

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC  
CENTRO DE ENGENHARIA, MODELAGEM E CIÊNCIAS SOCIAIS  
APLICADAS  
BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

ALLANE DAMIÃO MOREIRA

**DEZ ANOS DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE  
COTAS RACIAIS NO SERVIÇO PÚBLICO DO  
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO:  
ANÁLISE DA LEI 15.939/13**

SÃO BERNARDO DO CAMPO - SP

2024

ALLANE DAMIÃO MOREIRA

**DEZ ANOS DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE COTAS RACIAIS NO  
SERVIÇO PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO:**

ANÁLISE DA LEI 15.939/13

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do ABC, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Bacharela em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dra. Regimeire Oliveira Maciel

SÃO BERNARDO DO CAMPO – SP

2024

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do ABC Elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da UFABC com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Moreira, Allane Damiano Dez anos de implementação da política de cotas raciais no serviço público do município de São Paulo : análise da Lei nº 15.939/13 / Allane Damiano Moreira. — 2024. 63 fls. Orientação de: Regimeire Oliveira Maciel Trabalho de Conclusão de Curso — Universidade Federal do ABC, Bacharelado em Políticas Públicas, São Bernardo do Campo, 2024. 1. ações afirmativas. 2. política de cotas. 3. políticas públicas. 4. equidade racial. 5. Lei 15.939/13,. I. Maciel, Regimeire Oliveira. II. Bacharelado em Políticas Públicas, 2024. III. Título

## FOLHA DE ASSINATURAS

Assinaturas dos membros da Banca Examinadora, que avaliou e aprovou a Defesa do Trabalho de Conclusão de Curso da discente ALLANE DAMIÃO MOREIRA, realizada em 16 de outubro de 2024, para a obtenção do título de Bacharela em Políticas Públicas.

---

Regimeire Oliveira Maciel

---

Paulo Sérgio da Costa Neves

---

---

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, agradeço à minha família pelo apoio incondicional, paciência com as minhas correrias e por me ensinarem que a educação é o caminho. Angela, Aurino e Anderson, vocês são muito importantes para mim.

Agradeço ao meu companheiro Daniel, que em todos esses anos me apoiou e me encorajou nos momentos mais difíceis.

Também sou grata aos meus amigos, pela escuta, por me encorajarem nos momentos difíceis, pelas trocas e pelas risadas, que tornam a vida mais leve e nos ajudam a entrar no eixo novamente. Vinicius, Alice, Tessi e Apolinário vocês foram fundamentais!

À minha professora orientadora Regimeire Oliveira Maciel pela paciência, orientação, aprendizado e atenção que tornaram possível a realização deste trabalho.

A todos os meus professores, desde a infância até a Universidade, foram muitos aprendizados e sou grata a todos eles.

A todos que de alguma forma me apoiaram nesta jornada. Muito obrigada!

"O racismo é uma engrenagem estruturante. Para desfazê-lo, precisamos agir diretamente sobre a máquina que o sustenta."

Sueli Carneiro

## RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso analisou a Lei 15.939/13, que estabeleceu a política de cotas nos serviços públicos do município de São Paulo. Para tanto, fez-se uso de pesquisa bibliográfica e documental. Em um primeiro momento, foram abordadas as ações afirmativas na Índia e nos Estados Unidos. Em seguida, foi feita uma revisão bibliográfica elucidando o conceito de ações afirmativas e de política de cotas. Foram destacados os fundamentos e princípios das ações afirmativas, as suas modalidades e seu público-alvo, bem como a construção dessas políticas no Brasil. Foram consultados e analisados os instrumentos normativos ligados à operacionalização da lei investigada. Por fim, foi feita uma análise geral da implementação da Lei 15.939/13, evidenciando os gargalos e os avanços da política. Os dados obtidos e investigados sugerem que as cotas raciais em concursos públicos são um importante instrumento para a equidade de oportunidades e a justiça social.

**Palavras-chaves:** Ações afirmativas, política de cotas, políticas públicas, desigualdade, equidade racial, Lei 15.939/13,

## **ABSTRACT**

This final paper analyzed Law 15.939/13, which established a quota policy in public services in the municipality of São Paulo. To this end, bibliographical and documentary research was used. Firstly, affirmative action in India and the United States was discussed. This was followed by a bibliographical review elucidating the concept of affirmative action and the quota policy. The foundations and principles of affirmative action, its modalities and target public were highlighted, as well as the development of these policies in Brazil. The normative instruments linked to the operationalization of the law under investigation were consulted and analysed. Finally, a general analysis was made of the implementation of Law 15.939/13, highlighting the policy's bottlenecks and advances. The data obtained and researched suggests that racial quotas in public exams are an important instrument for equal opportunities and social justice.

**Keywords:** Affirmative actions, quota policy, public policies, inequality, racial equity, Law 15.939/13



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>1. DISCRIMINAÇÕES, DESIGUALDADES E POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS</b>	<b>13</b>
<b>1.1 A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DAS AÇÕES AFIRMATIVAS NO CONTEXTO INTERNACIONAL</b>	<b>13</b>
<b>1.2 AÇÕES AFIRMATIVAS E AS COTAS RACIAIS: CONCEITOS, FUNDAMENTOS, PRINCÍPIOS, MODALIDADES E PÚBLICO-ALVO</b>	<b>18</b>
<b>1.3 COTAS RACIAIS NO BRASIL</b>	<b>21</b>
<b>1.4 O DISCURSO ANTI-COTAS NO BRASIL</b>	<b>27</b>
<b>2. AS COTAS RACIAIS EM CONCURSOS PÚBLICOS- O CASO DA CIDADE DE SÃO PAULO</b>	<b>31</b>
<b>2.1 COTAS RACIAIS NOS SERVIÇOS PÚBLICOS- HISTÓRICO DA CIDADE DE SÃO PAULO</b>	<b>32</b>
<b>2.2 AS BANCAS DE HETEROIDENTIFICAÇÃO E A OPERACIONALIZAÇÃO DA LEI Nº 15.939/2013</b>	<b>38</b>
<b>2.3 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 15.939/2013</b>	<b>48</b>
<b>3. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>57</b>
<b>4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>59</b>

## INTRODUÇÃO

O papel do poder público no combate às desigualdades e ao racismo é um tema central para a construção de uma sociedade mais justa. Dessa forma, as cotas raciais no Brasil são políticas públicas de inclusão socioeconômica que visam reparar as assimetrias históricas e estruturais que afetam as pessoas negras. No Brasil, as políticas de reserva de vagas trazem a possibilidade de aumentar a representatividade dessa população nas universidades e no serviço público, contribuindo para a criação de uma sociedade mais diversa e plural, além de promover a justiça social, a partir da inclusão de sujeitos historicamente marginalizados.

Em 2013, foi decretada na cidade de São Paulo uma lei para o estabelecimento de cotas raciais no serviço público municipal. A política foi estabelecida pela Lei 15.939/2013 e regulamentada pelo Decreto nº 54.949/14, prevendo a reserva de 20% de vagas para pessoas negras, alcançando os cargos efetivos e de livre provimento, bem como os estágios profissionais e concursos internos (de acesso), devendo ser aplicada obrigatoriamente por todos os órgãos da Administração Direta e Indireta.

No entanto, a implementação das cotas raciais no serviço público impôs à maior metrópole da América Latina grandes desafios. Afinal, tratava-se, na época, de uma política relativamente nova, polêmica na ala mais conservadora da sociedade e que visava implementação em larga escala e ainda combater uma das mazelas históricas de nosso país: o racismo. Assim, entender como a política se organizou e os ajustes que foram necessários para que se conseguisse alcançar os objetivos é fundamental para compreensão da importância dessa política pública.

Este trabalho buscou, a partir do entendimento que as cotas raciais são um mecanismo fundamental para a justiça social, a diminuição das desigualdades, o combate ao racismo e a oferta de um serviço público mais representativo da sociedade brasileira, apresentar a Lei 15.939/13, entender o contexto da criação da lei de cotas raciais no serviço público municipal, expor outras legislações pertinentes, levantar dados sobre essa política na cidade de São Paulo, analisar a implementação da Lei 15.939/13 e compreender os avanços e as limitações da política.

Para isso, a metodologia utilizada nesta pesquisa foi uma revisão bibliográfica e documental, que consistiu em coletar dados e informações acerca do tema disponíveis em publicações oficiais, documentos, legislações, entre outros materiais e fontes relevantes produzidos sobre o tema em questão. Na primeira parte do trabalho, com enfoque nas ações afirmativas e na modalidade reserva de vagas, foi utilizado como referência bibliográfica a

publicação “Ação afirmativa: conceito, história e debates” de Feres, Campos, Daflon e Venturini (2018) para abordar a experiência das políticas afirmativas na Índia e no Estados Unidos, e também para elucidar o que são as políticas de cotas, como elas são aplicadas, quais são o seu público-alvo e os princípios. Para apresentação de argumentos em defesa das cotas raciais, utilizei os textos “Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa de cotas” e “Algumas considerações sobre raça, ação afirmativa e identidade negra no Brasil: fundamentos antropológicos”, de Kabengele Munanga. O antropólogo traz aspectos importantes para a discussão sobre política de reserva de vagas e ações afirmativas no Brasil. Djamila Ribeiro, com o livro “Pequeno manual antirracista” e Silvio Almeida, com o livro “Racismo Estrutural” também são referências importantes nesta parte do trabalho, devido a análise socio histórica que eles fazem sobre racismo no Brasil. Do ponto de vista legislativo, nesta primeira parte, há a apresentação de trechos da Lei nº 12.711 de 2012, que dispõe sobre a reserva de vagas, através de cotas raciais, para ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Faz-se referência também à Lei nº 12.990 de 2014, que estabelece a reserva de 20% das vagas em concursos públicos no âmbito federal para candidatos negros.

Na segunda parte do trabalho, a maior parte dos textos utilizados são legislações do Município de São Paulo. Há o destaque para a Lei nº 15.939/13, Decreto nº 54.949/14 e Decreto 57.557/16. No geral, esses documentos versam sobre a implementação e a operacionalização da lei de cotas no serviço público municipal de São Paulo. Para análise dessa legislação de um ponto de vista prático, utilizo a publicação “Quem é negro no Brasil?” de Najara Costa. Marcilene Souza (2016), no texto “Ações afirmativas e cotas raciais nos concursos públicos do município de São Paulo: dois anos” também traz aspectos importantes sobre a implementação da Lei nº 16.939/13 em São Paulo, evidenciando os desafios da legislação. A autora Lívia Maria Santana e Sant’Anna Vaz (2018) contribuiu para elucidar o funcionamento das bancas de heteroidentificação com o artigo “As comissões de verificação e o direito à (dever de) proteção contra a falsidade de autodeclarações raciais”. Por fim, para o levantamento de indicadores sobre a política de cotas raciais no serviço público paulistano, utilizei o “Relatório Anual da Comissão de Monitoramento e Avaliação da Execução da Lei municipal 15.939/13”. Este documento é publicado anualmente e para este trabalho utilizei as versões do ano de 2014-2015 e 2023.

Do ponto de vista estrutural, o trabalho está organizado em dois capítulos. No primeiro capítulo, discute-se a construção histórica das políticas de ações afirmativas no cenário internacional, abordando o caso da Índia e dos Estados Unidos e suas especificidades. Em

seguida, foi feita uma revisão bibliográfica que explora os conceitos de ações afirmativas e política de cotas, os fundamentos, os princípios, as modalidades e o público-alvo das políticas de reserva de vagas. O capítulo também aborda o processo de implementação da política de cotas no Brasil, explicando a relevância da formação histórico-social brasileira na perpetuação do racismo em nossa sociedade, a luta do movimento negro pelo reconhecimento da pauta antirracista, a criação de políticas públicas de combate ao racismo e promoção da igualdade e os principais argumentos do discurso anti-cotas no Brasil.

No segundo capítulo, o foco é a implementação das cotas raciais no serviço público do município de São Paulo. É abordada a conjuntura de aprovação da lei 15.939/13, bem como as legislações a ela associadas, incluindo suas atualizações. Ademais, é explicado o papel das bancas de heteroidentificação e outros mecanismos que contribuíram para a efetividade e operacionalização dessa política. Por fim, é conduzida uma análise detalhada da aplicação da Lei 15.939/13 na cidade de São Paulo, com a identificação de desafios, avanços e os principais obstáculos enfrentados na efetivação dessa política pública.

## **Capítulo 1 - Discriminações, desigualdades e políticas de ações afirmativas**

Neste capítulo, será abordada a construção histórica da política de ações afirmativas e no contexto internacional. Em seguida, será feita uma revisão bibliográfica procurando elucidar o conceito de ações afirmativas e de política de cotas. Serão apresentados também os fundamentos, os princípios, as modalidades e o público-alvo das políticas de ação afirmativa. Por fim, discutiremos a construção da política de cotas no Brasil.

### **1. A construção histórica das ações afirmativas no contexto internacional**

As ações afirmativas são um conjunto de políticas públicas ou privadas, focais, com o objetivo de diminuir as desigualdades acumuladas na sociedade. A expressão ação afirmativa, segundo Feres Júnior, Campos, Daflon e Venturini (2018, p. 12), foi utilizada pela primeira vez em 1935, no texto “National Labor Relations Act”, conhecida também como Lei de Wagner. A publicação foi elaborada como resposta ao movimento de trabalhadores americanos que se mobilizaram para confrontar a disparidade de tratamento entre os sindicalizados e para instar o governo a implementar medidas afirmativas visando corrigir os abusos e as violações de direitos laborais.

Apesar de o termo “ações afirmativas” ter cerca de 90 anos e as discriminações serem muito mais antigas, a utilização dessas medidas é uma iniciativa relativamente recente e surgiu como mecanismo de combate às injustiças causadas pela discriminação racial, étnica, econômica ou de gênero, buscando oportunizar o acesso das minorias e grupos excluídos historicamente a determinados espaços. Dessa forma, a implementação de políticas de ação afirmativa tem sido uma resposta aos desafios econômicos, políticos e sociais decorrentes da persistência de desigualdades e discriminações em várias nações.

A urgência de equilibrar as oportunidades é uma constatação a nível internacional e embora frequentemente associarmos as ações afirmativas aos Estados Unidos, sua origem remonta à Índia. Por volta de 1947, a Índia conquistou sua independência e em sua carta magna, promulgada em 1949, criminalizou o casteísmo e implementou ações afirmativas. Assim como no Brasil, entre as ações afirmativas adotadas, houve a predominância da política de cotas, ou seja, a implementação de um sistema de reserva de vagas para os grupos marginalizados. Os indianos atribuíram 15% das vagas na administração e ensino público aos dalits e 7% a grupos étnicos excluídos socialmente, além de estabelecerem uma representação política mínima.

Os dalits e as tribos marginalizadas são historicamente discriminados, pois são considerados, dentro do sistema de castas indiano, como impuros e intocáveis (Amossy 2018). Normalmente, a essas pessoas são delegados serviços como limpeza, manejo dos mortos e outros trabalhos considerados, pela maior parte da sociedade, como degradantes. Dessa forma, a política de cotas possibilitou o acesso dessa população marginalizada a oportunidades de estudo e trabalho que até então lhe eram negadas.

Na Índia, as iniciativas no campo da justiça social, através da política de cotas para inclusão desses sujeitos no mercado de trabalho e nas instituições de ensino, são voltadas apenas para o setor público e não há programas desta natureza no setor privado. De acordo com Daflon (2008), houve, em 1990, a extensão de políticas de tratamento preferencial nos postos do governo para as chamadas Other Backward Classes and Castes. No entanto, segundo a publicação do Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA), diferentemente da primeira fase de implantação de políticas de cotas, essa nova movimentação gerou uma onda de protestos no país, diversos processos na Suprema Corte e até ações violentas como a imolação de jovens brâmanes.

A Índia é considerada um dos maiores exemplos no âmbito das políticas de cotas e os avanços conquistados no decorrer destes 65 anos são inegáveis. De acordo com o artigo “Cotas pelo mundo: ação garante 'intocáveis' na Índia e negros em Harvard”, publicado em 2022 no site da Uol, o índice de "intocáveis" com ensino superior saltou de 1% em 1950 para 12% em 2005. Contudo, mesmo muitas décadas depois da proibição legal da discriminação e a implementação da reserva de vagas, as desigualdades persistem. “A incidência da pobreza entre “os intocáveis” é maior do que no restante da população, a mobilidade social é menor e os investimentos educacionais trazem menos retorno do que aquele obtido pelos demais indianos” (Madheswaran & Attewell 2007, apud Daflon, 2008, p.5). Ou seja, a política apesar de ter avançado precisa ser monitorada e continuada para que alcance o ideal de igualdade.

Nos Estados Unidos, as ações afirmativas começaram por volta de 1960, impulsionadas pelo Movimento dos Direitos Civis (1955-1968), liderado pelo pastor Martin Luther King Jr, que buscava o fim da segregação racial institucionalizada no país. Assim, impulsionado pela pressão popular, o primeiro marco institucional americano de implementação das ações afirmativas foi a Ordem Executiva 10925, assinada pelo presidente John Kennedy. O documento previa o tratamento igualitário entre os empregados, sem distinção de raça, credo, cor ou nacionalidade.

