



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

BRUNO FONTENELE CABRAL

**INFLUÊNCIA DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NA IMPLEMENTAÇÃO DA
POLÍTICA PÚBLICA DE COTAS RACIAIS NA POLÍCIA FEDERAL**

Brasília/DF
2019



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

BRUNO FONTENELE CABRAL

**INFLUÊNCIA DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NA IMPLEMENTAÇÃO DA
POLÍTICA PÚBLICA DE COTAS RACIAIS NA POLÍCIA FEDERAL**

Dissertação de Mestrado Profissional do Programa de Pós-graduação em Administração (PPGA) da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (Face) da Universidade de Brasília (UnB).
Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Suylan de Almeida Midlej e Silva.

Brasília/DF
2019

BRUNO FONTENELE CABRAL

**INFLUÊNCIA DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NA IMPLEMENTAÇÃO DA
POLÍTICA PÚBLICA DE COTAS RACIAIS NA POLÍCIA FEDERAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial de aprovação no Mestrado Profissional de Administração Pública do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Universidade de Brasília (UnB) à obtenção do título de Mestre em Administração Pública. Defendida por Bruno Fontenele Cabral em **12 de dezembro de 2019** e examinada pela banca constituída pelos doutores:

Prof^a. Dr^a. Suylan de Almeida Midlej e Silva - Orientadora
Programa de Pós-Graduação em Administração - Universidade de Brasília – UnB

Prof^a. Dr^a. Ana Cláudia Farranha – Membro Externo
Universidade de Brasília – UnB

Prof. Dr. João Mendes da Rocha Neto – Membro Interno
Programa de Pós-Graduação em Administração - Universidade de Brasília – UnB

Prof. Dr. Caio Medeiros Costa – Suplente
Programa de Pós-Graduação em Administração - Universidade de Brasília – UnB

AGRADECIMENTOS

Gostaria de prestar meus sinceros agradecimentos a todos os professores do Programa de Pós-graduação em Administração Pública (PPGA) da Universidade de Brasília - UnB, em especial, a minha orientadora, Prof^ª. Dr^ª. Suylan de Almeida Midlej e Silva, a que teço elogios pela disponibilidade e paciência, especialmente pelos ensinamentos, e à banca de qualificação formada pela Prof^ª. Dr^ª. Ana Cláudia Farranha e pelo Prof. Dr. João Mendes da Rocha Neto.

Também não posso deixar de agradecer os Professores Paulo Henrique de Souza Bermejo e Marina Figueiredo Moreira pelos ensinamentos e todos os colegas de mestrado e familiares que contribuíram para o meu aprendizado e evolução acadêmica. Além disso, agradeço a participação de todos os entrevistados que se dispuseram a contribuir com esse trabalho.

Por fim, agradeço a todos aqueles que participaram dessa jornada e contribuíram de alguma forma para que esse trabalho pudesse ser concluído.

RESUMO

O objetivo geral do presente trabalho é averiguar de que forma os burocratas de nível de rua têm influenciado na implementação da política de cotas raciais nos concursos da Polícia Federal. Os temas debatidos no referencial teórico foram o racismo e a ideia de raça, o mito da democracia racial, a ideia de Justiça e as ações afirmativas e políticas de cotas raciais. Foram realizadas pesquisa documental e vinte e duas entrevistas individuais semiestruturadas. Dois grupos de entrevistados foram o foco dessas entrevistas: o primeiro grupo foi formado por professores que lecionaram na Academia Nacional de Polícia durante a 2ª Etapa do Concurso Público da Polícia Federal. Já o segundo grupo foi formado por gestores responsáveis pela implementação da Política Nacional de Cotas Raciais nos concursos públicos da Polícia Federal. Os resultados da pesquisa apontam para a baixa influência dos professores na implementação da política de cotas raciais nos concursos da Polícia Federal. Infere-se, portanto, que a atuação dos professores parece ser limitada à atividade acadêmica e que esses burocratas, dada a rigidez das regras e da necessidade de cumprimento da Lei nº 12.990/14, têm baixa discricionariedade. Por fim, foi feita uma proposta de intervenção no sentido de se ampliar a política de cotas raciais para a escolha de cargos de chefia na Polícia Federal do Brasil.

