

BEZERRA, Antônio. **O Ceará e os Cearenses**. Fortaleza: Editora-Assis Bezerra, 1906.

BORGES, N. S. **O negro na universidade: trajetórias e estratégias de permanência dos estudantes cotistas na Universidade Federal Fluminense**. 2018. 85 f. Dissertação (Mestrado em Relações Étnico-Raciais) – Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, Rio de Janeiro, 2018.

BORTOLUCI, J. H. **Pensamento eurocêntrico, modernidade e periferia: reflexões sobre o Brasil e o Mundo muçulmano**. 2009. 221 f. Dissertação (Mestrado em História Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. **Diário Oficial da União**: Poder Executivo, Brasília, DF, p. 1, 05 out. 1988.

BRASIL. Decreto S/N, de 20 de novembro de 1995. Institui Grupo de Trabalho Interministerial, com a finalidade de desenvolver políticas para a valorização da População

Negra, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Poder Executivo, Brasília, DF, p. 18618, 21 nov. 1995.

BRASIL. Decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2002. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 6, 14 mai. 2002.

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília-DF, p. 1, 21 jul. 2010.

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. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília-DF, p. 3, 10 jun. 2014.

BRASIL. Orientação Normativa nº 3, de 1 de agosto de 2016. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 54, 02 ago. 2016.

BRASIL. Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 43, 10 abr. 2018.

BRASIL. Portaria nº 14.1635, de 14 de dezembro de 2021. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 85, 15 abr. 2021.

BRASIL, Sandra Assis; TRAD, Leny Alves Bomfim. O movimento negro na construção da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra e sua relação com o Estado brasileiro. In: BATISTA, Luís Eduardo; WERNECK, Jurena; LOPES, Fernanda (orgs.). **Saúde da população negra**. 2. ed. rev. e ampl. Brasília, DF: Associação Brasileira de Pesquisadores Negros, 2012.

BRITO, B. C. **Tudo o que nóiz tem é nóiz**: um estudo sobre narrativas negras do jornalismo brasileiro. 2022. 212 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Universidade Federal do Ceará e Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Fortaleza, 2022.

BULHÕES, L. M. G. **Cotas raciais em concursos públicos**: a gestão da política institucional da UFRJ na reserva de vagas a negros em cargos de técnico-administrativo em Educação. 2020. 108 f. Dissertação (Mestrado em Relações Étnico-Raciais) – Centro Federal de Educação Tecnológica, Rio de Janeiro, 2020.

BULHÕES, L. M. G.; ARRUDA, D. D. O. Cotas raciais em concursos públicos e a perspectiva do racismo institucional. **NAU Social**, Salvador, v. 11, n. 20, p. 5, 2020.

BULHÕES, L. M. G.; ARRUDA, D. DE O.; SANTOS, C. O. A política de cotas raciais em concursos públicos: desafios em face da luta antirracista. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 145, p. 91–111, set. 2022.

CAMPOS, L. A. O pardo como dilema político. **Insight Inteligência**, Rio de Janeiro, v. 63, p. 80-91, 2013

CAMPOS, L. A. Racismo em três dimensões: uma abordagem realista-crítica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 95, p. 01-19, 2017.

CARTA CAPITAL. **O Roda Viva que Bolsonaro sonhava**. Carta Capital, São Paulo, 31 jul. 2018. Coluna Política. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/o-roda-viva-que-bolsonaro-sonhava/>. Acesso em: 13 set. 2024.

CEARÁ. Decreto nº 34.534, de 03 de fevereiro de 2022. Regulamenta a lei estadual nº 17.432 de 25 de março de 2021 que reserva vagas para candidatos negros e a reserva vagas para pessoas com deficiência em concursos públicos destinados ao provimento de cargos ou empregos públicos no âmbito dos órgãos e das entidades do poder executivo estadual e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, n. 27, c. 1, p. 2, 04 fev. 2022.

CEARÁ. Decreto nº 34.726, de 12 de maio de 2022. Altera o decreto nº 34.534, de 03 de fevereiro de 2022, que dispõe sobre a reserva vagas para candidatos negros e com deficiência em concursos públicos destinados ao provimento de cargos ou empregos públicos no âmbito dos órgãos e das entidades do poder executivo estadual, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, n. 100, c. 1, p. 5, 15 maio 2022.

CEARÁ. Decreto nº 34.773, de 26 de maio de 2022. Altera o decreto nº 34.534, de 03 de fevereiro de 2022, que dispõe sobre a reserva vagas para candidatos negros e/ou com deficiência em concursos públicos destinados ao provimento de cargos ou empregos públicos no âmbito dos órgãos e das entidades do poder executivo estadual, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, n. 111, c. 1, p. 14, 27 maio 2022.