Kennedy também foi responsável pela criação do Comitê para a Igualdade de Oportunidades no Emprego, que determinou que projetos financiados com recursos federais deveriam incluir medidas para evitar discriminações nas contratações e promoções no emprego. Sobre essa medida Oliven (2007) aduz:

Essa orientação do governo federal marca um esforço significativo de implementar uma política que fosse além de uma postura de antidiscriminação passiva. Ela traduz uma intenção de usar o poder público em benefício de vítimas de discriminação social. Os programas de ação afirmativa deveriam apresentar objetivos e procedimentos claros, que traduzissem um esforço no sentido de equalizar as oportunidades de emprego. (Arabela Campos Oliven, 2007, p.37)

Já no governo de Lyndon B. Johnson, as iniciativas foram caminhando não apenas no sentido de intolerância à discriminação, mas também com o objetivo de reparação e justiça social. O presidente fez um discurso de formatura para a turma de 1965 da Universidade de Howard comentando a abolição da escravidão nos Estados Unidos e nele afirmou:

A liberdade, per se, não é suficiente. Não se apagam de repente cicatrizes de séculos proferindo simplesmente: ‘agora vocês são livres para ir aonde quiserem e escolher os líderes que lhes aprouverem’”. Reforçando o apelo à reparação, Johnson faz uso de uma metáfora que remete aos grilhões do passado: “Não se pode pegar um homem que ficou acorrentado por anos, libertá-lo das cadeias, conduzi-lo, logo em seguida, à linha de largada de uma corrida, dizer ‘você é livre para competir com os outros’ e assim pensar que se age com justiça. (Feres, Campos, Daflon e Venturini, 2018, p.31)

Sob essa ótica, Johnson, por meio da Lei de Direitos Civis de 1964 e da Ordem Executiva 11246 em 1965, implementou metas de inclusão para as minorias e definiu a ação afirmativa como uma política que ia além da simples garantia de igualdade formal entre os cidadãos, oferecida pelos direitos civis. O governo então passou a alocar recursos para empreiteiras e instituições educacionais incentivando o desenvolvimento de programas voltados à inclusão.

Feres, Campos, Daflon e Venturini, (2018) fazem uma comparação do sentido do termo “ação afirmativa” entre o governo Kennedy e Johnson:

Apesar de ter sido usada por Kennedy no texto da Ordem 10.925, o termo “ação afirmativa” não tinha o sentido de “discriminação positiva” que veio a assumir, pela primeira vez, na Ordem Executiva 11.246, promulgada em 1965 por seu sucessor Lyndon B. Johnson. No texto de Johnson, ação afirmativa é definida como um procedimento ativamente direcionado para a promoção da igualdade racial na contratação como resultado objetivo, e não somente como princípio orientador. Em outras palavras, o critério adotado passava a ser a igualdade substantiva e não mais a puramente formal (Feres, Campos, Daflon e Venturini, 2018, p.57)

Já em 1969, o governo norte- americano, sob a presidência de Nixon, aprovou a mais abrangente lei sobre ação afirmativa no país. A Ordem da Filadélfia teve como objetivo combater práticas discriminatórias no setor de construção civil e exigiu de empreiteiros contratados pelo governo federal que tomassem providências efetivas para contratação de membros de minorias raciais e fornecessem provas do cumprimento dessa medida.

Até aqui é possível notar que as ações afirmativas estadunidenses eram bastante voltadas ao mercado de trabalho. No entanto, era só uma questão de tempo para que o ativismo governamental também adentrasse o sistema universitário. Considerando que boa parte dos investimentos que chegavam às instituições privadas eram enviados pelo governo, através de bolsas e financiamento de pesquisa, não foi difícil que as universidades privadas também fossem pressionadas a participar das ações afirmativas, sob o risco de perder as verbas públicas. Nesta perspectiva, cabe mencionar que, diferentemente do Brasil e da Índia, os Estados Unidos atualmente não utiliza política de cotas. A reserva de vagas foi considerada em 1978, no julgamento do caso Bakke pela Suprema Corte, como inconstitucional, sob a alegação de que estava em desacordo com a cláusula da Constituição que garante proteção igualitária dos cidadãos e uma lei que proíbe as instituições educacionais de aceitarem verba federal enviada com base em critérios raciais. Mas, na mesma decisão, o tribunal permitiu que universidades usassem ações afirmativas, considerando a raça dos candidatos como um entre vários aspectos analisados no processo seletivo, com objetivo de formar um corpo estudantil com maior diversidade.

Até o caso Bakke, o discurso usado para justificar a ação afirmativa era, principalmente, de igualdade, imparcialidade e de justiça restaurativa. Ninguém negava a extrema falta de representação de negros e, mais tarde, de hispânicos e de indígenas nas fileiras daqueles que possuem diplomas universitários e profissionais. Tampouco havia muita controvérsia sobre a origem da disparidade - no caso dos afro-americanos, os primeiros beneficiários da ação afirmativa, era um legado da escravidão e da discriminação que perdurou mesmo depois da escravidão legal . O caso Bakke mudou a natureza do discurso em torno da ação afirmativa, pois os educadores deixaram de tentar justificá-la pela equidade racial e, frequentemente sem qualquer mudança em suas práticas de admissão, passaram a promover a ação afirmativa por sua contribuição para a diversidade educacional (Lempert 2015, p. 44)

Assim foi feito até 2023, quando a Suprema Corte julgou novamente acusações de ilegalidade do uso de critério racial na seleção de alunos em instituições de ensino superior e votou pelo veto. Segundo matéria da BBC, publicada em junho daquele ano, “os autores dos processos judiciais argumentaram que o sistema de seleção resulta em discriminação racial e



prejudica estudantes asiáticos e brancos, que estariam perdendo vagas para candidatos que consideram menos qualificados”. Os argumentos apresentados são comuns no discurso anti-cotas. No entanto, o objetivo dessas ações é equalizar as oportunidades. Conforme afirmado anteriormente, nos Estados Unidos não há reserva de vagas para admissão nas universidades; a raça é apenas um dos aspectos avaliados e não a totalidade do processo seletivo; ainda assim em busca de um bem coletivo: o aumento da diversidade no ambiente educacional. Com essa leitura, deixa-se de lado o viés de reparação histórica e justiça social para a população negra. Igualmente, é fundamental considerar que o racismo e a discriminação afetam diariamente a população afro-americana. O país viveu sob leis segregacionistas e enfrentou uma guerra civil causada pela divergência sobre a continuidade ou não da escravidão e, na atualidade, ainda tem casos emblemáticos de violência institucional contra as pessoas negras, mostrando que ainda há desigualdade de tratamento e oportunidade para esses indivíduos.

A decisão da Suprema Corte sobre a inconstitucionalidade vai na contramão da tendência de expansão das ações afirmativas. Assim, para entender essa resolução é preciso levar em conta a formação social norte-americana e o contexto político. Nos Estados Unidos, diferente do Brasil e da Índia, os grupos historicamente marginalizados não são a maioria da população. De acordo com o último Censo (2020), apesar da população norte-americana branca não hispânica estar diminuindo gradativamente, ainda representam o maior grupo racial, 57,8%, da população. Diante dessa informação, cabe ressaltar que a classificação racial nos Estados Unidos é feita através do genótipo, em uma lógica chamada de "one-drop rule" ("regra de uma gota"), na qual as pessoas que se identificam como negras ou afro-americanas são aquelas que têm origem em grupos raciais negros da África e se consideram de ascendência africana. Também é relevante para essa discussão que existem, atualmente, segundo pesquisa da empresa Pew Research, 101 “Historically Black Colleges and Universities” ou seja, universidades historicamente negras. Essas instituições públicas e privadas foram criadas para atendimento da população negra porque mesmo depois da abolição da escravidão muitas faculdades segregavam a convivência entre brancos e negros. Como até a atualidade a população negra dos EUA é desproporcionalmente impactada pelos problemas sociais, a função dessas instituições continua pertinente. Neste sentido, a tônica segregacionista persiste de forma que boa parte da população não enxerga a necessidade da implementação de cotas.

Outra informação relevante é que o veredito de inconstitucionalidade ocorreu durante o governo Trump, após mudanças na Suprema Corte e a inclusão de juízes ultraconservadores.

Esse foi o mesmo grupo de magistrados que anulou em 2022 o direito constitucional ao aborto. Trump, desde sua campanha, atacava o uso da raça como marcador positivo no processo seletivo das instituições de ensino superior, alegando que isso discriminava as pessoas brancas e defendendo, em um país no qual os negros sobreviveram a 70 anos de segregação, o “daltonismo” – a não distinção entre as cores. Trump, também em seus primeiros dias de governo, replicou diretrizes do presidente Bush às instituições de ensino, deixando de lado importantes considerações do presidente Obama que encorajaram o viés racial.

Ademais, podemos mencionar que o contexto social também não era o mais favorável. Segundo pesquisa do Pew Research divulgada no início de junho de 2023:

Metade dos adultos norte-americanos são contra que universidades levem em consideração raça e etnia nas decisões de admissão. No mesmo levantamento, 49% dos entrevistados disseram que considerar a raça dos candidatos torna o processo de admissão menos justo, enquanto apenas 20% afirmaram que torna o processo mais justo, 17% acreditam que não afeta, e 13% disseram não ter certeza (Pew Research Center, 2003)

Nesta perspectiva, é oportuno avaliar que as ações afirmativas estão intrinsecamente ligadas a pressão social e agenda de governo, sendo suscetíveis a mudanças, expansões e retrocessos. Também cabe destacar que nos Estados Unidos não há ações afirmativas na política, dificultando representatividade neste âmbito e a defesa dos interesses dessa parte da população.

Diversos países ao redor do mundo como Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Índia, Alemanha, Austrália, Nova Zelândia e Malásia, entre outros, implementaram ações afirmativas. Sendo possível observar que aqueles que optaram pela predominância da reserva de vagas, através da política de cotas, têm alcançado resultados mais significativos. As cotas têm contribuído para reduzir desigualdades, promovendo além de mobilidade socioeconômica, maior representação em setores nos quais esses indivíduos eram antes excluídos. Todavia, é necessário que essas políticas sejam monitoradas, avaliadas e ajustadas para garantir que acompanhem as dinâmicas sociais e contemplem as particularidades de cada contexto, assegurando sua efetividade a longo prazo.

## **1.2 Ações afirmativas: conceito, fundamentos, princípios, modalidades e público-alvo**

As ações afirmativas são políticas públicas focalizadas que buscam atenuar a desigualdade política, social e econômica entre grupos de uma sociedade. Para Feres Júnior, Campos, Daflon e Venturini (2018), as ações afirmativas são um programa, público ou privado, que tem por objetivo conferir recursos ou direitos especiais para membros de um grupo social desfavorecido, com vistas a um bem coletivo:

São compreendidos como ação afirmativa os recursos e oportunidades distribuídos para efetivação da participação política, acesso à educação, admissão em instituições de ensino superior, serviços de saúde, emprego, oportunidades de negócios, bens materiais, redes de proteção social e reconhecimento. (Feres, Campos, Daflon e Venturini, 2018, p. 13).

As ações afirmativas abarcam a promoção de direitos civis, a emancipação econômica e a valorização do patrimônio cultural, sendo a dimensão socioeconômica que abrange educação e renda, a principal seara em que essas ações são desenvolvidas. Segundo o site “Mundo Educação”, são exemplos de ações afirmativas: as políticas sociais de oferta de bolsas e auxílios, a reserva de vagas prioritárias em programas de habitação e creche, a redistribuição de terras, a reserva de vagas em concursos públicos e instituições de ensino, as ações de estímulo à contratação de indivíduos de grupos sociais discriminados e a preferência em contratos públicos.

O jurista e ex-ministro do Superior Tribunal Federal (STF) Joaquim Barbosa Gomes também elabora uma definição de ações afirmativas:

Em síntese, trata-se de políticas e mecanismos de inclusão concebidos por entidades públicas, privadas e por órgãos dotados de competência jurisdicional, com vistas à concretização de um objetivo constitucional universalmente reconhecido- o da efetiva igualdade de oportunidades a que todos os seres humanos têm direito. (Gomes, 2001, p.90)

Gomes destaca que as ações afirmativas podem ser de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, “tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego” (Gomes, 2001, p.135).

No Brasil, a modalidade predominante de ação afirmativa é a política de cotas. De acordo com Feres Júnior, Campos, Daflon e Venturini:

As cotas correspondem à reserva de uma porcentagem ou número fixo de vagas disponíveis em um certame para serem preenchidos por beneficiários pertencentes a determinado grupo, sendo o restante das vagas destinada à ampla concorrência. Feres Júnior, Campos, Daflon e Venturini (2018, p.19)

As cotas raciais visam a oferecer um tratamento diferenciado para compensar as desvantagens das vítimas de racismo ou de outras formas de discriminação. Daí as terminologias de “equal opportunity policies”, ação afirmativa, ação positiva, discriminação positiva ou políticas compensatórias” (MUNANGA, 2001, p.31). Desse modo, as cotas precisam ser compreendidas, para além do retrospectivo de justiça reparativa, como um prognóstico para o futuro, no sentido de transformação da sociedade, tornando a composição social mais equânime e representativa do perfil demográfico da população.

Tratando-se do Brasil, um país que, desde a Abolição, nunca assumiu o seu racismo, condição sine qua non para pensar em políticas de ação afirmativa, os instrumentos devem ser criados através dos caminhos próprios ou da inspiração dos caminhos trilhados por outros países em situação racial comparável. (Munanga, 2001, p.34)

Pensando do ponto de vista histórico é fundamental a realização de medidas que visem a equalização de oportunidades à população negra, que promovam realmente igualdade entre todos os indivíduos, além da efetivação dos direitos humanos, em uma perspectiva de igualdade entre as raças, distribuindo recursos e oportunidades de forma equânime. Neste sentido, as cotas raciais propõem o tratamento diferente aos desiguais para a construção de uma distribuição equitativa de bens e oportunidades. São mecanismos fundamentais para a ampliação da ascensão social e econômica. Conforme defendido por Boaventura (2003):

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

Djamila Ribeiro, socióloga brasileira, também defende a necessidade das cotas raciais. Ela afirma que as cotas surgem como uma importante ferramenta para a inclusão da população negra em todas as áreas da sociedade brasileira, contribuindo para a diversidade e a pluralidade. Outrossim, essas políticas têm fomentado uma sociedade mais inclusiva e representativa, dando voz e valorizando os grupos historicamente marginalizados. Ribeiro (2019) também destaca a necessidade de responsabilização da branquitude no combate do racismo, não apenas como uma questão moral, mas também um dever histórico e político.

O racismo foi inventado pela branquitude, que como criadora deve se responsabilizar por ele. Para além de se entender como privilegiado, o branco deve ter atitudes antirracistas. Não se trata de se sentir culpado por ser branco: a questão é se responsabilizar. Diferente da culpa, que leva a inércia, a responsabilidade leva a ação. (Ribeiro, 2019, p.36)

No contexto das cotas, a palavra discriminação pode ser usada em dois sentidos: discriminação positiva – aquela que tem como objetivo pôr fim a promoção de um maior bem-estar do grupo discriminado – e discriminação negativa – aquela que contribui para sua miséria e ruína (Castel, 2007, apud Feres Júnior, Campos, Daflon, Venturini, 2018, p.18). Nesta perspectiva, algumas pessoas insistem em afirmar que as cotas tendem a discriminar as pessoas, no sentido de inferiorizá-las ao fazerem uso de política de cotas. No entanto, usaremos, neste trabalho, teóricos que defendem as cotas como uma forma de discriminação positiva, na busca pela equidade.

As políticas de cota diferenciam-se das políticas puramente antidiscriminatória, pois atuam de forma preventiva e reparativa em favor de indivíduos potencialmente discriminados, podendo ser justificadas tanto como instrumento para prevenir a discriminação presente, quanto como reparação dos efeitos de discriminação passada (Feres Júnior, Campos, Daflon, Venturini, 2018).

Cabe lembrar que as cotas possuem um caráter temporário. A legislação brasileira previu em 2012 que em 10 (dez) anos deveria ocorrer a revisão da política. Neste sentido, espera-se que em certo prazo não haverá necessidade de igualar os desiguais através de cotas. Contudo, apesar dos avanços, essa meta não foi cumprida e em meados de maio de 2024, quando a política foi revisitada, o Supremo Tribunal Federal (STF), determinou a prorrogação das cotas raciais. A lei atual continuará a produzir efeitos até a conclusão da análise do Projeto de Lei (PL) nº 1958/2021 do Congresso Nacional, já aprovado pelo Senado, determinando a prorrogação por 10 anos nas cotas raciais em concursos públicos federais e prevendo o aumento da reserva de vagas de 20% para 30%. Portanto, após mais de 10 anos de implementação da lei de cotas, alguns ruídos ainda permanecem. Há quem discorde, há quem concorde, mas sobretudo há números que comprovam a necessidade e a efetividade da lei.