Palavras-chave: Cotas raciais. População negra. Burocracia de nível de rua. Concursos públicos.

ABSTRACT

This paper aims to investigate how street-level bureaucrats have influenced the implementation of affirmative action policy in Brazilian Federal Police hiring processes. The themes discussed in the theoretical framework were racism and the idea of race, the myth of racial democracy, the idea of justice and the affirmative action policy. Twenty-two semi-structured interviews were carried out. Two groups of interviewees were selected: teachers of the Brazilian National Police Academy and managers responsible for the implementation of the affirmative action policy in the Brazilian Federal Police. This paper contributes to the discussion about the influence of teachers (street-level bureaucrats) in the implementation of racial quota policies. The preliminary results show the low influence of the teachers in the implementation of the policy of racial quotas in the public hiring process of the Federal Police. The performance of teachers seems to be limited to academic activity and these bureaucrats, given the rigidity of the rules and the need to comply with Law No. 12,990/14, have little discretion. An intervention proposal was also made to increase the presence of black people on leadership positions in the Brazilian Federal Police.

Keywords: Racial quotas. Black population. Street-level bureaucracy. Public hiring process.

TABELAS

Tabela 1 - Distribuição dos ocupados por cor ou raça	60
Tabela 2 - Raça/cor dos servidores que ingressaram no serviço público federal.....	61
Tabela 3 – Cor/raça dos matriculados no curso de formação da Polícia Federal.....	62

QUADROS

Quadro 1 – Histórico da evolução dos direitos dos negros e decisões judiciais relacionadas	37
Quadro 2 – Detalhamento das técnicas de pesquisa com base nos objetivos específicos	52
Quadro 3 – Características do Grupo Gestores	54
Quadro 4 – Características do Grupo Professores	55
Quadro 5 – Modelo Teórico Conceitual de Pesquisa	57
Quadro 6 – Implementação das cotas raciais nos concursos da Polícia Federal	62
Quadro 7 – Vagas oferecidas, vagas reservadas aos candidatos negros e candidatos aprovados no processo de heteroidentificação	69
Quadro 8 – Resumo da Categoria 7 (implementação de políticas de cotas raciais).....	71
Quadro 9 – Resumo da Categoria 8 (influência dos professores na implementação da política de cotas raciais).....	73
Quadro 10 – Resumo da Categoria 1 (diretrizes da política de cotas raciais).....	76
Quadro 11 – Resumo da Categoria 2 (regras e leis).....	79
Quadro 12 – Resumo da Categoria 3 (discricionabilidade)	82
Quadro 13 – Resumo da Categoria 4 (interação entre o burocrata de nível de rua e o público).....	84
Quadro 14 – Resumo da Categoria 5 (interesse próprio)	89
Quadro 15– Resumo da Categoria 6 (padrões duplos).....	91
Quadro 16– Resumo da análise/comparação entre os grupos professores e gestores	93

FIGURA

Figura 1 - Fatores que influenciam o comportamento do burocrata de nível de rua na implementação da política de cotas raciais.....58

GRÁFICO

Gráfico 1 - Impacto da implementação das cotas raciais nos concursos da Polícia Federal..... 63

LISTA DE SIGLAS

ADI – Ação direta de inconstitucionalidade.

ADPF – Arguição de descumprimento de preceito fundamental.

APF – Agente de Polícia Federal.

ANP/PF – Academia Nacional de Polícia da Polícia Federal.

CF/88 – Constituição Federal de 1988.

CGT – Central Geral dos Trabalhadores.

CNPIR – Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

CONAPIR – Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial.

CUT – Central Única dos Trabalhadores.

DPF – Delegado de Polícia Federal.

DGP – Diretoria de Gestão de Pessoal da Polícia Federal.

EPF – Escrivão de Polícia Federal.

FUNDEB – Fundo Nacional para a Educação Básica.

HC – *Habeas Corpus*.

IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

INSPIR – Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

LDB – Lei de Diretrizes de Base.

MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública.

OIT – Organização Internacional do Trabalho.