CEARÁ. Decreto nº 34.821, de 27 de junho de 2022. Altera o decreto nº 34.534, de 03 de fevereiro de 2022, que dispõe sobre a reserva vagas para candidatos negros e com deficiência em concursos públicos do poder executivo estadual, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, n. 132, c. 1, p. 1, 25 mar. 2021.

CEARÁ. Lei nº 17.432, de 25 de março de 2021. Institui Política Pública Social e Afirmativa consistente na reserva de vagas para candidatos negros em concursos públicos destinados ao provimento de cargos ou empregos no âmbito dos órgãos e das entidades do Poder Executivo estadual. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, n. 69, c. 1, p. 1, 28 jun. 2022.

CEARÁ. Lei nº 18.252, de 07 de dezembro de 2022. Altera a Lei nº 17.432, de 25 de março de 2021, que instituiu a Política Pública Social e Afirmativa consistente na reserva de vagas para candidatos negros em concursos públicos destinados ao provimento de cargos ou empregos no âmbito dos órgãos e das entidades do poder executivo estadual. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, n. 243, c. 1, p. 1, 07 dez. 2022.

CEARÁ. Assembleia Legislativa. **Mensagem nº 8.614, de 24 de fevereiro de 2021**. Justifica o PL nº 23/2021 que propõe a instituição da Política Pública Social e Afirmativa consistente na reserva de vagas para candidatos negros em concursos públicos destinados ao provimento de cargos ou empregos no âmbito dos órgãos e das entidades do Poder Executivo estadual. Fortaleza, 2021. Disponível em www2.al.ce.gov.br/legislativo/tramit2021/8614.htm. Acesso em: 15 set. 2024.

COLEMAN, J. Snowball: Problem sand techniques of chain referral sampling. **Human Organization**, Spring, v. 17, p. 28-36, 1985.

CROCHIK, José Leon. **Preconceito**: indivíduo e cultura. São Paulo: Robe Editorial, 1997.

DIAS, Gleidson Renato Martins. Considerações à Portaria Normativa nº 4 de 6 de abril de 2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. In.: DIAS, Gleidson Renato Martins; TAVARES JUNIOR, Paulo Roberto Faber (organizadores) **Heteroidentificação e Cotas Raciais**: dúvidas, metodologias e procedimentos. Rio Grande do Sul: IFRS campus Canoas, 2018. p 141-174. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1E3ouqU93TopsATwHWhdfd6VkDgwCPCxn/view>. Acesso em: 16 set. 2024.

DOMINGUES, P. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. **Tempo**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 100-122, 2007.

DUARTE, Paulo César. Os afro-descentes e as políticas de inclusão no Brasil: a Marcha Zumbi dos Palmares e a Lei 10639/03. **FAMPER**, Ampére, p. 65-76, 2008.

EGHARI, Iradj. **Brasil e Durban**: 20 anos depois. Geledés – Centro de Documentação e Memória Institucional, São Paulo, 2021.

FAGUNDES, I. P. E. **Heteroidentificação racial para concursos públicos de professores/as na Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP**. 2020. 186 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana, 2020.

FAUGIER, J.; SARGEANT, M. Sampling hard to reach populations. **Journal of Advanced Nursing**, Australia, v. 26, p. 790-797, 1997.

FERRARI, M. O brasiliánista por excelência. **Pesquisa FAPESP**, São Paulo, n. 245, p. 85, 2016.

FERREIRA SOBRINHO, J. H. **Abolição no Ceará**: um novo olhar. 1ed. Fortaleza: Editora IMEPH, 2009.

FERREIRA SOBRINHO, J. H. **Reflexões de um negro cearense inquieto com o combate ao racismo no Ceará**. BONFIM, M; PAIVA, F. (orgs). I Curso de Formação Política em Relações Étnico-Raciais e Combate ao Racismo do Movimento Negro Unificado do Ceará (Turma Preta Simoa): Saberes construídos na luta antirracista cearense. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020. p. 47- 87.

FERNANDES, Florestan. **O negro do mundo dos brancos**: ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Global Editora, 2007.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FONSECA, Maria Goretti da; COSTA, Thiala Perereira Lordello. As Comissões de Aferição de Autodeclaração Na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia-UFRB. **Revista da ABPN**. São Paulo, v. 11, n. 29, p. 94-114, jun/ago 2019

FREITAS, Enrico Rodrigues de. Heteroidentificação e quotas raciais: o papel do ministério público. In: DIAS, Gleidson Renato Martins; TAVARES JUNIOR, Paulo Roberto Faber (orgs.). **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos**. Canoas, RS: IFRS campus Canoas, 2018. p. 176-192.