### **1.3 Cotas raciais no Brasil**

O Brasil foi moldado por mais de três séculos de escravização da população negra. A abolição aconteceu em 1888. Entretanto, a falta de intervenção efetiva do Estado na integração da população negra e a difusão de teorias raciais que contribuíram para a formação da identidade social acabou por perpetuar o racismo e a exclusão dos negros em nossa sociedade. Em comparação a outros países que sofreram com leis segregacionistas, no Brasil, o racismo se institucionalizou de forma sistêmica e velada. Este processo resultou na determinação de hierarquias estruturantes no âmbito social e econômico, que ainda hoje impactam as relações

sociais e refletem em profundas disparidades socioeconômicas entre as populações branca e negra do país.

Silvio Almeida (2019) destaca a natureza sistêmica e profundamente enraizada do racismo na sociedade brasileira. Ele argumenta que o racismo no Brasil não é apenas um fenômeno individual, mas está intrinsecamente ligado às estruturas sociais, políticas e econômicas do país, sendo um processo estrutural e histórico, ligado às peculiaridades da nossa formação social. Conforme afirmado pelo ex-ministro dos Direitos Humanos e da Cidadania do Brasil, Silvio Almeida, em entrevista ao Jornal “El país”, um dos dificultadores para a superação do racismo e da discriminação é a negação dessa mazela social:

A negação é essencial para a continuidade do racismo. Ele só consegue funcionar e se reproduzir sem embaraço quando é negado, naturalizado, incorporado ao nosso cotidiano como algo normal. Não sendo o racismo reconhecido, é como se o problema não existisse e nenhuma mudança fosse necessária. A tomada de consciência, portanto, é um ponto de partida fundamental. (Almeida, 2023)

A insistência na negação do racismo no Brasil é uma realidade e pode ser explicada pela formação social brasileira, marcada pela difusão do mito da democracia racial. Para o sociólogo Gilberto Freyre, no contexto brasileiro, a relação entre o senhor e o escravizado tinha um certo grau de benevolência. Apesar da violência exercida, em comparação com a escravização em outros países, na análise do autor, o Brasil não foi o pior cenário. Ademais, Freyre destaca a mestiçagem como algo positivo, considerando a mistura das raças e, assim, ele desenvolve a teoria de uma convivência harmoniosa entre elas. Cabe ressaltar, no entanto, que a mestiçagem aconteceu, majoritariamente, a partir do abuso sexual de homens brancos sobre as mulheres negras, e essas práticas acabaram sendo entendidas como um reforço à ideia de tolerância e harmonia inter-racial no Brasil.

Munanga (2001) destaca que devido ao mito da democracia racial, o Brasil conviveu muito tempo sem leis protecionistas voltadas à população não branca, pois havia o entendimento da ausência dos preconceitos e da discriminação racial. Foi construído na sociedade brasileira, mesmo no pós-abolição, um racismo mascarado, reforçado pelo mito de igualdade entre as raças, que sistematicamente impedia o acesso da população negra à igualdade de direitos e o pleno exercício da cidadania. O mito da democracia racial desqualificava a ideia de raça enquanto um marcador social relevante no entendimento das desigualdades. Assim, governantes e sociedade civil permaneceram omissos diante de

inúmeras injustiças e violações dos direitos humanos que foram cometidas contra negros e indígenas.

Por volta de 1930, a concepção de democracia racial emergiu como uma alternativa às teorias deterministas que previam um destino sombrio para a maioria não branca, desafiando ideias que embasaram projetos eugenistas e sanitaristas no Brasil. Enquanto ela ajudou a superar o pessimismo do determinismo racial, também possibilitou, por meio da miscigenação, a perpetuação do ideal de branqueamento e a manutenção de hierarquias raciais. Essa transformação em ideologia nacional foi impulsionada pela propaganda do Estado Novo de Getúlio Vargas, que reprimiu expressões culturais de diversos grupos étnicos e proibiu associações étnicas durante seu regime ditatorial.

Assim, apenas com a democratização, que possibilitou que essas ditas minorias tivessem voz e a ampliação dos partidos políticos, houve o questionamento sobre o mito da democracia racial e o debate acerca da exclusão do negro na sociedade brasileira pode ser retomado. Movimentos sociais e ativistas negros emergiram, buscando combater o racismo institucionalizado e reivindicar direitos civis e igualdade de oportunidades. Neste sentido, a promulgação da Constituição de 1988 representou um marco na implementação das ações afirmativas no Brasil. Feres Júnior, Campos, Daflon e Venturini (2018) afirmam:

A nova Carta é bastante progressista no que toca à cesta de direitos sociais estipulados e à recomendação do ativismo estatal como instrumento fundamental na produção de maior igualdade de oportunidades. Em outras palavras, ainda que a nova Constituição não contenha provisões explícitas para a criação de políticas de ação afirmativa da maneira como elas vieram a aparecer mais tarde, ela contém as bases normativas para que isso aconteça (Feres Júnior, Campos, Daflon e Venturini, 2018, p. 68)

A Constituição Federal de 1988, marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no Brasil, estabeleceu importantes dispositivos que traduzem a busca da igualdade. O documento consagra como princípio fundamental a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, mediante a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação (artigo 3º, parágrafo I, III e IV)

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil

I - Construir uma sociedade livre, justa e solidária;

III - Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Natália Santos (2015) aduz que a nossa Carta Magna possibilitou bases práticas para a atuação política da luta antirracista. Segundo a autora, o documento, ao definir o Brasil como Estado Democrático de Direito, possibilitou que o movimento negro avançasse em algumas reivindicações como, por exemplo, a criminalização do racismo, referendada no artigo 5º. Outrossim, permitiu a ampliação da representação política do movimento negro e das manifestações antirracistas.

A luta pelo direito à igualdade se intensificou especialmente a partir dos anos 1990, com a ascensão do debate sobre políticas de ação afirmativa, incluindo as cotas raciais. A Marcha Zumbi de 1995 representou um marco crucial para a conquista de direitos da população negra. O evento ocorreu no dia 20 de novembro de 1995, em homenagem aos 300 anos da morte de Zumbi dos Palmares, e reuniu cerca de 30 mil pessoas em Brasília. O encontro foi organizado pelo Movimento Negro e envolveu sindicalistas, setores populares, organizações não governamentais, comunidade rurais, democratas, mulheres e todos dispostos a lutar contra o racismo e a opressão. O movimento demandava um “programa político amplo e projetado a partir de uma ótica negra, mudanças e aplicação de políticas públicas que beneficiassem a população negra” (JORNAL DA MARCHA, 1995). Na época, o presidente Fernando Henrique recebeu representantes da marcha e assinou um decreto instituindo o Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra.

A marcha também abriu caminho para que, em julho de 1996, fosse realizado o seminário internacional “Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos contemporâneos”. Esse debate foi organizado pelo Ministério da Justiça reunindo acadêmicos e membros da sociedade civil para discussão do tema e foi primordial para a formulação, alguns anos depois, de políticas de ação afirmativas no Brasil. A abertura do seminário foi feita pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Durante o governo FHC houve um intenso debate no qual o próprio presidente reconheceu a necessidade de políticas para diminuir as desigualdades raciais, mas, ao mesmo tempo, era relutante à implementação de políticas públicas baseadas em iniciativas de outros países no contexto brasileiro. Para ele:

Nós, no Brasil, de fato convivemos com a discriminação e convivemos com o preconceito, mas “as aves que aqui gorjeiam, não gorjeiam como lá”, o que significa que a discriminação e o preconceito que aqui temos não são iguais aos de outras formações culturais. Portanto, nas soluções para esses problemas, não devemos simplesmente imitar. Temos de ter criatividade, temos de ver de que maneira a nossa



ambiguidade, essas características não cartesianas – do Brasil – que dificultam tanto em tantos aspectos –, também podem ajudar em outros aspectos. (Fernando Henrique Cardoso, 1996)

Em 1997, foi promulgada a Lei nº 9.459 que criminalizou a discriminação e o preconceito. A legislação buscava garantir a preservação dos objetivos fundamentais da Constituição Federal também para as populações marginalizadas:

"Art. 1º Serão punidos, na forma desta Lei, os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional."

"Art. 20. Praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional.

Pena: reclusão de um a três anos e multa. (Lei nº 9.459/97)

É ponto pacífico que o combate à discriminação é um elemento crucial para a implementação do direito à igualdade. Contudo, se faz necessário admitir que a repressão e a punição não são capazes, sozinhas, de alcançar esse objetivo. Não podemos ser ingênuos de acreditar que a criminalização do racismo/discriminação e a conscientização das diferenças e a valorização da diversidade será suficiente, pelo menos não a curto prazo, para mitigar a desigualdades. Considerando o histórico de exclusão, violência e privação de oportunidades sofrido por esses grupos, além dessas ações articuladas, é indispensável uma vertente distributiva como a política de cotas. Outrossim, é urgente pensar em ampliar ações e investimentos se quisermos fortalecer o combate à discriminação.

Em 2001, foi realizada em Durban, na África do Sul, a Conferência Mundial Contra o Racismo. O encontro foi um marco importante no cenário internacional, reunindo líderes políticos, ativistas, acadêmicos e representantes da sociedade civil de todo o mundo para debater estratégias de enfrentamento ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata. Entre outras discussões, argumentou-se sobre a criação de políticas públicas a esse respeito:

Art. 107. Destacamos a necessidade de desenhar, promover e implementar em níveis nacional, regional e internacional, estratégias, programas, políticas e legislação adequados, os quais possam incluir medidas positivas e especiais para um maior desenvolvimento social igualitário e para a realização de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais de todas as vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, inclusive através do acesso efetivo à justiça para garantir que os benefícios do desenvolvimento, da ciência e da tecnologia contribuam efetivamente para a melhoria da qualidade de vida para todos, sem discriminação (DECLARAÇÃO DE DURBAM E PLANO DE AÇÃO, 2001)

A participação brasileira gerou expectativas e pressões para que o país adotasse medidas mais efetivas de combate ao racismo e de promoção da igualdade racial. Outrossim, o evento impulsionou resistências políticas internas, questionamentos jurídicos e debates sociais acerca da eficácia e da legitimidade das políticas de ação afirmativa, colocando o racismo em pauta na mídia e na agenda de governo.

Durante a conferência, foram propostas diversas iniciativas de ações afirmativas para equalizar as oportunidades e garantir acesso à educação para a população negra, entre elas o estabelecimento de cotas nas universidades públicas para essa população, conforme já ocorria em outros países. O governo de Fernando Henrique Cardoso, apesar de ter aprovado algumas propostas para constituição do Plano Nacional de Combate ao Racismo e Intolerância, não fez, em seu mandato, a implementação de nenhum tipo de política de cota.

Após a Conferência de Durban, o Brasil aumentou o engajamento na implementação das políticas de ação afirmativa, como as cotas em benefício dos negros, indígenas e outras minorias, conforme previsto na declaração assinada durante o evento. Esta ação representou um avanço significativo no reconhecimento e na promoção da igualdade e da diversidade no país. Contudo, o debate sobre a implementação da política de cotas repercutiu causando uma intensa discussão acerca da necessidade e da legalidade da política.

A política de cotas no Brasil iniciou no campo da Educação em uma decisão tomada através da Lei Estadual n 3.708/01 do Rio de Janeiro, que instituiu a reserva de até 40% das vagas de graduação para pessoas autodeclaradas negras e pardas nas universidades do estado. Assim, em 2001 a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade Estadual do Norte Fluminense foram pioneiras na implementação da lei de cotas no Brasil, junto com a Universidade do Estado da Bahia (UNEB), que adotou as cotas a partir de decisão do seu Conselho Universitário. A partir daí, a política começou a se espalhar, em um primeiro momento em resposta a incentivos do governo federal, como ações do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), as universidades federais aderiram à medida em ritmo acelerado, através de iniciativas articuladas localmente ou de leis estaduais.

Em 2009, a política de reserva de vagas foi questionada no Supremo Tribunal Federal (STF), a partir de uma ação impetrada contra o sistema de cotas da Universidade de Brasília (UNB). Em 2012, após uma longa batalha, o STF reconheceu a constitucionalidade da

iniciativa. Meses depois, a política foi reforçada e regulamentada pela Lei Federal 12.711/12 que estabeleceu a obrigatoriedade de implementação de cotas raciais no âmbito federal, prevendo a reserva de 50% das vagas em universidades federais, instituições federais de ensino técnico de nível médio para pessoas pardas, pretas e indígenas:

As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (Lei nº 12.711 de 2012, art.1º).

Em 2014 essa legislação se expandiu para o mercado de trabalho, sendo aprovada a lei 12.990, que determinou a reserva 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União a candidatos negros.

Art. 1º Ficam reservadas 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. (Lei 12.990 de 2014)

Ambas as leis foram marcos importantes na história da política de cotas nacional, representando um avanço para a justiça social e a efetivação de direitos. No entanto, o tempo passa, mas algumas polêmicas permanecem. A política de cotas ainda é um assunto muito debatido e enfrenta severas críticas em nossa sociedade.

#### **1.4 O discurso anti-cotas no Brasil**

Podemos considerar a política de cotas raciais no Brasil uma iniciativa recente. Por isso, ainda há o enfrentamento de muito preconceito, desconhecimento e críticas infundadas por uma parcela da sociedade, sobretudo os conservadores. A construção do imaginário social é uma produção coletiva e está relacionada à cultura mantida por uma sociedade e sua memória e, dessa forma, a mídia tem um papel crucial na construção e expressão de ideias e discursos.

Thais Moya e Valter Silvério escreveram, em 2009, um artigo com os principais argumentos em voga na imprensa brasileira acerca da repercussão da política de cotas. Segundo os autores, havia três ideais contrários à implementação da reserva de vagas, que refletem o imaginário presente no tecido social e cultural brasileiro: a afirmação de que o sistema de cotas

desrespeita o mérito individual, infringindo o princípio da isonomia; que o sistema de cotas representa uma medida racista, oficializando e institucionalizando o racismo, além de acirrar uma competição racial desnecessária e desleal; e que o sistema de cotas era uma “cortina de fumaça”, um subterfúgio político do governo que deveria investir mais nas escolas públicas para que os estudantes negros pudessem acessar os espaços por mérito próprio.

Outro argumento recorrente é a considerada ilegalidade da lei de cotas raciais. A lei de cotas raciais foi alvo de diversos processos judiciais, sob o argumento de ferir o princípio da igualdade entre as pessoas, garantido pela Constituição Federal. A constitucionalidade foi julgada pelo Ministro do Superior Tribunal Federal (STF), Luís Roberto Barroso, a pedido da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Por fim, houve o entendimento da constitucionalidade da lei por existir um dever de reparação histórica decorrente da escravidão e de um racismo estrutural no país.

Kabengele Munanga (2001) escreve um texto em defesa da política de cotas no Brasil, avaliando essa iniciativa positivamente e rebatendo os elementos mais comuns no discurso antipolítica. Segundo o antropólogo, um dos argumentos mais frequentes usado por essas pessoas é a dificuldade de identificação racial devido à miscigenação brasileira. Mas, o próprio autor destaca não ser motivação suficiente para contraposições às cotas:

A identificação é uma simples questão de autodefinição, combinando os critérios de ascendência politicamente assumida com os critérios de classe social. Isso tem sido o critério ultimamente utilizado até pelos pesquisadores e técnicos do último recenseamento do IBGE. Munanga, 2001, p.36)

O segundo argumento apresentado pelos opositores à cota, segundo Munanga (2001), é que, no caso dos Estados Unidos, as políticas americanas falharam em reduzir a discriminação racial entre brancos e negros e beneficiaram apenas a classe média afro-americana, deixando um gargalo de atendimento dos americanos negros de baixa renda.

Ao analisar o impacto das cotas na redução das desigualdades de renda é importante considerar que a pobreza e a exclusão social são problemas multifacetados, que não podem ser resolvidos apenas por meio de uma política específica. Nesse sentido, as cotas têm um papel importante ao garantir o acesso desses grupos à educação superior e ao mercado de trabalho, proporcionando oportunidades que antes estavam fora de seu alcance devido a barreiras históricas e estruturais. Além disso, as cotas funcionam como um mecanismo de reparação histórica, reconhecendo e compensando injustiças e discriminações passadas. Elas são uma

forma de promover a igualdade de oportunidades e de ampliar a diversidade e a pluralidade nas instituições e na sociedade como um todo. Para isso, o autor propõe uma abordagem adaptada à realidade brasileira, considerando raça e classe, conforme já observamos nas cotas de algumas universidades públicas, que usam essas duas categorias para garantir o atendimento para pessoas negras e pessoas negras de baixa renda.

O terceiro argumento comum no discurso anti-cotas é a exclusão dos povos originários nas cotas raciais (Munanga, 2001). Sobre isso, Munanga reconhece a necessidade de políticas específicas para os indígenas, mas destaca que isso não invalida as propostas voltadas para a população negra, que é uma população mais numerosa. Ademais, a política de cotas pode e precisa ser ampliada para garantir justiça social e igualdade coletiva, assim, o autor se mostra a favor da implementação de uma exclusiva para indígenas.