ORIT – Organização Regional Interamericana de Trabalhadores.

PCF – Perito Criminal Federal.

PF – Polícia Federal.

PNQ – Plano Nacional de Qualificação

PPF – Papiloscopista Policial Federal.

ProUni – Programa Universidade para Todos.

SEPPIR – Secretaria Especial de Políticas de Igualdade Racial.

STF – Supremo Tribunal Federal.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1. Racismo e “democracia racial”	20
2.2. Ação afirmativa e a ideia de justiça.....	23
2.3. Ações afirmativas e cotas raciais.....	26
2.4. Implementação de Políticas Públicas	40
2.4.1. Fatores que influenciam a atuação dos burocratas de nível de rua.....	43
3. MÉTODO DE PESQUISA	50
3.1. Tipo de Pesquisa e Abordagem	50
3.2. Procedimentos de Pesquisa.....	52
3.3. Análise de dados	56
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	60
4.1. Objetivos e diretrizes da política de cotas raciais na Polícia Federal.....	60
4.1.1. <i>Lei nº 12.990/2014 – Lei de Cotas em Concursos Públicos</i>	63
4.1.2. <i>Constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014 e ADC nº 41</i>	64
4.1.3. <i>Portaria nº 4 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão</i>	66
4.1.4. <i>Edital do Concurso da Polícia Federal</i>	66

4.2. Implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal	70
4.3. Fatores que influenciam o burocrata de nível de rua na implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal.....	73
4.4. Resumo dos resultados	92
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
REFERÊNCIAS	101
APÊNDICE A	107
APÊNDICE B	111
APÊNDICE C	115
APÊNDICE D	117
APÊNDICE E.....	119
APÊNDICE F.....	121

1. INTRODUÇÃO

O Brasil é um país caracterizado por uma notória desigualdade social e por um quadro crônico de discriminação racial, que se encontra presente em vários contextos sociais e políticos nacionais. A escravidão no Brasil teve duração de 300 anos, impondo uma marca de desigualdade e injustiça no cenário nacional. O Brasil foi o último Estado a abolir a escravidão nas Américas e ainda foi o país que mais importou escravos africanos (Alencastro, 2018).

Desde a abolição da escravidão, a população negra foi largada a sua própria sorte, sem que houvesse qualquer política pública para a inserção dessas pessoas na sociedade nacional. Os ex-escravos ficaram fora do mercado de trabalho e não tiveram reconhecimento da cidadania plena, permanecendo analfabetos e sem oportunidades. Os descendentes de escravos não deixaram de lutar por melhores condições de vida, levando a construção lenta e gradual de políticas públicas com a finalidade de promover a igualdade de oportunidades. Entre essas políticas, destaca-se o surgimento de políticas de ação afirmativa e de cotas raciais, que tardiamente chegaram ao Brasil. Assim, compreende-se que essa realidade de discriminação racial somente pode ser mudada por meio de políticas públicas especialmente desenhadas com essa finalidade (Paula, 2004; Alencastro, 2018).

Entre outros conceitos existentes, política pública pode ser entendida como o fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade (Saravia & Ferrarezi, 2006).

Uma das políticas públicas transversais mais em voga são as políticas públicas de ação afirmativa. O conceito atual de ação afirmativa consistiria numa série de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário destinadas a corrigir distorções históricas entre grupos da sociedade (Benedito et al., 2001).

A ação afirmativa é uma política pública transversal de igualdade, uma vez que se aplica de forma horizontal sobre toda a estrutura governamental (Serra, 2005). A política de ação afirmativa teve origem nos Estados Unidos, por meio da criação de uma série de mecanismos que buscam promover a concretização da igualdade material de oportunidades. Tais políticas visam combater não somente discriminações diretas ou flagrantes, mas também a discriminação indireta, de fato, de fundo cultural,

estrutural, enraizada na sociedade. Nesse diapasão, a ultrapassada noção de igualdade formal abre espaço à igualdade de oportunidades, que tem a finalidade de aliviar o peso das desigualdades econômicas e sociais e a promoção da justiça social (Benedito et al., 2001).