FREYRE, Gilberto. **Casa grande & senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 48^a edição. São Paulo: Global Editora, 2003 [1933].

FREYRE, Gilberto. **Interpretação do Brasil**: aspectos da formação social brasileira como processo de amalgamento de raças e culturas. São Paulo: Companhia das Letras, 2001 [1947].

FREYRE, Gilberto. **Sobrados e mucambos**: decadência do patriarcado rural no Brasil. São Paulo: Companhia Editora Nacional. vol. 64, série 5^a, Brasiliiana, 1936.

G1. **Lula sanciona projeto que faz a primeira revisão da Lei de Cotas**. Jornal Nacional, 13 nov. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/11/13/lula-sanciona-projeto-que-faz-a-primeira-revisao-da-lei-de-cotas.ghtml>. Acesso em 13 set. 2024.

GALEÃO-SILVA, L. G. **Adesão ao Fascismo e Preconceito contra Negros**: um Estudo com universitários na Cidade de São Paulo. 2007. 146 f. Tese (Doutorado, Psicologia Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar/Abr. 1995.

GOFFMAN, Erving. **Estigma**: notas sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada. Quarta Edição. São Paulo: Cortez, 1988.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa; SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas da. As ações afirmativas e os processos de promoção da igualdade efetiva. **Série Cadernos do Centro de Estudos Jurídicos**, Brasília, n. 24, p. 85-153, 2003.

GOMES, N. L. Limites e possibilidades da implementação da Lei nº 10.630/2003 no contexto das políticas públicas em educação. In: PAULA, Marilene de; HERINGER, Rosana. **Caminhos convergentes**: estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, Action Aid, 2009. p.39-74. Disponível em: <https://flacso.redelivre.org.br/files/2013/02/1012.pdf>. Acesso em 13 jul. 2024.

GOMES, N. L. Movimento Negro e Educação: Ressignificando e Politizando a Raça. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 120, p. 727-744, 2012.

GOMES, N. L.; SILVA, P. V. B. DA.; BRITO, J. E. DE . Ações afirmativas de promoção da igualdade racial na educação: Lutas, conquistas e desafios. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 42, 2021.

GOMES, N. L. **O Movimento Negro educador**: saberes construídos nas lutas populares. Petrópolis: Vozes, 2017.

GONÇALVES, L. R. D. Políticas curriculares e descolonização dos currículos: a lei 10.639/03 e os desafios para a formação de professores. **Revista Educação e Políticas em Debate**, Uberlândia, v. 2, n. 1, jan./jul. 2013.

GONZALEZ, L. Racismo e sexismo na cultura brasileira. **Revista Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, p. 223-244, 1984.

GONZALES, L.; HASENBALG, C. **Lugar de negro**. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero Limitada, 1982.

GOODMAN, L. A. Snowboll sampling. **The Annals of Mathematical Statistics**, USA, v. 32, p. 148-170, 1961.

GRIN, Monica. “Raça”: debate público no Brasil (1997- 2007). Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2014.

GUIMARÃES, A. S. Como trabalhar com “raça” na sociologia. **Pesquisa e Educação**, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 93-107, 2003.

GUIMARÃES, A. S. **Preconceito e discriminação**. São Paulo: Editora 34, 2004.

GUIMARÃES, A. S. Raça e os estudos das relações raciais no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 54, p.147-156, jul 1999.

GUIMARÃES, A. S. **Racismo e anti-racismo no Brasil**. São Paulo: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo, 2005.

GUSSI, Alcides Fernando. Apontamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, ano I, vol.1, n.1, p 29-39, jan-jun 2008

GUSSI, Alcides Fernando. Avaliação de políticas públicas entre modelos hegemônicos e perspectivas epistemológicas emergentes. *In: VII Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2017, São Luís. Anais* [...]. São Luís, 2017. v. 1. p. 2-12.

HERINGER, Rosana Rodrigues. Ação Afirmativa e Combate às Desigualdades Raciais no Brasil: o desafio da prática. *In: XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais*. Ouro Preto, 2002. *Anais* [...]. Recife: abep, 2002. p. 16. Disponível em <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/download/1248/1212>. Acesso em 28 jul. 2024.