As pessoas negras no Brasil somam mais de 70 milhões de pessoas, enquanto a população indígena é estimada em menos de 500 mil. Sob essa perspectiva, a inclusão de estudantes indígenas nas universidades públicas apresenta um desafio relativamente menor em comparação com a complexidade das políticas de acesso voltadas para a população negra. Para Munanga (2001, p.39): “O que faltam são as propostas de políticas públicas específicas a curto, médio e longo prazo direcionadas para solucionar os problemas de escolaridade, educação e ingresso dos índios na universidade”.<sup>1</sup>

O quarto argumento que o autor rebate é que as cotas prejudicam a imagem profissionais dos negros beneficiados. De acordo com Munanga, as pessoas anti-cotas alegam que os cotistas sempre poderão ser acusados de terem entrado por uma “porta diferente”. Ou seja, no momento das grandes concorrências, as cotas poderiam perigosamente estimular os preconceitos. Pior ainda, sob o pretexto de favorecer materialmente uma população desfavorecida, essa política poderia prejudicar o orgulho e a dignidade da população negra. No entanto, já há um contexto de preconceito ao qual estes indivíduos estão sujeitos diariamente e que, para o antropólogo, as chances de defesa são maiores com essas pessoas na ativa, desconstruindo nesses ambientes essa visão preconceituosa. Por isso, Munanga afirma:

As cotas não vão estimular os preconceitos raciais, pois estes estão presentes no tecido social e na cultura brasileira. Discriminar os negros no mercado de trabalho pelo fato de eles terem estudado graças às cotas é simplesmente deslocar o eixo do preconceito

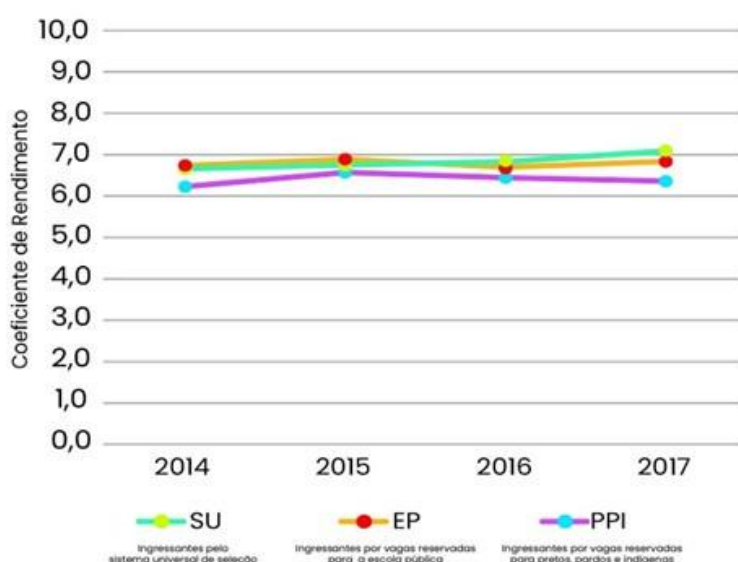
---

<sup>1</sup> Este era um tipo de argumento do momento inicial de discussão sobre as cotas raciais, antes da formatação da Lei 12.711/2012 e das experiências que já incluíam indígenas. Na lei de cotas, a reserva de vagas para indígenas foi inserida.

e da discriminação presentes na sociedade e que existem sem cotas ou com cotas. (Munanga, 2001, p.41)

O quinto argumento aborda a suposta degradação do nível de ensino com a implementação das cotas. Contudo, trata-se de uma afirmação equivocada, conforme dados, por exemplo, do coeficiente médio de rendimento dos ingressantes na Unesp entre 2014 e 2017. Na tabela abaixo, que compara estudantes que ingressaram na Unesp pelo sistema universal e aqueles que ingressaram pelo sistema de reserva de vagas, podemos observar que não há diferenças relevantes no desempenho entre cotistas e não cotistas:

**Comparação do coeficiente de rendimento médio dos estudantes da Unesp entre 2014 e 2017, segundo a forma de ingresso.**



Além disso, o autor destaca que as universidades têm recursos humanos capazes de remediar as lacunas dos estudantes oriundos das escolas públicas por meio de propostas de uma formação complementar. Para Munanga (2001), as cotas têm favorecido a integração de pessoas negras e as pessoas que condenam as políticas de ação afirmativa buscam com esses discursos a manutenção do status. Por isso, é fundamental reconhecer que embora as políticas de cotas não tenham resolvido todos os problemas sociais de forma isolada, elas têm promovido avanços.

Najara Costa (2018), igualmente, aduz pontos importantes em defesa das políticas de cota no Brasil. Para ela, a diferenciação promovida pela política está alinhada com o princípio da isonomia, pois, baseia-se na necessidade de superar o racismo estrutural e institucional em nossa sociedade, garantindo a igualdade material entre os cidadãos e promovendo uma distribuição mais justa de bens sociais, além de reconhecimento à população afrodescendente.

Costa (2018) posiciona-se também em defesa das cotas raciais nos concursos públicos. Neste sentido, cabe lembrar que a política de cotas no Brasil se inicia no campo da educação e é expandida para o mercado de trabalho, também caracterizado por desigualdades de diversas ordens. A lei federal nº 12.990, promulgada em 09 de junho de 2014, estabeleceu a reserva de 20% vagas em concursos públicos federais para candidatos negros. No entanto, antes da aprovação, alguns estados e municípios já haviam se adiantado e implementado a política. Ela argumenta que, ao contrário do que alguns dizem, não há violação dos princípios do concurso público e da eficiência.

A reserva de vagas para negros não dispensa a aprovação no concurso público, o candidato da mesma forma precisa passar por todas as etapas previstas no certame, comprovando que está apto, assim como os demais aprovados, a exercer o cargo. Por fim, a inclusão do critério racial na seleção, em vez de prejudicar o princípio da eficiência, amplia sua realização ao criar uma “burocracia representativa” que assegura a consideração dos pontos de vista e interesses de toda a população nas decisões estatais.

Dessa forma, é possível afirmar que as cotas, apesar das críticas recorrentes, têm cumprido um papel essencial de redistribuição de oportunidades e dinamismo socioeconômico e que a sua implementação tem mudado positivamente a vida de inúmeras pessoas a partir da oferta de oportunidades de estudo e no mercado de trabalho. Também cabe destacar que a Educação é fundamental para que a política de cotas siga caminhando de forma positiva, a partir da conscientização do impacto da escravidão dos negros no Brasil nas relações sociais e de que é dever de toda a sociedade engajar-se na defesa de políticas públicas voltadas à população negra para a plena democracia e a justiça social

## **Capítulo 2 - As cotas raciais em concursos públicos - o caso da cidade de São Paulo**

Neste capítulo, será abordada a implementação da política de cotas nos serviços públicos, com enfoque no município de São Paulo. Em seguida, é feita uma revisão bibliográfica elucidando a legislação acerca do tema e suas atualizações. Outrossim, é explicado o papel das bancas de heteroidentificação e outros mecanismos para a operacionalização da política e garantia de sua eficiência. Por fim, é feita uma análise da implementação da Lei nº 15.939/13, procurando destacar os avanços e gargalos da política.

## 2.1 Cotas raciais nos serviços públicos: aspectos históricos do caso de São Paulo

Segundo Volpe e Silva (2016), as políticas de cotas, voltadas ao ingresso da população negra na administração pública, estiveram presentes no governo federal nos anos 2000. No entanto, de forma pontual e descontinuada. As autoras listam alguns órgãos que participaram desse sistema de reserva de vagas para ingresso no serviço público, entre eles estão: Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Justiça; Ministério da Cultura; Ministério das Relações Exteriores com o programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco; e Supremo Tribunal Federal (STF). Outrossim, elas destacam que entre 2002 e 2004, municípios como Jundiaí e Cubatão, além do estado do Paraná, começaram a instituir sistema de reserva de vagas para negros na administração pública e foram acompanhados por dezenas de outras iniciativas.

Contudo, somente alguns anos depois, reconhecendo a urgência dessa medida no combate ao racismo institucional e na promoção da igualdade racial, foi instituída a Lei federal nº 12.990/14, que estabeleceu a reserva de 20% das vagas ofertadas em concursos públicos federais para o provimento de cargos efetivos e empregos públicos para candidatos negros. Neste sentido, cabe lembrar que é responsabilidade do poder público a realização de políticas que promovam a justiça social, proporcionando a fruição de direitos fundamentais para grupos sociais historicamente excluídos. Dessa forma, impulsionado pela reserva de vagas para negros nas universidades federais, o poder público, após mobilização social do movimento negro, passa a reconhecer a necessidade de ampliar o escopo da política de cotas e tornar o serviço público mais diverso e representativo. Assim, os estados e municípios que ainda não haviam se mobilizado, e tinham uma conjuntura favorável, começaram a se organizar sobre essa questão.

Em maio de 2013, apenas 5 meses após assumir o poder Executivo de São Paulo, o prefeito Fernando Haddad do Partido dos Trabalhadores (PT), através da Lei nº 15.764/13, reformulou a estrutura organizacional das Secretarias da cidade de São Paulo. Em consonância com as discussões sobre a implementação de cotas raciais em concursos públicos do âmbito federal, Haddad criou a Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial (SMPIR), sob o comando do recém-eleito vereador, cantor e ativista do movimento negro brasileiro, Netinho de Paula (na época do Partido Comunista do Brasil):

Art. 2º Fica criada a Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial – SMPIR, órgão da Administração Municipal Direta, com a finalidade de formular, coordenar e articular políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial e avaliação das políticas públicas de ações afirmativas da promoção dos direitos dos indivíduos e grupos étnico-raciais, com ênfase na população negra, que sofreram injustiças



históricas e sofrem de desigualdades sociais motivadas pela discriminação racial e demais formas de intolerância.

Art. 3º Compete à Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial:

I – assessorar o Prefeito na formulação de políticas e diretrizes voltadas à promoção da igualdade racial;

II – coordenar e acompanhar as políticas transversais de Governo para a promoção da igualdade racial, no planejamento, coordenação da execução e avaliação do Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial;

III – promover e acompanhar a execução dos programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação da promoção da igualdade racial;

IV – articular e facilitar a concretização de projetos, programas e políticas públicas de ação governamental para a promoção da igualdade racial;

V – promover o enfrentamento da discriminação racial, em todas as formas de violência, defendendo os direitos individuais e coletivos dos diversos grupos étnico-raciais;

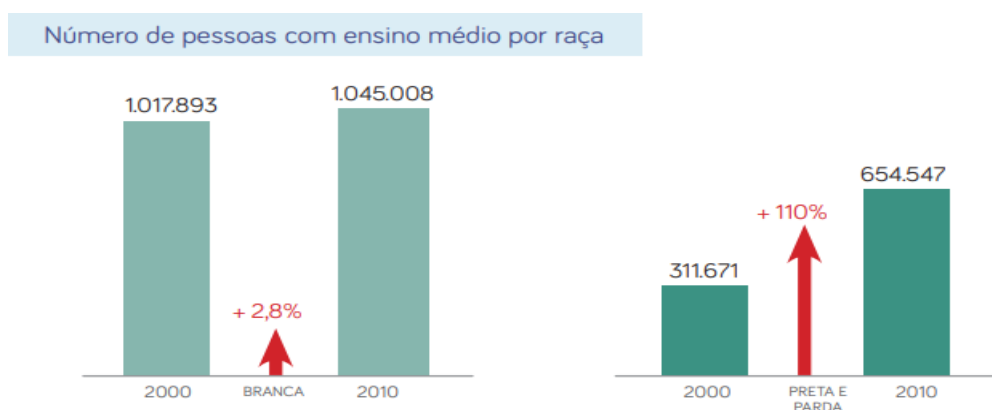
VI – acompanhar e propor políticas de necessidades específicas para os povos indígenas e comunidades tradicionais e religiões de tradição africana;

VII – estabelecer parcerias com entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, com vistas a promover projetos voltados à promoção da igualdade racial;

VIII – realizar as Conferências Municipais de Promoção da Igualdade Racial;

IX – exercer outras atribuições correlatas e complementares na sua área de atuação. (Lei nº 15.764/13)

Entre outras funções, a SMPİR ficou responsável, junto com a Secretaria Municipal de Gestão (SMG), pela realização de um estudo sobre a questão racial no município. A análise foi anunciada na primeira edição do evento “São Paulo Diverso: Fórum de Desenvolvimento Econômico Inclusivo”, elaborado pela SMPİR, e trouxe dados alarmantes acerca da escolaridade e desigualdade salarial entre pessoas brancas e negras no município de São Paulo:





Fonte IBGE- Censo Demográfico 2010

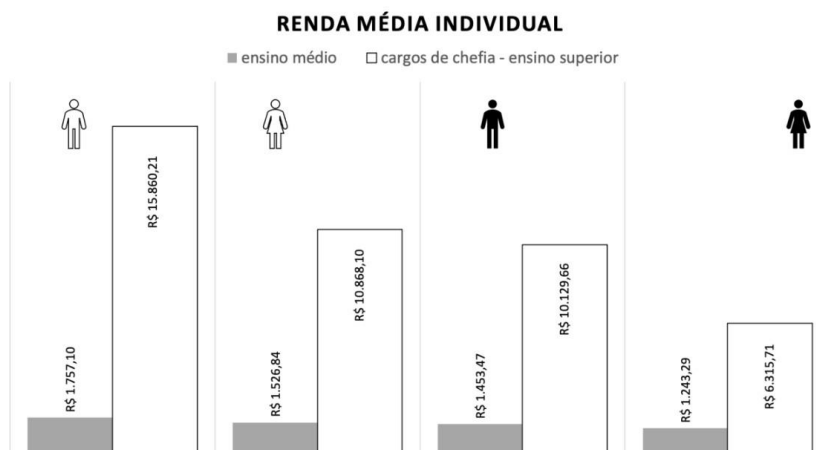


Figura 1: Renda média individual por raça e gênero. Fonte: São Paulo Diverso.

A Lei nº15.764/13 também foi responsável pela criação do Conselho Municipal de Igualdade Racial (COMPIR). O órgão colegiado foi instituído, entre outras funções, para fortalecer as discussões sobre a temática racial no município de São Paulo e garantir a participação e o diálogo da população negra do município de São Paulo com o poder público:

Art. 14. Fica criado, na Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial, o Conselho Municipal de Igualdade Racial – COMPIR, órgão colegiado de composição tripartite, composto por representantes do poder público municipal, servidores públicos e da sociedade civil, com a finalidade de subsidiar a elaboração, a implementação, o acompanhamento e a avaliação da política pública local de igualdade racial

Art. 15. O Conselho Municipal de Igualdade Racial tem as seguintes atribuições:

I – propor, em âmbito municipal, políticas de promoção da igualdade racial, com o objetivo de combater o racismo e a discriminação racial, desconstruir preconceitos e reduzir as desigualdades raciais, inclusive no aspecto econômico, financeiro, social, político e cultural;

II – propor estratégias de acompanhamento, avaliação e fiscalização das políticas de promoção da igualdade racial, fomentando a inclusão da dimensão racial nas políticas públicas desenvolvidas no Município;

III – acompanhar, analisar e apresentar sugestões em relação ao desenvolvimento de programas e ações governamentais, com vistas à implementação de ações de promoção da igualdade racial;

IV – acompanhar e propor medidas de defesa de direitos de indivíduos e grupos étnico-raciais afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância;

V – organizar e acompanhar a Conferência Municipal de Promoção da Igualdade Racial.

Art. 17. A Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial será representada no Conselho Municipal de Igualdade Racial pelo Secretário Municipal e pelos Coordenadores Gerais.

Art. 18. Os representantes dos servidores públicos serão eleitos em plenárias convocadas pela Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial.

Art. 19. A representação dos servidores públicos e da SMPiR não poderá ultrapassar 40% (quarenta por cento) da totalidade dos membros do Conselho.

Art. 20. representação da sociedade civil será obtida em plenária aberta a entidades, grupos, movimentos e associações previamente cadastradas na Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial e que tenham, comprovadamente, desenvolvido esforços na luta contra a discriminação racial.

Art. 21. As regras para a primeira eleição dos membros do Conselho e dos suplentes, bem como seu funcionamento serão estabelecidos em regulamento.

Art. 22. O mandato dos representantes do Conselho Municipal de Igualdade Racial será de 2 (dois) anos, permitida uma reeleição. (Lei nº15.764/13)

Considerando a criação de legislações pertinentes e a pressão social, sobretudo do movimento negro, os vereadores do Partido dos Trabalhadores (PT) Alessandro Guedes, Alfredinho, Arselino Tatto, Jair Tattto, José Américo, Juliana Cardoso, Nabil Bonduki, Paulo Fiorilo, Reis, Senival Moura e Vavá encaminharam o Projeto de Lei nº 223/2013 que propôs a implementação de cotas raciais nos serviços públicos do município de São Paulo.