A noção de igualdade de oportunidades resultou no surgimento de políticas sociais de apoio e de promoção de determinados grupos socialmente fragilizados ou vulneráveis. Ou seja, a igualdade formal, marcadamente abstrata e genérica, passa a levar em conta a necessidade de se observar a singularidade dos indivíduos. Assim sendo, as ações afirmativas necessitam da ampla conscientização da sociedade e das lideranças políticas acerca da necessidade de se eliminar as desigualdades sociais que atuam em detrimento dos grupos vulneráveis, notadamente os negros. Dessa maneira, é preciso uma conscientização sobre os direitos dos vulneráveis, especialmente as questões raciais que resultam no fenômeno da discriminação, seja ela direta ou indireta (Benedito et al., 2001).

A discriminação racial seria mais uma barreira à entrada, muitas vezes se manifestando de forma invisível, que impede que os grupos vulneráveis ascendam aos cargos mais elevados da Administração Pública (Ferreira, 2017).

No que tange às políticas públicas de ação afirmativa nas seleções públicas no Brasil, a Lei nº 12.711/2012 veio dispor sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Tal normativo estabeleceu que as instituições federais vinculadas ao Ministério da Educação deveriam reservar, 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 (Brasil, 2012).

No concurso da Polícia Federal realizado no ano de 2018, observa-se que 147.744 candidatos se inscreveram no concurso, sendo que 18.050 eram candidatos negros. Para o cargo de Delegado de Polícia Federal, por exemplo, houve 17.816 candidatos inscritos na ampla concorrência para disputar 112 vagas e 2.504 candidatos que se autodeclararam negros para disputar 30 vagas.

Em cumprimento à decisão judicial proferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 1028903- 33.2018.4.01.0000 pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, não foram eliminados do concurso os candidatos não considerados negros pela

comissão de heteroidentificação que possuem nota e classificação na lista de ampla concorrência (Cebraspe, 2018).

Em síntese, as políticas públicas de ação afirmativa e de cotas raciais foram concebidas para combater à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional. Além disso, tais políticas e ações teriam a finalidade de corrigir ou mitigar desigualdades atuais decorrentes de discriminação histórica ou passada (Benedito et al., 2001). No que concerne à implementação das políticas de ação afirmativa, foram identificadas algumas lacunas na literatura. Entre elas, a existência de padrões duplos de comportamento dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas (Raaphorst et al., 2018). Outra lacuna identificada é a necessidade de se melhorar a compreensão sobre as implicações da interação entre cidadãos e burocratas responsáveis diretamente pela implementação de políticas públicas (Lavee et al., 2018). Assim sendo, estudos podem ser realizados para trazer novas descobertas nas relações entre esses cidadãos e burocratas de nível de rua (Bosma et al, 2018).

Há, portanto, de se lançar argumentos para se responder a seguinte questão: **De que forma os burocratas de nível de rua têm influenciado a implementação da política de cotas raciais nos concursos da Polícia Federal?**

Assim, a presente pesquisa busca descrever de que forma tem ocorrido a influência dos burocratas de nível de rua na implementação dessa política de ação afirmativa, uma vez que eles são responsáveis pela execução dessa política.

O objetivo geral do presente trabalho é averiguar de que forma os burocratas de nível de rua têm influenciado na implementação da política de cotas raciais nos concursos da Polícia Federal.

Como objetivos específicos, pretende-se:

1. Descrever os objetivos e as diretrizes da política de cotas raciais da Polícia Federal e como estes estão expressos nos documentos.
2. Verificar como tem sido a implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal.
3. Identificar quais os principais fatores que influenciam o burocrata de nível de rua na implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal e seu grau de influência.

O estudo de caso proposto nesta pesquisa tem a finalidade de avaliar a influência dos burocratas de nível de rua na implementação das cotas raciais na Polícia Federal, que é uma instituição policial brasileira subordinada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP, que exerce exclusivamente as funções de polícia judiciária da União, nos termos do art. 144, §1º, IV, da Constituição Federal de 1988. A Polícia Federal também atua na preservação da ordem pública e da segurança das pessoas, bem como dos bens e interesses da União, realizando atividades de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. A Polícia Federal também realiza a repressão ao tráfico de drogas, do contrabando e descaminho (Brasil, 1988).