HERINGER, Rosana Rodrigues; FERREIRA, Renato. Análise das principais políticas de inclusão de estudantes negros no ensino superior no Brasil no período 2001-2008. *In: Rosana Heringer; Marilene de Paula. (Org.). Caminhos Convergentes: Estado e Sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*: Rio de Janeiro: ActionAid e HBS, 1ed, v. 1, p. 1-292, 2009.

IBGE. **Cidades e Estados**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ce/fortaleza.html?> Acesso em 10 dez. 2024.

IBGE. No Ceará, IBGE divulga resultados do Censo para cor ou raça com apoio do Banco Palmas. Agência de Notícias. Rio de Janeiro Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38749-no-ceara-ibge-divulga-resultados-do-censo-para-cor-ou-raca-com-apoio-do-banco-palmas>. Acesso em 10 dez. 2024.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio Contínua. Rio de Janeiro: 2024.

IPEA. Nota Técnica nº 17 - Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013. Brasília, fev. 2014.

IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Brasília, n. 30, jul. 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12167/83/BPS_30_Book.pdf. Acesso em 30 dez. 2024.

KAUFMANN, R. F. M. Ações Afirmativas à Brasileira: necessidade ou mito? Uberaba: **Revista Jurídica UNIJUS**, Uberaba, v. 10, n. 13, 2007.

LIMA, M. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. **Revista Jurídica UNIJUS**, Uberaba, n. 87, p. 77-95, jul. 2010.

MADEIRA, Maria Zelma de Araújo. **Cotas raciais em disputa**. Diário do Nordeste, Fortaleza, 05 de março de 2021. Opinião colunistas. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/opiniao/colunistas/zelma-madeira/cotas-raciais-em-disputa-1.3055678>. Acesso em 20 jan. 2025.

MADEIRA, Maria Zelma de Araújo. **O que dizer da igualdade racial no Ceará?**. Diário do Nordeste, Fortaleza, 31 de março de 2023. Opinião colunistas. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/opiniao/colunistas/zelma-madeira/o-que-dizer-da-igualdade-racial-no-ceara-1.3352596>. Acesso em 20 jan. 2025.

MAGGIE, Y.; FRY, P. A reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 18, n. 50, 2004.

MARQUES, Janote Pires. **Festas de Negros em Fortaleza:** territórios, sociabilidades e reelaborações (1871-1900). Fortaleza: Expressão Gráfica, 2009.

MARQUES JÚNIOR, J. S. Políticas de Ação Afirmativa para Negros no Brasil: elementos para uma reflexão inicial no serviço social. **O social em questão**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 37-54, jan. abr., 2017.

MARUANI, M, HIRATA, H. **As Novas Fronteiras da Desigualdade:** Homens e Mulheres no Mercado de Trabalho. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2003.

MATOS. Allane de Souza Pedrotti. **Acabou a Qualidade da Escola:** Construção de Estigma em Narrativas sobre Cotas de Ingresso no CEFET/RJ. 2020. 212 f. Tese (Doutorado em Estudos da Linguagem) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2020.

MBEMBE, Achille. **Crítica da Razão Negra**. Lisboa: Antígona, 2014.

MELLO, L.; RESENDE, U. P. DE.. Concursos públicos para docentes de universidades federais na perspectiva da Lei 12.990/2014: desafios à reserva de vagas para candidatas/os negras/os. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 34, n. 1, p. 161-184, 2019.

MELO, Z. M. Estigmas: espaços para exclusão social. **Revista Symposium**, Recife, ano 4, n. especial, p. 18-22, 2020.

MENDES, P. V. G. **Racismo no Ceará**: herança colonial, trajetórias contemporâneas. 2010. 95 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais) – Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

MINAYO, Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2009.

MIGNOLO, Walter D. A colonialidade está longe de ter sido superada, logo, a decolonialidade deve prosseguir. **Série Afterall**, São Paulo, V. 2, 2019.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: História e debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 117, p. 197-217, nov/2002.

MORAIS, V. L. **Razões e destinos da migração**: trabalhadores e emigrantes cearenses pelo Brasil no final do século XIX. 2003. 225 f. Dissertação (Mestrado em História Social) – Programa de Pós-Graduação em História, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

MOREIRA, Adilson José. **Racismo Recreativo**. São Paulo: Polén, 2019.

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, mai./ago., 2016.

MUNANGA, Kabengele. **O negro no Brasil de hoje**. São Paulo: Global, 2016.

NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro**: processo de um racismo mascarado. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1978.

NASCIMENTO, Elisa Larkin. **A África na escola brasileira**. RJ: Seafro, 1993.