Se tratava de um momento oportuno para a aprovação da lei de cotas na maior cidade da América Latina; uma janela de oportunidade, pois a conjuntura era aparentemente favorável. O prefeito Haddad já havia se manifestado anteriormente a favor das cotas. A SMPiR estava sob o comando de Netinho de Paula, o COMPIR estava atuando, e na III Conferência Municipal de Promoção da Igualdade Racial que aconteceu em São Paulo, em agosto de 2013, a questão foi amplamente debatida sob o clamor social de institucionalização da reserva de vagas para negros, em prol da justiça reparativa e equalização das oportunidades. Ademais, tramitava no âmbito federal uma proposta semelhante, e já havia, no Estado de São Paulo, 13 cidades nas quais a lei de cotas já havia sido aprovada: Cubatão, Jundiaí e Piracicaba em 2002,

Bebedouro, Itu, Ituverava e Jaboticabal em 2003, Campinas, Limeira e Matão em 2004, Itatiba em 2005, Embu das Artes em 2010 e Porto Feliz em 2011.

Assim, em dezembro de 2013, a metrópole paulistana estabeleceu, a partir da Lei 15.939/13, a política de cotas raciais, prevendo a reserva de 20% das vagas em cargos efetivos, comissionados e estagiários no serviço público municipal para o ingresso de pessoas negras ou afrodescendentes<sup>2</sup>. Para os efeitos desta legislação, eram considerados beneficiários as pessoas que se auto identificavam como pretos, pardos ou denominação equivalente, de acordo com o estabelecido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Art. 1º Todos os órgãos da Administração Pública Direta e Indireta do Município de São Paulo ficam obrigados a disponibilizar em seus quadros de cargos em comissão e efetivos o limite mínimo de 20% (vinte por cento) das vagas e/ou cargos públicos para negros, negras ou afrodescendentes.

§ 1º Para os efeitos desta lei, consideram-se negros, negras ou afrodescendentes as pessoas que se enquadram como pretos, pardos ou denominação equivalente, conforme estabelecido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou seja, será considerada a autodeclaração.

§ 2º Os percentuais mínimos previstos no “caput” deste artigo aplicam-se à contratação de estágio profissional desenvolvido pela Administração Direta e Indireta do Município de São Paulo.

§ 3º Será garantida a equidade de gênero para composição das ocupações a que se refere a presente lei.

Art. 3º Em caso de não preenchimento do percentual mínimo para ingresso através de concurso público, as vagas remanescentes serão distribuídas aos demais candidatos.

A legislação foi classificada como pioneira, pois englobou não apenas os servidores públicos, mas também os comissionados e estagiários. Outro ponto inovador foi o estabelecimento da paridade de gênero na distribuição das vagas, destinando 50% de vagas para mulheres e 50% para homens, ampliando a lei de seu escopo de reparação histórica racial também para o campo da justiça de gênero. O texto também previu que, no caso de não preenchimento dos 20% das vagas destinadas aos cotistas negros, nos concursos públicos, as vagas remanescentes fossem destinadas à ampla concorrência.

A lei 15.939/13 foi regulamentada, em 21 março de 2024, através da publicação do Decreto Municipal nº 54.949/14. Esse primeiro documento disciplinador ainda apresentava

---

<sup>2</sup> Termo melhor explicado posteriormente por meio do Decreto 57.557/16.

critérios ambíguos sobre o público-alvo do benefício, mas elucidou pontos importantes da política:

Art. 4º Para os efeitos deste decreto, será considerado negro, negra ou afrodescendente, o candidato que assim se autodeclare no momento da inscrição para o respectivo concurso ou seleção pública pelas cotas raciais, conforme o quesito cor ou raça utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

§ 1º A opção pela participação no concurso ou seleção pública por meio da reserva de vagas garantida pela Lei nº 15.939, de 2013, é facultativa.

§ 2º Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso ou seleção pública e, se houver sido nomeado ou admitido, ficará sujeito à nulidade de sua nomeação e posse no cargo efetivo ou de sua admissão no emprego público, após procedimento administrativo no qual lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Art. 5º Os candidatos negros, negras ou afrodescendentes que optarem pela reserva de vagas de que trata este decreto concorrerão concomitantemente às vagas reservadas nos termos da Lei nº 15.939, de 2013, e deste decreto e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso ou seleção pública.

Art. 8º A publicação do resultado definitivo do concurso ou seleção pública será feita em 3 (três) listas, contendo:

I - a primeira, a classificação de todos os candidatos aprovados, inclusive das pessoas com deficiência, na forma da Lei nº 13.398, de 2002, e dos candidatos aprovados nos termos deste decreto;

II - a segunda, apenas a classificação das pessoas com deficiência;

III - a terceira, apenas a classificação dos candidatos aprovados nos termos deste decreto. (Redação dada pelo Decreto nº 55.320/2014)

Art. 10. O limite mínimo de 20% (vinte por cento) estabelecido pela Lei nº 15.939, de 2013, aplica-se ao conjunto de cargos de provimento em comissão.

§ 1º No que concerne aos cargos em comissão de direção e assessoramento superior, incluindo os de Secretário Municipal, Secretário Adjunto, Chefe de Gabinete e Subprefeito, a Administração Municipal terá como objetivo atingir o disposto neste artigo até 31 de dezembro de 2016.

Art. 11 Fica criada a Comissão de Monitoramento e Avaliação da execução da Lei nº 15.939, de 2013, para compilação de dados, avaliação dos resultados, acompanhamento e proposição de medidas para o efetivo cumprimento da lei. (Decreto 54.949 de 21 de março de 2014)

Cabe destacar a possibilidade de concorrência concomitante na lista de cotistas e ampla concorrência, permitindo ao candidato optar, no momento da chamada, pela qual é de sua preferência. No caso de um candidato cotista assumir pela ampla concorrência, a vaga reservada dentro da porcentagem de cotas é destinada a outro candidato respeitando a porcentagem mínima estabelecida pela Lei 15.939. Também foi permitido que o candidato negro fizesse a opção de concorrer ou não através da cota. Neste sentido, a socióloga Marcilene Souza (2016),

estudiosa da implementação da política de cotas em São Paulo e outras capitais, avalia como um aspecto positivo do regulamento:

Essa questão pode parecer óbvia, mas apresenta implicações importantes ao impactar simbolicamente- e de forma positiva- quando permite ao candidato refletir suas escolhas de “forma livre” e contribui para descaracterizar a ideia de que “todos os negros seriam obrigados a optar por cotas raciais” ou de que todos os negros seriam “naturalmente os cotistas do concurso” (Souza, 2016)

Souza (2016) também destaca a importância da divulgação da lista de classificados para aumentar a transparência do trâmite e possibilitar maior controle social da política. Igualmente se posiciona a favor da previsão de eliminação do candidato que for comprovada a falsa declaração no momento da nomeação. Ou se já nomeado, sofrer processo administrativo correndo o risco de perder o cargo e estar sujeito à aplicação de outras sanções cabíveis. Entretanto, aqui ela enfatiza um ponto crucial, com essa legislação vigente, só existia a possibilidade de punição em situações de uso indevido da cota, caso houvesse denúncia.

Sobre as vagas comissionadas de Direção e Assessoramento Superior (DAS), consideradas vagas de alto escalão, o decreto 54.949/14 estabeleceu o prazo máximo de preenchimento dos 20% das vagas ocupadas por pessoas negras até o dia 31 de dezembro de 2016. Tal resolução é importante por colocar à baila os cargos de alto prestígio social, maior remuneração e poder decisório e estabelecer uma data para cumprimento da determinação.

A normativa também foi responsável pela criação de uma Comissão de Monitoramento e Avaliação da lei de cotas para compilação de dados, avaliação de resultados, acompanhamento e proposição de medidas para o efetivo cumprimento da lei. Esse grupo, apesar de não ter a função explícita, também ficou incumbido do recebimento e apuração de denúncias sobre supostas fraudes.

Segundo Najara Costa (2018), que se dedicou a estudar a implementação da Lei 15.939/13, a complexidade da execução das cotas passou a exigir maior sistematização acerca dos mecanismos de controle. Era imprescindível a complementação da legislação através de uma regulamentação mais objetiva e minuciosa para melhorar a eficiência da política e evitar as fraudes. Dessa forma, em 2016, houve a aprovação do Decreto 57.557/16, revogando o decreto 54.949/14.

## **2.2. As bancas de heteroidentificação e a operacionalização da Lei nº 15.939/2013**

O Decreto 57.557/16 pode ser considerado um divisor de águas no andamento da política de cotas paulistana. Entre as principais regulações, determinou que, além da declaração de pertencimento racial, era obrigatória a comprovação da correspondência de identidade fenotípica do candidato com a de pessoas identificadas socialmente como negras, através de uma fotografia. Outrossim, elucidava que o vocábulo “afrodescendente” deveria ser interpretado como sinônimo de negro ou negra. Essas novas exigências, além de estreitar quem poderia concorrer como beneficiário das políticas públicas de cotas nos concursos públicos na cidade de São Paulo, também apresentavam procedimentos bastante explícitos sobre os trâmites de comprovação do direito:

Art. 3º Para os efeitos deste decreto, negros, negras ou afrodescendentes são as pessoas que se enquadram como pretos, pardos ou denominação equivalente, conforme estabelecido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, considerando-se a autodeclaração.

§ 1º A autodeclaração não dispensa a efetiva correspondência da identidade fenotípica do candidato com a de pessoas identificadas socialmente como negras.

§ 2º O vocábulo “afrodescendente” deve ser interpretado como sinônimo de negro ou negra.

§ 3º A expressão “denominação equivalente” a que se refere o “caput” deste artigo abrange a pessoa preta ou parda, ou seja, apenas será considerada quando sua fenotípica a identifique socialmente como negra.

Art. 4º O limite mínimo de 20% (vinte por cento) previsto na Lei nº 15.939, de 2013, e no artigo 2º deste decreto deve ser observado, no âmbito da Administração Direta, em cada Secretaria Municipal ou órgão equivalente, aplicando-se para o total de cada nível de cargos de direção e assessoramento de nível superior (DAS), bem assim para o total de cada nível de cargos de direção e assessoramento de nível intermediário (DAI).

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se também à Administração Indireta.

Art. 9º Os editais de concursos públicos destinados à investidura em cargos de provimento efetivo e empregos públicos deverão:

I - prever expressamente a sujeição às regras previstas na Lei nº 15.939, de 2013, e neste decreto;

II - reproduzir o termo de autodeclaração, na conformidade do modelo constante no Anexo II deste decreto;

III - exigir 1 (uma) foto 5X7 (cinco por sete) de rosto inteiro, do topo da cabeça até o final dos ombros, com fundo neutro, sem sombras e datada há, no máximo, 30 (trinta) dias da data da postagem, da entrega ou do envio eletrônico, devendo a data estar estampada na frente da foto.

Art. 18. A partir da instrução produzida, será avaliado se o fenótipo do candidato é expressão real do conceito definido no artigo 3º deste decreto.

§ 1º No caso de suspeita de que a declaração do candidato não condiz com sua fenotípica, após o comparecimento pessoal, será dado prazo não inferior a 48 (quarenta

e oito) horas para sua manifestação escrita, podendo juntar outros documentos e todos os meios de prova em direito admitidas.

§ 2º Se a CAPC concluir que o candidato não é destinatário da política pública de cotas raciais, deverá opinar, em relatório devidamente fundamentado:

I - no caso de fraude e má-fé, pela eliminação do concurso público e comunicação do fato ao Ministério Público;

II - quando não constatada a má-fé, especialmente diante da existência de dúvida razoável por parte do candidato quanto à conceituação prevista no artigo 3º deste decreto, pela sua exclusão da lista de cotas, porém mantendo-o no concurso público, na lista da ampla concorrência.

O decreto reafirmou a obrigatoriedade de destinação de 20% das vagas nos cargos de direção e assessoramento de nível superior (DAS) e cargos de direção e assessoramento de nível intermediário (DAI) para servidores e funcionários negros. Contudo, diferentemente do decreto anterior, não estabeleceu prazo para cumprimento dessa exigência.

O documento também determinou a criação da Comissão de Acompanhamento da Política Pública de Cotas (CAPPC). Essa nova Comissão herdou algumas atribuições de acompanhamento da Comissão de Monitoramento e Avaliação da execução da Lei nº 15.939 (criada através do Decreto 54.949/14), mas também ficou incumbida de analisar a fotografia e a autodeclaração apresentada pelo candidato cotista para comprovação de correspondência:

Art. 16. Fica instituída, na Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, sob a coordenação do Departamento de Promoção da Igualdade Racial, da Coordenadoria de Promoção e Defesa de Direitos Humanos, a Comissão de Acompanhamento da Política Pública de Cotas – CAPPC, incumbindo-lhe:

I - instruir e elaborar o relatório final do procedimento de análise da correspondência entre a auto declaração e as características fenotípicas que identifiquem o candidato socialmente como negro e sua consequente compatibilidade com a política pública de cotas raciais;

II - compilar dados, avaliar os resultados, acompanhar e propor medidas para o efetivo cumprimento da Lei nº 15.939, de 2013

III - encaminhar ao Prefeito, anualmente, no mês de abril, relatório sobre a execução da Lei nº 15.939, de 2013.

Em caso de dúvida sobre a fenotipia ou suspeita de fraude, o declarante era notificado e convocado pela CAPPC para comparecimento pessoal obrigatório, sendo possível a apresentação de justificativa e documentos comprobatórios de sua situação. Quando a declaração do candidato não condizia com sua fenotipia, mas havia existência de dúvida razoável por parte do candidato quanto à conceituação, o requerente, não conseguindo



comprovar sua situação, era eliminado da lista de cotas e mantido na lista geral. Quando a Comissão emitia relatório apontando possibilidade de má fé ou fraude, havia a eliminação do candidato e a comunicação do fato ao Ministério Público.

Entretanto, este processo ainda apresentava lacunas e diante da imposição de maior pragmatismo sobre a definição dos destinatários das cotas raciais no serviço público, haja vista que, conforme alertado por Marcilene Souza, o uso de fotografias e documentos comprobatórios não garante que o candidato faça jus ao uso da cota:

É o caso da exigência da fotografia, vídeos ou questionários/cartas escritas para os candidatos. Estes métodos, sem entrevista individual, não têm garantida a lisura do processo, porque os candidatos podem escurecer a foto (por bronzeamento ou utilizando outros artifícios, como encrespar o cabelo ou usar cabelos crespos artificiais, etc.) ou adulterar a sua imagem no vídeo. Ainda poderão escrever cartas que traduzem uma realidade falsa sobre sua vivência de pessoa negra (SOUZA, 2020).

Portanto, percebeu-se que estes processos precisavam ser qualificados, pois, apesar das punições previstas em caso de falsa autodeclaração, a legislação previa apenas estes instrumentos como mecanismo de comprovação, que se mostravam ineficientes para evitar o uso indevido das cotas e deixavam a Prefeitura a mercê do recebimento de denúncias para que as apurações fossem instauradas.

Em São Paulo, as legislações anteriores com suas ambiguidades possibilitaram que sujeitos com o fenótipo branco fizessem uso da lei de cotas. Conforme alertado pela jurista Livia Maria Santanna e Sant'Anna Vaz (2018), é esperado, quando há conquista de algum direito, que algumas pessoas tentem usufruir dele, sem fazer parte do público-alvo:

Quando, pela primeira vez garante-se um direito – de caráter reparatório –, cujo gozo depende da condição de negro do sujeito, então, não tarda a proliferação do fenômeno que se convencionou denominar de afroconveniência ou afro-oportunismo. Pessoas brancas passam a se autodeclarar negras, com o objetivo de se beneficiarem da reserva de vagas para negros, o que configura não apenas uma burla ao sistema de cotas, mas também revela mais uma das facetas do racismo. (Vaz, 2018, p. 36)

Dessa forma, as bancas de heteroidentificação surgem a partir da percepção de que a autodeclaração pode ser insuficiente para a comprovação do direito à cota e que há candidatos que agem de má fé. Assim, são compostas com o intuito de evitar fraudes e assegurar que o benefício seja direcionado às pessoas que realmente têm direito. A esse respeito, Vaz pontua:

Embora se deva reconhecer a importância da autodeclaração racial – já que pode corresponder ao genuíno sentimento de pertença do sujeito, e até mesmo revelar sua postura política diante do racismo –, para fins de acesso às cotas raciais, esta não goza de presunção absoluta de veracidade. Decerto que a autoidentificação é fator importante na construção da identidade racial do indivíduo, revelando a forma como

este se percebe e se define para a sociedade. No entanto, a autoatribuição não adquire verdadeiro sentido nas relações sociorraciais se completamente dissociada da heteroatribuição. (Vaz, 2018, p.43)

A Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41, julgada em 2017, que deferiu a constitucionalidade das cotas em concursos públicos federais, também reconheceu a possibilidade de uso de mecanismos de heteroidentificação, enquanto dispositivos subsidiários à autodeclaração racial, abrindo espaço para a implementação das bancas. Nesta perspectiva, as bancas são ferramentas fundamentais para garantir a efetividade das políticas de cotas, funcionando como instâncias de verificação que examinam a autodeclaração étnico-racial dos candidatos, especialmente em sistemas que buscam promover a inclusão e a igualdade de oportunidades.