No que se refere à forma de composição de seu quadro de pessoal, a Polícia Federal realiza concursos públicos, com observância do princípio constitucional da isonomia para a seleção dos novos policiais federais. Tais concursos públicos para ingresso na carreira policial federal, a partir da Lei nº 12.990/2014, passaram a contar com as cotas raciais para negros e pardos (Brasil, 2014).

A sede da Polícia Federal está localizada em Brasília/DF, com unidades descentralizadas em todas as capitais dos estados da federação, além de delegacias e postos de atendimento em várias cidades do país. A Polícia Federal foi escolhida para o presente estudo porque é uma instituição que segue a lei Brasileira de cotas raciais e porque é necessário estudar a influência dos burocratas de rua na implementação da política pública de cotas raciais. Na Polícia Federal, aqueles que estão em contato direto com os candidatos selecionados pela política de cotas raciais são os professores da Academia Nacional de Polícia – ANP, que são policiais federais selecionados informalmente para dar aulas de acordo com seu conhecimento específico. Os concursos públicos da Polícia Federal obedecem à Política Nacional de Cotas Raciais e a Academia Nacional de Polícia da Polícia Federal é responsável pelo Curso de Formação dos policiais federais que ingressam nos quadros da Polícia Federal. A criação da ANP concretizou-se no ano de 1960. Em 1978, a Academia foi transferida para a nova sede, localizada nas proximidades de Sobradinho/DF. A nova sede foi inaugurada em 1979 e tem capacidade para a formação profissional de 600 alunos por semestre. Atualmente, a ANP está dotada de uma estrutura física instalada em um complexo de 798.385,04 metros quadrados. A ANP oferece cursos de formação profissional para os candidatos aprovados nos concursos públicos para os cargos de

Delegado de Polícia Federal - DPF, Perito Criminal Federal - PCF, Agente de Polícia Federal - APF, Escrivão de Polícia Federal - EPF e Papiloscopista Policial Federal - PPF (ANP, 2019).

Muito se discute sobre o racismo existente dentro e fora das instituições policiais, desde a prática de racismo na investigação criminal com a criação de estereótipos ou estigmas em relação aos suspeitos e investigados negros; o encarceramento em massa da população negra e o acesso de policiais negros à ocupação de patentes de oficiais nas instituições policiais (Reis, 2002; Ramalho Neto, 2013; Lea, 2013). Diante disso, torna-se importante verificar como se dá a implementação de políticas de ação afirmativa, especialmente a política de cotas raciais, na Polícia Federal.

Antes da Lei nº 12.990/2014, não havia uma clara discussão sobre a presença do negro na Polícia Federal. Apenas após a edição da mencionada norma é que a temática começou a ser abordada, enfrentada e discutida dentro dessa instituição policial. A importância de se buscar mecanismos para garantir a igualdade material de oportunidades para o acesso a cargos públicos é a razão pela qual o presente tema foi escolhido.

Os atores mais diretamente responsáveis pelos resultados das políticas de ação afirmativa são chamados de “burocratas de nível de rua”, que têm um papel importante na implementação de políticas públicas (Lipsky, 1980; Brodtkin, 2011). Segundo os autores, os “burocratas de nível de rua” frequentemente tentam consertar uma política pública quando pensam que a implementação não é suficiente ou que a política pública foi desenhada de forma inadequada, ou seja, ajustam a política pública para os contornos da prática e da realidade. Além disso, esses burocratas tentam influenciar o desenho da política pública diretamente, tentando imprimir sua marca, valores pessoais e crenças durante a implementação dessas políticas (Lavee et al., 2018).

Nesse sentido, torna-se necessário um conhecimento mais profundo sobre a experiência de diferentes campos de políticas públicas e diferentes tipos de burocratas de rua, como policiais e professores. Tal conhecimento é oportuno para entender as peculiaridades da interação entre cidadãos, burocratas de nível de rua, organizações e políticas (Raaphorst, 2018). Ademais, é necessário estudar como os burocratas de nível

de rua se comportam em relação a padrões duplos (*double standards*) na avaliação de clientes-cidadãos (Raaphorst & Groeneveld, 2018).