NASCIMENTO, J. G. **Memórias organizativas do movimento negro cearense**: algumas perspectivas e olhares das mulheres militantes na década de oitenta. 2012. 189f. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) – Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

NOGUEIRA, O. 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**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 287-306, 2006.

NUNES, Georgina Helena Lima. Autodeclarações e comissões: responsabilidade procedural dos/as gestores/as de ações afirmativas. In: DIAS, Gleidson Renato Martins;

TAVARES JUNIOR, Paulo Roberto Faber. **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos.** Canoas: IFRS campus Canoas, 2018, p. 11-31.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. A avaliação como arena política: atores, agendas e interesses. In: VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2017, São Luís. **Anais** [...]. São Luís: UFMA, 2017.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. **O sistema classificatório de “cor e raça” do IBGE.** Brasília: Ipea, 2003.

PALMA, V. C. L. C. F. **Educação, democracia e inclusão racial:** análise da efetividade da lei de cotas para negros em concursos docentes de universidades federais. 2019. 334 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2019.

PARKER, Richard. Interseções entre Estigma, Preconceito e Discriminação na Saúde Pública Mundial. In: MONTEIRO, Simone; VILLELA, Wilza. Comps. **Estigma e saúde.** Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

PAUGAM, Serge. **A pesquisa sociológica.** Petrópolis: Vozes, 2015.

PAULINO. R. M. **Trajetórias institucionais das políticas afirmativas:** Avaliando a política de cotas raciais nos concursos públicos realizados pelo Instituto Federal do Ceará (IFCE) no ano de 2016. 2020. 129 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.

PENA, S. D. J.; BIRCHAL, T. S. A inexistência biológica versus a existência social de raças humanas: pode a ciência instruir o social? **Revista USP**, São Paulo, v. 68, p. 10-21, dezembro/janeiro/fevereiro, 2006.

RATTS, A. **O negro no Ceará (ou o Ceará negro).** CUNHA JÚNIOR, Henrique; SILVA, Joselina; NUNES, Cícera. (Orgs). Artefatos da Cultura Negra no Ceará. Fortaleza: Edições, UFC, 2011.p.19-40.

RIBEIRO, Matilde. **Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil (1986-2010).** Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

RIGONI, C. L, GOLDSCHMIDT, R. Políticas Públicas de Proteção e Incentivo do Trabalho da Mulher. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 42, n. 139, 2015.

RIOS, Roger Raupp. Pretos e pardos nas ações afirmativas: desafios e respostas da autodeclaração e da heteroidentificação. In: DIAS, G. R. M.; TAVARES JUNIOR, P. R. F. (EDS.). **Heteroidentificação e Cotas Raciais:** dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: IFRS Campus Canoas, 2018.

RODRIGUES, C. **Desafios para a agenda de promoção da igualdade racial no governo Lula.** Nexo Jornal, 10 ago. 2023. Disponível em <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2023/08/10/desafios-para-a-agenda-de-promocao-da-igualdade-racial-no-governo-lula-3>. Acesso em: 14 set. 2024.

RODRIGUES, L. C. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **CAOS - Revista Eletrônica de Ciências Sociais**. João Pessoa, n.16, p. 55-73, 2011.

RODRIGUES, L. C. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Desenvolvimento em debate**, Rio de Janeiro, v.4, n.1, p. 103-115, 2016.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, ano I, v.1, n.1, p. 7-15, jan./jun. 2008.

ROESCH, Isabel Cristina Côrrea. **Docentes negros: imaginários, territórios e fronteiras do ensino universitário**. 2014. 253f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2014.

ROSA, A. R. Relações Raciais e Estudos Organizacionais no Brasil. **Revista de Administração Contemporânea**, Maringá, v. 18, n. 3, p. 240-260, 2014.

SANTOS, A. M. **Os estigmas de ser cotista e não-branco para alunos do curso de Administração em uma instituição federal de ensino superior**. 2021. 43 f. Monografia (Graduação em Administração) – Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana, 2021.

SANTOS, Adilson Pereira dos; ESTEVAM, Vanessa da Silva. As comissões de heteroidentificação racial nas instituições federais de ensino: panorama atual e perspectiva. In: Congresso brasileiro de pesquisadores negros., 2018, Uberlândia. **Anais** [...]. Uberlândia, UFU, 2018. p. 1-14.

SANTOS, E. C V. **A Conferência Mundial De Durban Sob a ótica Da Decolonialidade: O Combate Ao Racismo Em Relação Ao Sul Global**. 2022. 123 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2022.

SANTOS, Joel Rufino dos; BARBOSA, Wilson Santos. **Atrás do muro da noite: dinâmica das culturas afro-brasileiras**. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 1994.