As bancas são formadas por uma comissão que tem a responsabilidade de avaliar criteriosamente as informações fornecidas pelos candidatos, levando em consideração os traços fenotípicos do candidato à cota. Assim, é possível garantir maior transparência e legitimidade aos processos seletivos, combatendo possíveis tentativas de burlar o trâmite. Segundo Costa (2018), a Comissão, em 2016, era formada majoritariamente por advogados, sendo três procuradores do município, uma assessora jurídica e uma socióloga. Em 2018, o decreto 58.079 determinou a composição da Comissão de Acompanhamento da Política Pública de Cotas (CAPPC), órgão responsável pela heteroidentificação da Prefeitura Municipal de São Paulo, da seguinte forma:

Artigo 16:§ 1º A CAPPC, constituída por portaria do Titular da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, será composta por, no mínimo:

I – 2 (dois) servidores da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania com conhecimentos no campo das relações raciais, cabendo a um deles a presidência do colegiado;

II - 2 (dois) servidores da Secretaria Municipal de Gestão com conhecimentos no campo das relações raciais;

III – 2 (dois) procuradores municipais da Procuradoria Geral do Município, integrantes da carreira de Procurador do Município, com conhecimentos no campo das relações raciais;

IV – 1 (um) representante da sociedade civil com notório saber no campo das relações raciais;

V – 1 (um) representante da sociedade civil, com comprovada participação duradoura no movimento social negro.

Najara Costa (2018) foi a presidente da Comissão responsável por esse trâmite e relata em sua dissertação de mestrado as etapas do processo de heteroidentificação da seguinte forma:

Fase 1: Convocação em Diário Oficial do Município (DOM) para que todos/as os/as aprovados/as pela lista de cotas no concurso em análise entregasse pessoalmente e em data estipulada cópia colorida de documentos pessoais com foto (e originais para conferência), acrescida de ratificação de autodeclaração racial;

Fase 2: Convocação em Diário Oficial do Município (DOM) somente de quem se observava dúvida razoável acerca da autodeclaração racial, apreendida entre um ou mais membros da comissão. Esses/as deveriam entregar pessoalmente sustentação escrita sobre porquê da opção pelas cotas raciais, sendo esta uma defesa. Nesta fase o/a candidato poderia ainda acrescentar novas pessoais e/ou documentos de ascendentes diretos até o segundo grau para auxiliar a compreensão da comissão acerca da justificativa de afrodescendência;

Fase 3: Convocação em Diário Oficial do Município (DOM) para realização de entrevista daqueles/as casos nos quais persistem dúvidas sobre a veracidade da autodeclaração racial, apreendidas entre um ou mais membros da comissão. Estas eram realizadas com horário marcado e contavam com a participação de pelo menos dois membros da comissão institucional, acrescido/a de um/a convidado externo/a, sendo este/a um/a integrante do movimento negro ou acadêmico/a, estudioso/a das relações raciais. (Costa, 2018, p.90)

Sobre o funcionamento das bancas de heteroidentificação, Vaz (2018) explica quais pontos devem ser observados pela comissão:

Então, por ocasião da apresentação dos candidatos, os integrantes da banca devem observar a aparência física dos cotistas, associando-a ou não ao grupo étnico-racial negro, independentemente das supostas experiências discriminatórias pretéritas dos candidatos.

Sob essa perspectiva, devem ser observados, para fins de motivação da decisão da comissão, três elementos essenciais: a cor da pele (principal fator), a textura dos cabelos e os traços faciais.

Não há motivos para fazer questionamentos sobre eventual discriminação racial sofrida pelos candidatos. Ao menos que estes relatem, espontaneamente, suas experiências, nas situações em que, eventualmente, as comissões reservam um momento de escuta do candidato – o que, caso ocorra, deve ser oportunizado a todos. (Santanna e Vaz, 2018,p.59)

A autora também destaca que o processo feito de maneira correta e concisa fortalece as decisões da banca e diminui as chances de vulnerabilidade diante de ações judiciais. Neste sentido, ela menciona a importância de não se fazer perguntas que sejam irrelevantes diretamente ao fenótipo do candidato. Os questionamentos podem ocorrer, mas sempre balizados pela questão central: o fenótipo do cotista. Costa, neste sentido destaca sobre o trâmite em São Paulo:

O ato de sustentar deferimento ou indeferimento sobre a autodeclaração racial de inscritos/as pelas cotas raciais consistia em procedimentos que incluíam ata sobre a entrevista, gravação autorizada da conversa, além de uma conversa instrutiva com o/a convidado/a da vez (Costa, 2018, p. 65)

Ela também cita, na experiência paulistana, que os maiores desafios das bancas estão nas justificativas das autodeclarações baseadas unicamente na ancestralidade. A tentativa de uso do discurso da mestiçagem (usado sobretudo nos concursos de maior prestígio social e melhor remuneração) e a mobilização do direito à autodeclaração racial como principais justificativas para a tentativa do uso da cota. Assim, ela também destaca a leitura de raça, do ponto de vista social, como um ponto crucial para balizar os destinatários da política pela Comissão. Nesta perspectiva, Vaz aduz:

Em outras palavras, assim como o argumento da existência de ascendente branco não livra pessoas negras de serem vítimas de racismo, a simples alegação de ascendência negra não torna indivíduos brancos mais vulneráveis ao racismo, não devendo, portanto, servir de fundamento para concessão do direito às cotas raciais. (Santana e Vaz, 2018, p. 38)

Outro desafio mencionado pela socióloga Najara Costa era a concordância da banca. Segundo ela, havia consenso na maior parte dos casos. Porém, as maiores discordâncias não estavam entre os membros fixos da equipe; estavam nos convidados da banca, sobretudo porque para alguns deles, a autodeclaração deveria se sobrepor ao fenótipo ou porque havia o entendimento, para alguns convidados da banca, que apenas negros de pele retinta deveriam ser cotistas. Outro imbróglio era sobre a interpretação da linha tênue entre brancos e pardos, e nestes casos, o deferimento sobre a utilização da cota era balizado a partir da noção de reconhecimento do indivíduo.

A socióloga Marcilene Souza (2020) criou uma classificação entre sujeitos que se enquadraram em possíveis casos de fraude destacando o perfil desses candidatos:

1º) Os “fraudadores por convicção” seriam os candidatos brancos com traços fenotípicos caucasoides muito nítidos. Normalmente se autodeclaram como sendo negros da “cor parda”. Em função dos traços visivelmente brancos é possível crer que estes têm ciência de que são brancos e que são tratados como sendo brancos na sociedade brasileira. Observando os recursos, tendem a buscar “brechas” no direito para serem incluídos, alegando indefinição da categoria pardo pelo IBGE;

2º) Já os “fraudadores aventureiros” seriam os candidatos brancos com traços fenotípicos caucasoides não tão acentuados. Por alegarem parentesco com negros (avô, avó), acreditam ter “alguma chance” de ser incluído como sendo negros da “cor parda” dependendo do perfil dos membros da Banca e da região onde a Banca acontece;

3º) Ainda se observa a presença dos “fraudadores cínicos”, que seriam candidatos brancos com poucos ou muitos traços fenotípicos caucasoides e que optam por criar estratégias de burlar/enganar os membros da banca modificando artificialmente seu fenótipo. É o caso do uso de bronzeamento artificial ou natural, barbas com dreads falsos, perucas crespas ou mega hair crespo, maquiagens fortes para escurecer a pele,

roupas que escondem o corpo etc.<sup>1</sup> Em algumas situações os “fraudadores cínicos” se misturam com os “fraudadores aventureiros” e vice-versa;

4º) Por último destacamos os “fraudadores ingênuos”, que seriam candidatos, fenotipicamente brancos que, por questão de “identidade negra afirmada”, imaginam ser negros (pretos ou pardos), mesmo não o sendo. Estes não são os “fraudadores cínicos” ou “fraudadores aventureiros”. Porém, o que se observa no conteúdo dos recursos dos candidatas/os indeferidos pelas Bancas é que eles se apegam, em primeiro lugar, na forma racional do significado da categoria do IBGE, para identificar quem é o “pardo” e, em segundo lugar, na afirmação de uma possível identidade negra (parda), considerando suas vivências ao longo da vida como “pessoas pardas”. Neste sentido, nota-se que, apesar de existir de fato o perfil “fraudador ingênuo”, que pode não ter tido a intenção de fraudar o concurso intencionalmente, este perfil pode ser manipulado em todos os outros perfis de fraudadores porque aparece como sendo o segundo principal argumento nos recursos de candidatos indeferidos nas Bancas: o da identidade negra. O primeiro argumento é o de possuir a cor parda (SOUZA, 2020).

Cabe ressaltar que, segundo Costa (2018) o processo buscava ser o mais justo possível para os casos de indeferimento, oportunizando a apresentação de uma defesa para a própria Comissão na primeira e na segunda fase do processo. Já na terceira fase, só era possível recorrer via judicialização do processo. A Comissão, de acordo com a socióloga, buscava a realização de seu trabalho baseado no respeito aos candidatos e evitando qualquer forma de constrangimento.

O Decreto 57.557/16 foi aprovado nos últimos dias de governo do prefeito Haddad e na véspera da posse de João Dória, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e trouxe pontos importantes para a melhoria da exequibilidade da aplicação da lei de cotas no município de São Paulo, no sentido de elucidar o público-alvo do benefício. O decreto possibilitou maior transparência nos critérios, expondo de forma mais objetiva a quem se destina as políticas de cota, tornando o trâmite mais transparente e mais seguro juridicamente e assim parecia que a lei no futuro caminharia de forma mais eficiente. Contudo, é comum nas trocas de gestão a mudança de cargos comissionados, a alteração de projetos e até mesmo de descontinuidade de políticas, impactando serviços/medidas importantes. As políticas públicas são pensadas e realizadas para refletir a agenda do governo e sua compreensão acerca do que é importante (ou não) e a situação se agrava no caso de partidos com perspectivas e planos de governo antagônicos, como no caso do partido de Fernando Haddad (PT) e João Dória (PSDB). Dessa forma, para as políticas de cotas no município de São Paulo a situação não foi diferente.

A posição de Dória sobre a lei 15.939 pode ser exemplificada com uma fala do gestor, como ele se autointitulou no período de campanha eleitoral em um discurso antipolítica, em uma entrevista ao Movimento Brasil Liberdade (MBL) na qual disse que as ações afirmativas institucionalizam, inclusive, a discriminação (Dória, 2017). Partindo dessa afirmação, uma das

primeiras medidas do novo prefeito e empresário paulistano foi a extinção da Secretaria da Promoção da Igualdade (SMPIR), criada em 2013. No lugar da SMPIR, Dória criou a Coordenadoria de Promoção da Igualdade (CPIR), atrelada a Secretaria Municipal dos Direitos Humanos. Além disso, o gestor, ao extinguir a SMPIR, não nomeou membros no início de sua gestão para executar as ações de heteroidentificação racial.

Diante da necessidade de continuidade da política, abriu-se campo para a formatação de um corpo técnico administrativo para a aferição da compatibilidade das políticas de cotas raciais e seus beneficiários, que atuou de forma diferente do grupo estruturado anteriormente através do decreto 57.557/16.

A dimensão do conflito na classificação e arbitragem da discricionariedade administrativa surge observância que se atrelam não à existência ou inexistência de dispositivos de heteroidentificação, mas à sua composição e ao controle pela escolha de seus membros, especialmente em governos claramente contrários às cotas raciais. Neste sentido, a questão se atrela à ideia de raça não exatamente remete a banca de aferição, mas à forma como elas podem operar a partir de distintas configurações entre os membros (Costa, 2018, p. 103)

Em 2017, esse grupo teve um grande trabalho a fazer. O concurso para o cargo de Professor de Educação Infantil, um dos maiores certames organizados pela PMSP, em 2014, estava na fase de heteroidentificação racial e os candidatos precisavam passar pela banca. Contudo, o processo foi bastante criticado, pois houve muitas queixas sobre a rispidez e o constrangimento do processo:

A alegria pela convocação foi contaminada por um sentimento de raiva e indignação. Prestes a assumirem suas vagas, centenas de professores aprovados através de cotas étnico-raciais foram submetidos a avaliação de suas autodeclarações, algo que não constava no edital do concurso. Não bastasse essa mudança de regra durante o processo, a secretaria de direitos humanos realizou um exame vexatório que é motivo de vergonha para a cidade. Enfileirados e segurando plaquinhas com seus sobrenomes, candidatos foram indeferidos a partir de critérios como espessura dos lábios, tamanho do nariz e tipo de cabelo. (Samia Bonfim, 2017)

Após a repercussão e a enxurrada de críticas sobre o trâmite, o poder público reviu suas condutas e a prefeitura estabeleceu um prazo para reavaliação dos indeferimentos. No entanto, a culpa pelo show de constrangimento foi atribuída, segundo Costa, (2018), ao Decreto 57.557/16, a partir do entendimento que o problema não foi a forma de condução da banca e sim a regulamentação da legislação.

Aproveitando-se dessa cortina de fumaça, o vereador Fernando Holiday (DEM), jovem negro e gay, propôs a extinção da Comissão de Análise para a Compatibilidade das Políticas de Cotas Raciais (CAPC) em São Paulo sob o argumento de inconstitucionalidade, por ferir,

segundo ele, em discordância com o Tribunal Superior Federal, o princípio da igualdade. Ele acusou o Decreto 57.557/16 de criar um Tribunal Racial, comparando a ação ao Apartheid ou à Alemanha Nazista (Holiday, 2017).

Entre 2018 e 2021, a cidade de São Paulo teve como prefeito Bruno Covas, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Neste período, houve apenas uma regulação sobre a temática racial no município, o decreto nº 59.406 de 08 de maio de 2020. O documento regulamentou a Lei nº 16.129/15 que dispõe sobre a inclusão do quesito raça/cor nos sistemas de informação da Prefeitura Municipal de São Paulo. A medida buscou facilitar o monitoramento e a coleta de dados raciais no serviço público municipal, contribuindo para o acompanhamento da Lei nº 15.939/13.

Art. 4º A coleta da informação relativa ao quesito raça/cor deverá ser efetivada por ocasião:

I - do atendimento ao cidadão, no âmbito dos serviços públicos municipais;

II - da posse ou contratação, em se tratando de ingresso no serviço público.

Parágrafo único. O procedimento de coleta de informação mediante autodeclaração tratado neste decreto não prejudica o exame da veracidade de informações previsto no Decreto nº 57.557, de 21 de dezembro de 2016, que regulamenta a política de cotas raciais para o ingresso de pessoas negras no serviço público municipal (Decreto nº 59.406/20)

Em 2021, após a morte de Bruno Covas, o vice-prefeito Ricardo Nunes, do Partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB), assumiu a Prefeitura de São Paulo e não fez nenhuma atualização legislativa acerca das políticas de cotas na cidade.

Holiday, próximo ao término de seu segundo mandato, criou o Projeto de Lei nº 71/2021, no qual propôs a implementação de cotas sociais em concurso público e a revogação das cotas raciais. De acordo com a justificativa do projeto, "as verdadeiras causas da reprodução da desigualdade estão diretamente ligadas à condição econômica das pessoas". Ou seja, o político ignora o legado da escravização no Brasil, que deixou profundas marcas na estrutura social e econômica do país, e a situação de desigualdade, na qual a população negra é comprovadamente mais afetada do que a população branca. A votação do PL recebeu, em abril de 2022, o parecer legal da Comissão de Constituição e Justiça e ainda aguarda votação na Câmara, que, se aprovada, caminhará para sanção do prefeito.

Tais iniciativas representaram uma agenda que colocou em xeque a importância das políticas de ação afirmativa, reacendendo um polêmico e já desgastado debate. Em um país que

precisa seguir corrigindo injustiças históricas e reparando os danos causados pela escravização da população negra, governantes da maior metrópole da América do Sul se posicionarem dessa forma reafirma a urgência de ações de combate ao racismo institucional e à justiça social.

Contudo, apesar de alguns retrocessos e sustos, a política de cotas segue em curso na cidade de São Paulo, alargando a democracia e o ciclo representativo social na cidade. E para que o objetivo seja alcançado, a política precisa ser frequentemente monitorada. Neste sentido, anualmente a Comissão de Monitoramento e Avaliação da Lei de Cotas emite um relatório sobre a execução da política de cotas e outras ações afirmativas e o COMPIR, o Conselho que sobreviveu a esses 10 anos de implementação da lei, segue realizando reuniões mensais, abertas ao público, para o monitoramento e acompanhamento da política.

### **2.3. Análise da implementação da Lei 15.939/13**

A lei nº 15.939/13, que estabeleceu o percentual mínimo de 20% das vagas em cargos efetivos, comissionados e estágios no serviço público do município de São Paulo para pessoas negras foi um marco importante para a justiça reparativa, a representatividade a nível local e o combate às discriminações. As políticas de cotas, que perfazem um tipo de política de ação afirmativa, diminuem as assimetrias sociais e promovem a inclusão, nos aproximando do conceito de igualdade material e de um corpo burocrático mais diverso e equilibrado.

Nesta perspectiva, após dez anos de implementação da lei de cotas raciais na administração pública direta e indireta, a cidade de São Paulo segue caminhando para equalizar as oportunidades de acesso e as dinâmicas socioeconômicas da população negra, além de tentar equilibrar o perfil dos burocratas envolvidos no serviço público da maior metrópole da América Latina. Durante esses dez anos de execução da Lei 15.939/13, como em qualquer outra política pública, sobretudo em uma cidade nas proporções de São Paulo, foram necessárias algumas mudanças para garantir a efetividade e eficiência da política. Essas alterações envolveram o disciplinamento das normativas, a criação de mecanismos para que a política atingisse exclusivamente seu público-alvo, o investimento em formação dos agentes envolvidos, mobilização do poder público para garantia da ordem e da harmonização social, entre outras ações.