Além disso, ressalta-se que vários trabalhos publicados no ano de 2018 mostram diversas lacunas no conhecimento científico relacionado aos diferentes tipos de burocratas de nível de rua, assim como mostram a necessidade de mais estudos sobre a influência do burocrata de nível de rua na implementação de políticas públicas (Raaphorst, 2018; Raaphorst e at., 2018; Lavee et al., 2018; Bosma et al., 2018).

Portanto, este trabalho inicia com a discussão dos conceitos de políticas públicas, especificando o que são as políticas públicas de ação afirmativa e cotas raciais. Ainda na revisão de literatura, é apresentado o mito da democracia racial e se faz uma discussão sobre racismo, ações afirmativas e cotas raciais. Posteriormente, é mostrada a teoria relacionada à implementação de políticas públicas, assim como os fatores que influenciam a atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas. Por fim, apresenta-se a método da pesquisa, a análise comparativa das respostas dos entrevistados dos grupos de professores e de gestores, a discussão e reflexão sobre os dados obtidos e, finalmente, as conclusões destas discussões.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo abordará racismo e mito da “democracia racial”, trazendo um pouco da história do racismo e da democracia racial no Brasil. O segundo subcapítulo abordará a teoria da justiça de Rawls (1971) e o tema da equidade (adaptação da regra para um determinado caso específico, a fim de deixá-la mais justa). O terceiro subcapítulo discutirá ações afirmativas e cotas raciais, e o quarto tratará sobre a implementação das políticas públicas e a teoria da burocracia de nível de rua desenvolvida por Lipsky (1980).

2.1. Racismo e “democracia racial”

A invasão das Américas pelos europeus no século XV promoveu o choque cultural entre colonizadores e populações nativas, em que a cultura europeia buscou se sobrepor e eliminar a cultura nativa (Ferreira, 2017). A escravidão no Brasil teve início no século XVI, em que os negros africanos eram trazidos para o Brasil para serem utilizados na produção de açúcar, e durou até 1888, com a promulgação da Lei Áurea, oficialmente Lei Imperial n.º 3.353, sancionada em 13 de maio de 1888, que extinguiu a escravidão no Brasil (Oliveira & Targino, 2017).

No entanto, a abolição da escravatura não mudou a realidade dos negros, uma vez que a Lei Áurea não trouxe previsões para se lidar com a população negra recém-libertada. Os negros então se viram abandonados, restando apenas ocupar as posições mais baixas da escala social. Essa herança escravocrata criou uma série de dificuldades históricas para a integração social e econômica dos negros, retirando deles a cidadania (Neves & Lima, 2007).

Ferreira (2017) aponta que até a década de 1930, a ideia de superioridade da raça branca e da inferioridade do povo mestiço era muito forte no Brasil. Para o autor, a única saída para o desenvolvimento do Brasil seria o embranquecimento de sua população. Tal política ganhou força desde a década de 1870 com projetos de atração de imigrantes europeus. De acordo com o autor, a democracia racial escondeu a ideologia de eliminação do negro como categoria social. Isso provocou o silenciamento das questões raciais, levou à negação da discriminação racial e a um atraso nas políticas públicas para alterar a situação de marginalização que a população negra sofria.

O racismo não se limita ao preconceito apenas contra a população negra. Fabeni (2006) aponta que o racismo também se manifesta com a xenofobia, ou seja, a intolerância contra outros grupos nacionais ou étnicos. O autor enfatiza que a promoção de políticas contra a discriminação abrangentes parece ser a abordagem mais efetiva para dismantlar qualquer sistema racista de estereótipos e subordinação.