SANTOS, Luís Sérgio. **O Cearense Revelado: uma jornada via DNA desvenda nossa ancestralidade**. Fortaleza: Instituto Myra Eliane, 2020.

SANTOS, R. V.; BORTOLINI, M. C.; MAIO, M. C. No fio da navalha: raça, genética e identidades. **Revista USP**, São Paulo, v. 68, p. 22-35, 2006.

SANTOS, Sales Augusto. Ações Afirmativas nos governos FHC e Lula: um balanço. **Tomo - Revista do Programa de Pós-graduação em sociologia – Universidade Federal de Sergipe**, São Cristóvão, n. 24, Jan/Jun, 2014.

SANTOS, Sales Augusto. **Educação: um pensamento negro contemporâneo**. Jundiaí: Paco, 2014.

SANTOS, Silvia Karla B. M. M. dos. O que é ser negro no Brasil? Uma reflexão sobre o processo de construção da identidade do povo brasileiro. **Cadernos Imbondeiro**. João Pessoa, v.2, n.1, 2012.

SEYFERTH, Giralda. **O beneplácito da desigualdade**: breve digressão sobre o racismo. In: Racismo no Brasil. São Paulo: Editora 7 Letras, 2021.

SILVA, J. M. da; CARDOSO, M. do R. de H. C.; SILVA, T. D. **Planejamento, orçamento e a promoção da igualdade racial**: reflexões sobre os planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011. Brasília: Ipea, 2014. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/140901_relatorio_igualdade_racial.pdf>. Acesso em: 10 set. 2024

SILVA, Livia Maria Nascimento. **Justiça social afrodiáspórica**: pensando alternativas à lógica desenvolvimentista a partir da atuação do Grupo de Valorização Negra do Cariri. 2022, 181 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2022.

SILVA, Livia Maria Nascimento; NUNES, Cicera. Violação à lei de cotas em concursos públicos para docentes de nível superior: uma análise da atuação do GRUNEC como movimento negro educador das instituições públicas cearenses. **Insurgência**: revista de direitos e movimentos sociais, Brasília, v. 10, n. 1, p. 461-485, jan./jun. 2024.

SILVA, Tatiana Dias. Ações afirmativas nos estados brasileiros: O caso da reserva de vagas para população negra em concursos públicos. In: PALOTTI, Pedro; LICIO, Elaine Cristina; GOMES, Sandra; SEGATTO, Catarina Ianni; SILVA, André Luis Nogueira da (org.). **E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**. 1. ed. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. p. 541-555.

SILVA, Tatiana Dias. Gestão Pública na Zona do Não Ser: Políticas Públicas de Promoção da Igualdade Racial na Administração Pública Federal no Brasil. **APGS – Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 10, n. 2, abril-junho, p. 74-159, 2018.

SILVA, Tatiana Dias. **Mudança Institucional, discurso e instituições**: Políticas Públicas de Igualdade Racial no Governo Federal de 2000 a 2014. Brasília: UNB, 2019.

SILVA, Tatiana Dias; SILVA, Josenilton Marques da. **Nota Técnica nº 17, sobre a “reserva de vagas para negros em concursos públicos**: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013”. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5781/1/NT_n17_Reserva-vagas-negros-concursos-publicos_Disoc_2014-fev.pdf. Acesso em: 15 dez. 2024.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira. **Pesquisa avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras, 2008.

SILVÉRIO, Valter Roberto. Evolução e contexto atual das políticas públicas no Brasil: educação, desigualdade e reconhecimento. In: Marilene de Paula; Rosana Heringer. (Org.). **Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no**

Brasil. 1a ed. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich BöllStiftung e Act!onaid, 2009, v. 1, p. 13-38.

SILVÉRIO, Valter Roberto; TRINIDAD, Cristina Teodoro. Há algo novo a se dizer sobre as relações raciais no Brasil contemporâneo? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 120, p. 891- 914, 2012.

SOARES, Eliane Veras. Florestan Fernandes e os dilemas intelectuais contemporâneos. **SINAIS – Revista Eletrônica – Ciências Sociais**. Vitória, v.1, n.09, p. 32-42, 2011.

SOARES, Cecília Moreira. **As ganhadeiras**: mulher e resistência negra em Salvador no século XIX. Afro-Ásia, Vol. 17. Salvador CEAO-UFBA, 1996.

SOBRINHO, Omar Inês. **Políticas afirmativas e seus desafios na administração pública: O caso da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional**. 2020. 97 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2020.

SODRÉ, Muniz. **Fascismo da cor**. Rio de Janeiro: Vozes, 2023.