Cabe mencionar que a necessidade desses ajustes foi percebida devido ao constante monitoramento da política. Neste sentido, a Prefeitura Municipal de São Paulo tomou uma medida crucial, pois, após a aprovação da lei 15.939/13, através do Decreto 54.949/14, foi



determinada a criação da Comissão de Monitoramento e Avaliação da Execução da Lei. O grupo criou, ainda em 2014, um documento norteador da forma de gerenciamento da política de cotas raciais no serviço público, que é seguido até hoje:

Eixo 1: Construir ações para analisar e monitorar a Lei 15.939/13 na Administração Pública Direta

Eixo 2: Construir ações para analisar e monitorar a Lei 15.939/13 na Administração Pública Direta

Eixo 3: Construir ações para o fortalecimento da lei de cotas raciais nos serviços públicos

Eixo 4: Construir ações para a produção de indicadores de resultados

Incentivo a participação dos negros nos concursos públicos da Prefeitura Municipal de São Paulo

Divulgação das ações nos meios de comunicação da SMPiR (atualmente substituída pela Coordenação de Promoção da Igualdade Racial)

Diálogo com as entidades responsáveis pelos concursos

Diálogo com os gestores dos Recursos Humanos dos órgãos gestores do concurso

(Relatório Anual da Comissão de Monitoramento e Avaliação da Execução da Lei 15.939/13- PMSP, 2015)

A comissão, entre outras atribuições, ficou incumbida de realizar, anualmente, a escrita de um relatório sobre o andamento da política de cotas na cidade de São Paulo. A primeira edição do Relatório Anual da Comissão de Monitoramento e Avaliação da Execução da Lei 15.939/13 foi emitida em 2015 e trouxe apontamentos relevantes acerca da implementação da reserva de vagas no serviço público da cidade de São Paulo no ano de 2014. O estudo foi elaborado por Maria Aparecida de Laia, Vinicius Gomes dos Santos, Zilda Aparecida Petrucci, Nilton Silva e Luciana Russo, e abordou os principais desafios enfrentados na implementação da Lei, as soluções encontradas e um levantamento de dados da administração direta (órgãos diretamente ligados à Prefeitura Municipal de São Paulo) e indireta (órgãos particulares, conveniados, que prestam serviços para a rede pública) sobre a distribuição de funcionários, servidores e estagiários negros a serviço da Prefeitura Municipal de São Paulo.

Neste documento, entre outros aspectos, os autores evidenciam que a lei nº 15.939/13, de início, passou por alguns embates, principalmente na seara jurídica (Relatório Anual da Comissão de Monitoramento e Avaliação da Execução da Lei 15.939/13, 2015). Na época da implementação ainda estava tramitando a legislação federal sobre a reserva de vagas para concursos públicos e as experiências de cota ainda eram muito voltadas para a área da Educação

ou envolviam cidades menores. Outrossim, a inconstitucionalidade das cotas era um argumento recorrente porque o Superior Tribunal Federal (STF) ainda não havia julgado o mérito da questão no âmbito dos concursos públicos. O julgamento pelo STF da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº41 aconteceu em 2017, quando houve o reconhecimento, em um julgamento unânime, da constitucionalidade da lei federal nº 12.990/2014, que estabeleceu as cotas raciais nos concursos públicos federais.

Outro ponto relevante, apontado no relatório, foi a previsão de igualdade de gênero dentro das cotas raciais, decisão da qual o poder público precisou recuar. A Lei 15.939/13 estabeleceu a equidade de gênero para a composição das vagas nos concursos, estabelecendo dentro da reserva de vagas da cota: 50% de vagas para homens e 50% para mulheres. No entanto, a Prefeitura precisou voltar atrás, após manifestação do poder público, pois houve o entendimento que, em carreiras com maior adesão feminina, essa determinação afetaria o princípio da isonomia, favorecendo os candidatos do gênero masculino e contribuindo para a desigualdade em desacordo com a caráter inclusivo e inicial da legislação. Assim, no Decreto nº 55.320 de 2014, a paridade de gênero foi revogada.

Nesta primeira versão do documento “Relatório Anual da Comissão de Monitoramento e Avaliação da Execução da Lei 15.939/13” (2015), os avaliadores da política destacaram a dificuldade da coleta de dados dos funcionários da administração indireta. Sendo mencionada a baixa participação dos gestores de Recursos Humanos nas reuniões da Comissão de Monitoramento e Avaliação. Sabemos que a implementação de políticas envolve diversos atores com diferentes conhecimentos e níveis de disposição para mudanças. Neste sentido, o monitoramento e o perfil formativo da Comissão são fundamentais para apontar gargalos e propor medidas. Diante desse primeiro relatório, entre as ações realizadas pela Comissão, há o destaque para o investimento em formação para os órgãos da administração direta e indireta sobre o cumprimento da lei e visitas de conscientização e orientação.

O relatório emitido em 2015 também enfatizou o impacto das dúvidas sobre o pertencimento racial dos candidatos. Na Lei 15.939/13, o estabelecimento de cotas utilizando o termo “afrodescendente” abriu margem para o entendimento da dispensa do fenótipo e o entendimento que o uso da autodeclaração não seria objeto de exame pela PMSP. Segundo os autores do relatório anual elaborado pela CAPPC:

Com uma visão distorcida do termo, fruto inclusive da pouca discussão do papel do negro na história da formação do país, alguns candidatos justificaram sua

afrodescendência no fato de possuírem ancestrais escravizados negros no quinto grau de ascendência, ou mesmo por terem a pele amorenada pelo sol (Relatório Anual da Comissão de Monitoramento e Avaliação da Execução da Lei 15.939/13, 2015)

Segundo Marcilene Souza (2016), o vereador Reis, um dos autores da Lei de Cotas nos Concursos Públicos do Município de São Paulo, afirmou em depoimento que ao incluir na lei o termo afrodescendente não tinha a intenção de que pessoas brancas fossem beneficiadas, mas sim de fortalecer a identidade negra, considerando que muitos negros não se identificam como tal e esse trâmite reforçaria a identidade racial do candidato. No entanto, o resultado foi diferente do previsto. O entendimento equivocado sobre o direito à cota fez com que candidatos brancos fizessem o uso de política, causando inúmeras denúncias. Essas queixas, formalizadas pelo movimento negro e/ou sociedade civil, culminavam em novas demandas para o poder público: a instauração de processo, apuração, investigação e penalização. Sobre a fiscalização da política, é pertinente ressaltar que o poder público tem a responsabilidade de averiguar denúncias sobre suas políticas e os órgãos competentes têm o dever de realizar as investigações e sanções cabíveis. Mas, também cabe ao Estado a realização das alterações necessárias para que a política seja corrigida, já que não é esperado que a fiscalização de uma política pública fique a cargo da sociedade civil e de movimentos sociais. A quantidade de denúncias mostrava a sensibilidade dos critérios para uso das cotas e um controle social que acompanhava a política de forma próxima, apontando candidatos que não faziam jus à cota, e haviam se beneficiado, e cobrando resoluções e maior rigor.

Neste sentido, o relatório avalia positivamente as iniciativas tomadas pelos membros responsáveis pela política, após a percepção da necessidade de qualificação do processo de identificação dos sujeitos beneficiários da lei de cotas raciais no município de São Paulo. Para corrigir a rota e superar essas dificuldades, foi necessário disciplinar as normativas, primeiro suprimindo o termo “afrodescendente” para evitar futuras distorções em virtude da polissemia da expressão. Ademais, foi determinada, além da autodeclaração, a exigência de uma foto do candidato que comprovasse a raça do indivíduo. Este processo ainda era suscetível à fraude e por isso foi aprimorado, posteriormente, com a implementação da banca de heteroidentificação.

As mudanças nas punições em caso de fraude também são avaliadas como fundamentais para garantir o andamento da política. Logo após a implementação da lei de 15.939/13, o decreto 54.949/14 estabeleceu que os candidatos que fizessem o uso indevido da cota racial, após denúncia e apuração, eram eliminados do certame ou, se já tivessem sido nomeados, sofreriam processo administrativo e a nomeação era anulada. Conforme a aplicação da política

e inúmeras denúncias da utilização inadequada das cotas, o decreto 57.557/16 previu maior rigidez em casos que a Comissão identificasse o uso indevido das cotas, determinando a eliminação do candidato no concurso, a demissão no caso de estagiário, a exoneração para os comissionados e a abertura de processo administrativo para os estatutários, e se houvesse o entendimento de fraude, diante da não compatibilidade da declaração com o fenótipo do candidato, a comunicação do ocorrido ao Ministério Público.

Os relatórios anuais da CAPPCC, além de divulgar percepções acerca do andamento da Lei 16.939/13, também trazem, anualmente, os dados quantitativos acerca da política de cotas raciais em todos os serviços da Prefeitura Municipal de São Paulo. Neste sentido, podemos afirmar, através da comparação entre os dados publicados pela Comissão referente aos anos de 2014-2016 e 2023 que, apesar dos percalços iniciais, a lei tem caminhado de forma positiva no cumprimento de seu objetivo de promoção da equidade.

Para a tabela elaborada abaixo, justifica-se o uso dos dados contidos no documento “Análise dos Dados do Monitoramento e Avaliação da Lei nº 15.939/13-lei de cotas raciais nos serviços públicos do município de São Paulo-2014- 2016” devido ao “Relatório Anual da Comissão de Monitoramento e Avaliação da Execução da Lei municipal 15.939/13 de 2013-2015” não conter dados sobre a administração indireta.

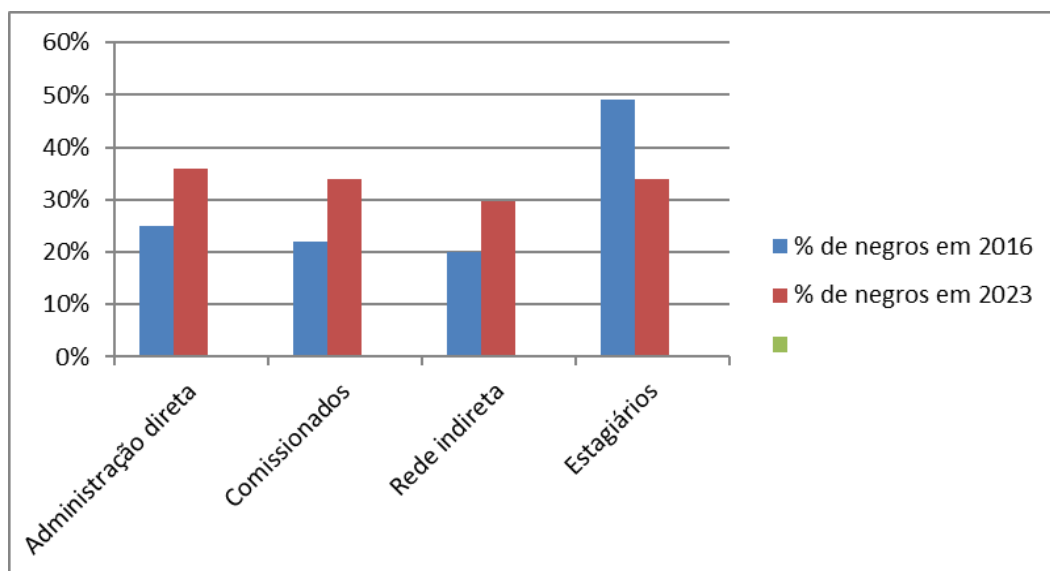
#### **Distribuição de servidores ativos por raça 2016 e 2023**

	2016 Total	2016 negros	Porcentagem de negros 2016	2023 total	2023 negros	Porcentagem de negros 2023
Administração Direta	131.287	32.922	25%	130.413	46.697	35,8%
Comissionados	13.790	3.046	22%	-	-	34%
Rede indireta	16.351	332	20%	11.158	3.315	29,71
Estagiários	5.659	2.795	49%	-	-	34%

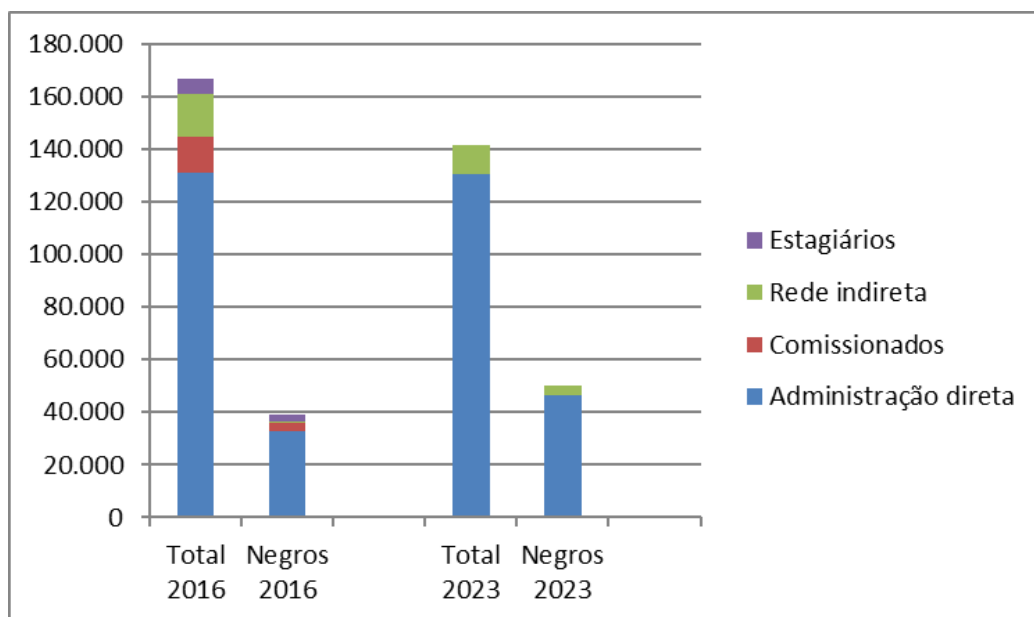
E possível observar que ao longo da execução da política, houve o aumento na porcentagem de servidores e funcionários negros na rede de serviços da Prefeitura do Município de São Paulo, mostrando o impacto da Lei 15.939/13. Na categoria de estagiários, notamos a

diminuição da proporção de negros na função, contudo, os números mais atuais ainda estão acima do estabelecido por lei.

### Servidores/funcionários/estagiários da rede municipal de São Paulo, distribuição de acordo com a raça



### Servidores/funcionários/estagiários da rede municipal de São Paulo, distribuição de acordo com a raça



Também é oportuno perceber que em 2016, apenas dois anos após a implementação da lei de cotas raciais, São Paulo já alcançava o patamar mínimo de 20% de negros em todas as categorias de servidores e prestadores de serviço. Nesta perspectiva, podemos afirmar que o

poder público paulistano realizou conquistas importantes e tem cumprido a legislação. Entretanto, ainda não alcançou um serviço público que representa, proporcionalmente, a sua população. Abaixo, seguem os dados do último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE)

### Distribuição populacional por cor ou raça

Município de São Paulo

2000, 2010 e 2022

Cor ou raça	2000		2010		2022	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Total	10.434.252	100,0	11.253.503	100,0	11.451.999	100,0
Branca	6.988.908	67,0	6.824.668	60,6	6.214.422	54,3
Preta + Parda	3.133.315	30,0	4.169.301	37,0	4.980.399	43,5
Amarela	208.677	2,0	246.244	2,2	238.603	2,1
Indígena	18.692	0,2	12.977	0,1	17.727	0,2
Sem resposta	84.660	0,8	313	0,0	848	0,0

Fonte: Censos demográficos de 2000, 2010 e 2022 - IBGE (2001b; 2012; 2023c).  
Elaboração: SMUL/GEOINFO.

Observando a tabela, podemos afirmar que os dados raciais da população paulistana (43,5% dos paulistanos se auto identifica como negro) ainda estão abaixo dos indicadores de representatividade dos servidores, funcionários, comissionados e estagiários da Prefeitura de São Paulo (média de 34%) e do ideal, considerando a necessidade de representatividade dos cargos públicos com a população atendida. Esse aspecto pode estar relacionado ao limite de 20% de vagas ofertadas nos concursos públicos, que não abrange suficientemente o índice da população negra na cidade.

Igualmente, a ampliação da categoria de efetivos, que ocorre exclusivamente mediante a aprovação de concurso público, depende da realização de novos concursos para a inclusão desses indivíduos historicamente marginalizados. Dessa forma, podemos observar um avanço significativo, mas precisamos considerar que há um limite de vagas, relacionados a orçamento e estrutura de cada órgão, no qual, para o ingresso de um novo servidor, considera-se a ampliação de vagas de trabalho ou a substituição de outro servidor que não está mais na ativa. Dessa forma, considerando o histórico de maioria branca em algumas ocupações de maior prestígio social, remuneração e poder decisório, normalmente com a menor oferta de postos de serviço, leva-se mais tempo para que essas carreiras atinjam uma representatividade negra. Todavia, essa não é a realidade para estagiários, rede indireta e comissionados de livre provimento que trabalham em regime de contratação.