SOUSA, Antônio Vilamarque Carnaúba de. **Da negrada negada**: a negritude fragmentada - o movimento negro e os discursos identitários sobre o negro no Ceará (1982-1995). 2006. 191 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

SPRENN, Marinus. Rare populations, hidden population sand link-tracing designs: whatand why? **Bulletin de Méthodologie Sociologique**, Paris, v. 36, p. 34-58, 1992.

TELLES, Edward. **Da democracia racial à ação afirmativa**. Racismo à brasileira: uma nova perspectiva sociológica. Trad. Ana Callado, Camila Olsen e Nadjeda Marques. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Ford, 2003. p. 69-102.

THEODORO, Mário. Relações raciais, racismo e políticas públicas no Brasil contemporâneo. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 205-219, 2014. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/18484>. Acesso em: 20 jan. 2025.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ. Provimento Nº 002/2007/CONSU, de 09 de novembro de 2007. Altera o artigo 29 do Estatuto da FUNECE/UECE e os artigos 3º e 93 do Regimento Geral da UECE. **Diário Oficial do Estado**, Ceará, 2007.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ. **Resolução Nº 1657/CONSU**, de 1º de abril de 2021. Institui as instâncias e os procedimentos de heteroidentificação no âmbito da Fundação Universidade Estadual do Ceará, mantenedora da Universidade Estadual do Ceará, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.uece.br/wp-content/uploads/2021/04/RES.-1657-CONSU.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA. **Edital nº 242, de 24 de agosto de 2024**. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, 2022. Disponível em: <http://www2.uesb.br/concursos/uploads/edital-242---2024--027287000-1724666173.pdf>. Acesso em 28 jan. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS. Edital nº 36, de 13 de setembro de 2024.
Universidade Federal de Alagoas, 2024. Disponível em:
<https://copeve.ufal.br/sistema/anexos/Docente%20UFAL%20Substituto%20-%20Edital%20n.036-2024/Edital%20de%20Abertura%20-%20Atualizado%20em%2009102024.pdf>. Acesso em 29 jan. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Política centralizada garante efetiva aplicação da reserva de vagas em concursos docentes. Universidade Federal de Minas, 2022. Disponível em: <https://www.ufmg.br/prae/noticia/politica-centralizada-garante-efetiva-aplicacao-da-reserva-de-vagas-em-concursos-docentes/>. Acesso em 31 jan. 2025.

VAZ, Livia Sant'Anna. **Cotas Raciais**. São Paulo: Jandaíra, 2022.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Trad. Daniel Grassi. 2a ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE I - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM SERVIDORES COTISTAS

1. Fale um pouco da sua trajetória como servidor público. Há quanto tempo você é servidora/servidor do órgão em que trabalha? Qual o cargo que você ocupa? Foi a primeira vez que você concorreu em um concurso por meio de cotas?
2. Você concorda com a política de cotas?
3. Na sua percepção, os servidores que acessaram o cargo público pela política de cotas têm tratamento diferenciado? Como?
4. No seu ambiente de trabalho, além de você, existem outros servidores que ingressaram pelo sistema de cotas?
5. Você já vivenciou ou presenciou situações de desrespeito / racismo, no órgão em que trabalha com intenção de estigmatizar servidores negros e cotistas?
6. Se a resposta anterior foi sim, de quem partiu a discriminação: Colegas, chefes/superiores, outras/os? Lembra-se de alguma para contar?
7. Por que você acha que isto acontece?
8. As mesmas situações ou tratamentos desrespeitosos ocorrem com outros servidores que não ingressaram pela política de cotas raciais?
9. Você já se sentiu excluída(o) no ambiente de trabalho por ter ingressado no serviço público por meio de cotas raciais? Caso sim, como isso ocorreu?
10. No órgão / departamento que você trabalha tem alguma política afirmativa com orientações para o respeito às diferenças no ambiente laboral?
11. Na sua opinião, como o Estado do Ceará pode aperfeiçoar a política de cotas?
12. Qual sua faixa etária?
 - a. Menos de 20 anos
 - b. 21 a 30 anos
 - c. 31 a 40 anos
 - d. 41 a 50 anos
 - e. 51 a 60 anos
 - f. 61 a 70 anos
 - g. Acima de 71 anos
13. Qual o seu gênero?
 - a. () Feminino
 - b. () Masculino
 - c. () Outro: _____
14. Em termos de raça, você se considera uma pessoa:
 - a. () Preta
 - b. () Parda
 - c. () Branca
 - d. () Indígena

e. () Amarela

f. () Outro: _____

15. Existe algum outro ponto que não foi abordado na entrevista e que você acha pertinente acrescentar?

APÊNDICE II - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Você está sendo convidado(a) por Daiana Rodrigues de Albuquerque como participante da pesquisa intitulada “Cotas raciais em concursos públicos no Estado do Ceará: Avaliação da trajetória da Lei nº 17.432/2021”. Você não deve participar contra a sua vontade. Leia atentamente as informações abaixo e faça qualquer pergunta que desejar, para que todos os procedimentos desta pesquisa sejam esclarecidos.

Justificativa e objetivos:

Nesse estudo pretendemos avaliar a política de cotas raciais nos concursos públicos, implementada pela Lei nº 17.432/2021, enquanto ação afirmativa que visa destinar 20% das vagas de concursos e seleções públicas para pessoas autodeclaradas negras. O motivo que nos leva a estudar esse assunto é avaliar a trajetória de implementação da Lei nº 17.432/21, para reserva de vagas para negros em concursos públicos, com base nos editais do período de 2021 a 2024 e nas percepções de cotistas aprovados e de membros que compõem as comissões de heteroidentificação em concursos realizados pela Fundação Universidade Estadual do Ceará (FUNECE).

Procedimentos:

Participando do estudo você está sendo convidado a: Ser entrevistado(a) durante aproximadamente 25 minutos. A entrevista será gravada em aparelho eletrônico e o arquivo de áudio será descartado após sua transcrição.

Desconfortos e riscos:

Você não deve participar deste estudo se sentir incômodo em responder questionamentos sobre suas vivências em relação a tal política. Ressaltamos que as respostas concedidas serão tratadas com total sigilo pela pesquisadora. Sendo assim, os riscos oferecidos por essa pesquisa são mínimos como conversar, ler um livro ou ouvir uma música.

Benefícios:

Você tem a oportunidade de contribuir com o aprimoramento de Políticas Públicas Afirmativas, em especial, a política de cotas raciais em concursos públicos, com eventuais reformulações que venham a ser propostas em nível local ou estadual.

Acompanhamento e assistência:

Não será necessário prestação de qualquer tipo de acompanhamento ou assistência aos participantes desta pesquisa.

Sigilo e privacidade:

Você tem a garantia de que sua identidade será mantida em sigilo e nenhuma informação será dada a outras pessoas que não façam parte da equipe de pesquisadores. Os resultados desta pesquisa poderão ser publicados em meio acadêmico, e sua identidade será preservada, com garantia de anonimato em todas as fases da pesquisa. Na divulgação destes resultados seu nome não será citado.

Ressarcimento e Indenização:

Você não terá nenhum gasto ou ganho financeiro por participar desta pesquisa. A entrevista ocorrerá em um horário que não atrapalhe suas atividades, agendada antecipadamente. Em qualquer momento o participante poderá recusar a continuar participando da pesquisa e que também poderá retirar o seu consentimento, sem que isso lhe traga qualquer prejuízo. As informações conseguidas através da sua participação não permitirão a identificação da sua pessoa, exceto aos responsáveis pela pesquisa, e que a divulgação das mencionadas informações só será feita entre os profissionais estudiosos do assunto. A qualquer momento o participante poderá ter acesso a informações referentes à pesquisa, pelos contatos da pesquisadora abaixo.

Responsável pela pesquisa:

Nome: Daiana Rodrigues de Albuquerque
Instituição: Universidade Federal do Ceará
Endereço: Ac. Público, 873, Pici, Fortaleza(CE)
Telefones para contato: 86 99962-3092

ATENÇÃO: Se você tiver alguma consideração ou dúvida, sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFC/PROPESQ – Rua Coronel Nunes de Melo, 1000 - Rodolfo Teófilo, fone: 3366-8344/46. (Horário: 08:00-12:00 horas de segunda a sexta-feira).

O CEP/UFC/PROPESQ é a instância da Universidade Federal do Ceará responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos.

O abaixo assinado _____, _____ anos, RG: _____, declara que é de livre e espontânea vontade que está como participante de uma pesquisa. Eu declaro que li cuidadosamente este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que, após sua leitura, tive a oportunidade de fazer perguntas sobre o seu conteúdo, como também sobre a pesquisa, e recebi explicações que responderam por completo minhas dúvidas. E declaro, ainda, estar recebendo uma via assinada deste termo.

Fortaleza, ____/____/____

Nome do participante da pesquisa

Data

Assinatura

Nome do pesquisador

Data

Assinatura

Nome do profissional
que aplicou o TCLE

Data

Assinatura