O relatório de 2023, conforme observamos na tabela e gráfico anterior, aponta que a categoria “comissionados” chegou ao índice de 34% de ocupação por funcionários negros. Este conjunto de servidores e funcionários é formado por ocupantes de cargos comuns, de baixo poder de decisão e remuneração, mas também é composto pelos Cargos de Direção e Assessoramento (CDAs) e os cargos de alto escalão da Prefeitura Municipal de São Paulo. Os CDAs são categorizados numericamente (em ordem crescente), e essa numeração está relacionada ao grau de hierarquização e conseguinte maior remuneração e poder de decisão. A esse respeito, vale destaque do Relatório de Execução da Política Municipal de Cotas Raciais (2023) sobre essa distribuição hierárquica, considerando a raça dos servidores e funcionários:

No que diz respeito aos Cargos de Direção, Chefia e Assessoria (CDA), a proporção de servidores efetivos autodeclarados negros era de 27,59%. Em relação aos diferentes níveis hierárquicos dentro deste espectro, a distribuição de servidores autodeclarados negros era a seguinte: 39,01% (CDA-1), 25,73% (CDA-2), 27,28% (CDA-3), 22,79% (CDA-4), 24,73% (CDA-5) e 14,29% (CDA-6).

Sobre os ocupantes de cargos em comissão que não possuem outros tipos de vínculo (comissionados puros), o número de servidores autodeclarados negros era de 34,39%. Em relação aos níveis hierárquicos, a distribuição de servidores autodeclarados negros era a seguinte: 43,18% (CDA-1), 37,87% (CDA-2), 33,08% (CDA-3), 30,19% (CDA-4), 14,29% (CDA-5) e 17,88% (CDA-6).

Podemos notar, a partir dos indicadores acima, que, conforme aumenta o grau de hierarquia, poder de decisão e remuneração, diminui o índice de ocupação por servidores/funcionários negros, chegando ao patamar de sub-representação de negros nos cargos mais altos da Administração Direta e Indireta. Os Cargos de Direção e Assessoramento (CDA) e os cargos de alto escalão, que compõem o quadro de comissionados, são cargos de indicação e os responsáveis por essa designação podem comissionar, de acordo com sua discricionariedade. Então, diante do cumprimento da exigência de 20% da lei, considerando a categoria comissionados em sua integralidade, o aumento da representatividade nestes cargos através da oferta deles às pessoas negras, fica a critério de quem indica. E podemos notar que essa escolha não tem privilegiado o critério representativo, porque, de acordo com os dados coletados, quanto maior é a hierarquia do cargo de alto escalão, menor tem sido a ocupação de negros. Para a CAPPCC resta a sensibilização e a formação sobre a importância da representatividade desses cargos de tomada de decisão. Neste sentido, a Coordenação de Promoção da Igualdade Racial (CPIR), de acordo com o site da Prefeitura do Município de São Paulo, segue realizando atividades de sensibilização com os 19 órgãos da Administração Indireta, considerando a aplicação e a efetividade da política municipal de cotas.

A partir da análise dos dados da execução da Lei nº 15.939/13 podemos afirmar que, apesar dos gargalos, houve avanços na política de cotas do município de São Paulo. Embora a lei seja recente, é possível observar o crescimento da inclusão dos negros no serviço público paulistano. Mesmo com algumas questões que podem melhoradas, é fato que a política tem impactado positivamente na promoção da igualdade racial e social, ao reservar vagas para negros. Dessa forma, a continuidade e o aprimoramento da lei são essenciais para a construção de uma cidade mais equitativa e inclusiva, além de contribuir para a luta antirracista e a ampliação das oportunidades em uma perspectiva de reparação histórica e justiça social.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, o racismo é uma mazela social e o reconhecimento desta situação é um ponto de partida importante. Nesta perspectiva, a luta antirracista é uma construção histórica que envolve diversos atores, e a conquista de direitos é o resultado de intensa mobilização e articulação dos movimentos sociais e da população negra, de modo geral. Essas demandas, em momentos favoráveis, passaram a compor a agenda do governo e resultaram na criação de políticas públicas sobre o tema. Assim, é imprescindível que o poder público esteja comprometido em combater o racismo e equalizar as oportunidades para todos.

A Lei nº15.939/13 representou um marco importante para a cidade de São Paulo, pois possibilitou o aumento da representatividade e a democratização do serviço público municipal. Por se tratar de uma iniciativa relativamente recente, ainda bastante polêmica, e aplicada em larga escala, era esperado alguns impasses e a necessidade de ajustes. Dessa forma, o monitoramento da política foi fundamental para garantir que os desafios fossem identificados e as mudanças realizadas. Outrossim, o acompanhamento da política permitiu que, anualmente, os resultados pudessem ser mensurados.

Um aspecto importante para a consolidação da política foi a necessidade da reformulação de leis e a criação de mecanismos para que as cotas beneficiassem apenas os candidatos negros, considerando exclusivamente o fenótipo. Entre as ações de fortalecimento da política, cabe o destaque para a implementação das bancas de heteroidentificação e as medidas para garantir a transparência no certame, como publicização das listas de aprovados, elaboração de relatórios de acompanhamento da lei 15.939/13, criação de comissão para apuração de denúncia de fraude, entre outras.

Analisando os dados levantados pela Comissão de Acompanhamento da Lei 15.939/13, que são apresentados neste trabalho, é possível observar o impacto da lei de cotas raciais para a inclusão de pessoas negras no serviço público paulistano. O aumento na quantidade de servidores, funcionários e estagiários negros e negras na rede direta e indireta é significativo e comprovam que a lei tem cumprido seu objetivo. No entanto, ainda é necessário caminhar nas carreiras de maior prestígio social para o alcance dos 20% em todos os cargos.

Também é preciso lembrar que o índice médio de 33% de servidores, funcionários e estagiários negros no serviço público de São Paulo ainda está distante de uma representatividade populacional proporcional, considerando que a taxa de pessoas que se auto identificam como negras na cidade de São Paulo é de 43,5%. Dessa forma, o projeto de Lei nº 1958/2021 do Congresso Nacional, já aprovado pelo Senado, que propõe o aumento da reserva

de vagas de 20% para 30%, se estendido em âmbito local, seria uma medida importante para tentar alcançar em São Paulo a representatividade proporcional.<sup>3</sup>

Logo, podemos afirmar que o município de São Paulo tem cumprido o previsto na Lei nº 15.939/13. No decorrer destes dez anos, houve avanços na inclusão da população negra no serviço público paulistano, sendo necessária a continuidade de acompanhamento da política e a constante formação dos atores envolvidos na execução, para garantir eficiência neste processo e permitir que as medidas sejam contextualizadas e adequadas à realidade do território e de suas especificidades.

---

<sup>3</sup> Em maio de 2024, o Supremo Tribunal Federal (STF) confirmou liminar do ministro Flávio Dino que determinou a prorrogação da vigência da Lei de Cotas em concursos públicos federais (Lei 12.990/2014) até que o Congresso Nacional aprove uma nova norma sobre a matéria.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Ação afirmativa na Índia.** Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa. s/d. Disponível em: <https://gema.iesp.uerj.br/india/> Acesso em: 04 ago. 2024

**Ações afirmativas.** Mundo Educação. s/d. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/sociologia/acoes-afirmativas.htm>. Acesso em: 15 mai. 2024

ALMEIDA, Silvio. **Racismo Estrutural.** São Paulo. Pólen, 2019.

AMOSSY, R. **Imagens de si no discurso: a construção do ethos.** 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2018.

BOMFIM, Sâmia. Facebook. 2017. Disponível em: <https://www.facebook.com/samia.bomfim.psol/photos/a.101963390211443/267140420360405/?type=3> Acesso em: 10 ago. 2024

BRASIL. Constituição Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** 05 de outubro de 1988. Brasília. DF.

BRASIL. **Lei nº 9.459**, de 13 de maio de 1997. Brasília. DF

BRASIL. **Lei nº 12.711**, de 29 de agosto de 2012. Brasília. DF

BRASIL. **Lei nº 12.990**, de 9 de junho de 2014. Brasília. DF

Brasil, **Projeto de Lei nº 1958**, 2021, Brasília. DF

CASTEL, Robert. **La discrimination négative: citoyens ou indigènes?.** Paris: Seuil, 2007.

CONFERÊNCIA MUNDIAL DE COMBATE AO RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, XENOFOBIA E INTOLERÂNCIA CORRELATA. **Declaração de Durban e Plano de Ação.** Ministério da Cultura/Fundação Cultural Palmares. Brasília, 2001. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5522/552256784005/552256784005.pdf> Acesso em: 02 ago. 2024

CORRÊA, Alessandra. **EUA vetam raça como critério de seleção em universidades,** BBC News Brasil. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cx051nlkqw2o> Acesso em: 23 ago. 2024

COSTA, Najara. **Quem é negra/o no Brasil?** Editora Dandara, 2020

DAFLON, Veronica Toste. Políticas de Reserva: **o Modelo Indiano de Ação Afirmativa e suas Contribuições para o Debate Brasileiro**. 2007. Disponível em: <https://flacso.redelivre.org.br/files/2012/07/70.pdf>. Acesso em: 06 jul.2024

DÓRIA, João- **Entrevista concedida do Movimento Brasil Livre**, 2017

FERES JÚNIOR, João, CAMPOS, Luís Augusto., DAFLON, Verônica Toste., and VENTURINI, Ana Carolina. **Ação afirmativa: conceito, história e debates**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/2mvbb/pdf/feres-9786599036477-03.pdf> Acesso: 02 mai. 2024

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **Ação afirmativa e o princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:livro:2001;000591707> Acesso em: 19 jul. 2024

LEMPERT, Richard. **Ação afirmativa nos Estados Unidos: breve síntese da jurisprudência e da pesquisa social científica**. Scielo Brasil. 2015 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/R3s9kfhg6ZR3B7TjzsXWD4p/?lang=pt> Acesso em: 16 ago. 2024

MADHESWARAN, S. & ATTEWELL, Paul. “**Caste Discrimination in the Indian Urban Labour Market: Evidence from the National Sample Survey**”. In: Economic and Political Weekly. 2007. Acesso em: 01 set. 2024

MARCHA, Jornal da. 1995. Disponível em: <http://www.cpvsp.org.br/upload/periodicos/pdf/PJOMASP10199500X.pdf> Acesso em 30 ago. 2024

MUNANGA, Kabengele. **Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa das cotas**. Sociedade e cultura. v. 4. n. 2. 2001. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/515> Acesso em: 05 jul 2024

MUNANGA, Kabengele. **Algumas considerações sobre “raça”, ação afirmativa e identidade negra no Brasil: fundamentos antropológicos**. revista USP. São Paulo, n.68,

dezembro/fevereiro 2005-2006. Disponível em:  
<https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/13482>. Acesso em: 12 jul 2024

MUNIZ, Ricardo. **Estudos mostram efeito benéficos de sistema de cotas raciais sobre a universidade pública brasileira.** Jornal da Unesp, 2022. Disponível em:  
<https://jornal.unesp.br/2022/01/26/estudos-mostram-efeitos-beneficos-de-sistema-de-cotas-raciais-sobre-a-universidade-publica-brasileira/> Acesso em: 23 jul 2024

OLIVEN, Arabela Campos. **Ações afirmativas, relações raciais e política de cotas nas universidades: Uma comparação entre os Estados Unidos e o Brasil.** v.30. 2007. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/faced/article/view/539> Acesso em 10 set. 2024

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial da Organização das Nações Unidas.** 1968

RIBEIRO, Djamila. **Pequeno Manual Antirracista.** São Paulo: Companhia das Letras. 2019.

RODRIGUES, Junior Álvaro. **Liberdade de expressão e liberdade de informação,** 2008.

SANTANA, Cleyton. **Cotas pelo mundo garante “intocáveis” na Índia e negros em Harvard.** UOL. 2022. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/2022/07/26/cotas-pelo-mundo-acao-garante-intocaveis-na-india-e-negros-em-harvard.htm#:~:text=A%20primeira%20a%C3%A7%C3%A3o%20afirmativa%20do%20mundo&text=Desde%20que%20viraram%20pol%C3%ADtica%20nacional,dalits%20ou%2022intoc%C3%A1veis%22>). Acesso em: 12 ago.2024

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural.** Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS Moya, Thais; SILVÉRIO, Valter Roberto. **Ação afirmativa e raça no Brasil contemporâneo: um debate sobre a redefinição simbólica da nação.** Sociedade e Cultura, vol. 12. núm. 2. 2009. Universidade Federal de Goiás, Brasil. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/6705> Acesso em: 18 jul 2024

SANTOS, Natália Neris da Silva. **A voz e a palavra do Movimento Negro na Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988): um estudo das demandas por direitos.** 2015. Disponível em: [https://bradonegro.com/content/arquivo/11122018\\_204033.pdf](https://bradonegro.com/content/arquivo/11122018_204033.pdf). Acesso em 01 ago. 2024

SANTOS Sales dos. A. dos CAVALLEIRO, Eliane , BARBOSA, Maria Ines, & RIBEIRO, Matilde. Ações afirmativas: polêmicas e possibilidades sobre igualdade racial e o papel do Estado. Revista Estudos, 2008 Disponível: <https://www.scielo.br/j/ref/a/jsk9q7XZHqH5PXCQG94TG4P/abstract/?lang=pt> Acesso em: 03 jul.2024

SÃO PAULO, CIDADE DE. **Decreto nº 54.949/14**, de 21 de março de 2014, São Paulo- SP

SÃO PAULO, CIDADE DE. **Decreto nº 55.320/14**, de 22 de julho de 2014, São Paulo- SP

SÃO PAULO, CIDADE DE. **Decreto nº 57.557/16**, de 21 de dezembro de 2016, São Paulo- SP

SÃO PAULO, CIDADE DE. **Decreto nº58.079/2018**, de 24 de janeiro de 2018, , São Paulo- SP

SÃO PAULO, CIDADE DE. **Decreto nº59.406/2018**, de 08 de maio de 2020, São Paulo- SP

SÃO PAULO, CIDADE DE. **Lei nº 15.764/13**, de 27 de maio de 2013, São Paulo- SP

SÃO PAULO, CIDADE DE. **Lei nº 15.939**, de 23 de dezembro de 2023, São Paulo- SP

SÃO PAULO, CIDADE DE. **Projeto de Lei nº 223/2013**, de 19 de abril de 2013, São Paulo- SP

SÃO PAULO, CIDADE DE. **Projeto de Lei nº 71/2021**, , de 13 de fevereiro de 2021, São Paulo- SP

SÃO PAULO, CIDADE DE. **Relatório Anual de Comissão de Monitoramento e Avaliação da Execução da Lei Municipal 15.939/13**, publicação 2014-2015. 2015 São Paulo- SP Disponível em: [https://capital.sp.gov.br/web/direitos\\_humanos/w/igualdade\\_racial/programas\\_e\\_projetos/270301](https://capital.sp.gov.br/web/direitos_humanos/w/igualdade_racial/programas_e_projetos/270301) Acesso em: 12 set. de 2024

SÃO PAULO, CIDADE DE. **Relatório Anual de Comissão de Monitoramento e Avaliação da Execução da Lei Municipal 15.939/13, publicação 2023**, 2024,São Paulo- SP Disponível em:[https://capital.sp.gov.br/web/direitos\\_humanos/w/igualdade\\_racial/programas\\_e\\_projetos/270301](https://capital.sp.gov.br/web/direitos_humanos/w/igualdade_racial/programas_e_projetos/270301) Acesso em: 15 set. de 2024

SOUZA, Marcilene. **Bancas de aferição, fraudes e seus desafios na Educação Superior e nos concursos públicos**. Educação em Debate. Fortaleza, ano 42, nº 83 - set./dez. 2020 Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/58150/1/2020\\_art\\_mgsouza.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/58150/1/2020_art_mgsouza.pdf) Acesso em 20/08/2024 . Disponível em: 28 ago. 2024

SOUZA, Marcilene Garcia de. **Ações afirmativas e cotas raciais nos concursos públicos do município de São Paulo: dois anos**. São Paulo. SMPPIR, 2016. Disponível em:

[https://www.copene2018.eventos.dype.com.br/resources/anais/8/1538255767\\_ARQUIVO\\_FabianaCristinadaLuz\\_Politicafirmativasparaingressonoservicopublico\\_vFinal02.pdf](https://www.copene2018.eventos.dype.com.br/resources/anais/8/1538255767_ARQUIVO_FabianaCristinadaLuz_Politicafirmativasparaingressonoservicopublico_vFinal02.pdf) Acesso em: 30 ago. 2024

VAZ, Livia Maria Santana e Sant'Anna. **As comissões de verificação e o direito à (dever de) proteção contra a falsidade de autodeclarações raciais**. In: DIAS, Gleidson Renato Martins; TAVARES JUNIOR, Paulo Roberto Faber (Orgs.). Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: IFRS campus Canoas, 2018