No ano de 2004, o Supremo Tribunal Federal realizou um julgamento que envolvia a definição do termo “racismo”. Inicialmente, o crime de racismo constitui um atentado contra os princípios nos quais se erige e se organiza a sociedade humana, em especial, o princípio da dignidade da pessoa humana. O Supremo Tribunal Federal enfrentou a definição de racismo, ao realizar o julgamento do HC nº 82.424 (julgamento em 17/09/2003 e publicação em 19/03/2004) em favor de Siegfried Ellwanger, escritor e editor que fora condenado em instância recursal pelo crime de antissemitismo e por publicar, vender e distribuir material antissemita. O art. 5º, inciso XLII, da Constituição Brasileira, estabelece que “a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível”. Os impetrantes do HC, baseados na premissa de que os judeus não são uma raça, alegaram que o delito de discriminação antissemita pelo qual o paciente fora condenado não tem conotação racial para se lhe atribuir a imprescritibilidade que, pelo art. 5º, XLII, da Constituição Federal, teria ficado restrita ao crime de racismo (Y. W. Oliveira, 2015).

Em 2004, o STF asseverou que a discriminação contra os judeus não se coaduna com os padrões éticos e morais definidos na Constituição do Brasil, sob os quais se ergue e se harmoniza o Estado Democrático de Direito. Assim, a Suprema Corte Brasileira entendeu que o racismo é evidenciado com a simples utilização de estigmas, que violam a dignidade da pessoa humana. O STF apontou ainda que a publicação de obras enaltecendo a ideologia nazista equivale à incitação de discriminação com acentuado conteúdo racista (Federal, 2004).

A importância desse julgamento foi o afastamento da ideia de raça, uma vez que não há subdivisões biológicas na espécie humana e que a divisão em raças é resultado de um processo de discriminação e preconceito (Pompeu & Coelho, 2017). Dessa forma, ainda que o conceito de raça não exista ou se justifique, tal conceito se encontra fortemente impregnado na ideologia de dominação, na proporção que gera distinções baseadas na ideia equivocada de raça (Ferreira, 2017).

Também não se pode deixar de se mencionar que o racismo se encontra camuflado por meio de mecanismos de discriminação indireta. As teorias da discriminação indireta foram desenvolvidas no direito norte-americano e receberam o nome de *disparate treatment* (teoria do tratamento desigual) e de *disparate impact* ou *adverse impact* (teoria do impacto desigual) (Cabral, 2010). A discriminação direta costuma ser mais fácil de ser detectada, pois consiste na prática de tratamento desigual baseado em critérios manifestamente ilegais. Já a discriminação indireta é aquela camuflada e mais difícil de ser detectada, pois cria uma situação de desigualdade que causa impacto negativo em relação a um determinado indivíduo ou grupo social. Por exemplo, uma empresa aparentemente não adota nenhuma prática discriminatória, mas a análise do seu quadro de funcionários indica que apenas homens brancos são contratados (Varella, 2010).

Além de se falar de discriminação direta e indireta, ainda há o racismo institucional, que pode ser entendido como o fracasso de uma organização na promoção de serviços para grupos vulneráveis por causa de sua cor, cultura ou origem étnica. O racismo institucional é detectado em atitudes e comportamentos discriminatórios causados por preconceito involuntário, ignorância e negligência, que causa desvantagens a pessoas de grupos vulneráveis (Farranha et al., 2017).

O racismo institucional não pode ser superado apenas pelo arcabouço constitucional. O racismo não é somente um problema moral, mas sim de natureza estrutural (Farranha et al, 2017). O racismo no Brasil tem por base a aparência. Ele consiste na permanência de um sistema negativo de valores, que só pode ser superado mediante a adoção de políticas públicas de ação afirmativa e cotas raciais (Duarte, 2011). Porém, esse tipo de política não chegou ao Brasil de forma tão fácil. Desde 1930, estabeleceu-se no país o mito da democracia racial. Segundo tal crença, haveria uma perfeita integração racial, promovida pela miscigenação, capaz de resolver e prevenir eventuais conflitos e desigualdades econômicas (Duarte & Scotti, 2013).

O mito da democracia racial baseia-se na ideia equivocada de que não existe racismo no Estado Brasileiro. Tal conceito de democracia racial decorreu da obra de Gilberto Freyre denominada “Casa Grande & Senzala” publicada em 1933 (Freyre, 2003). A ideia de “democracia racial” passa pelas relações estreitas entre senhores e

escravos, pela miscigenação e ausência de limites raciais rígidos na sociedade brasileira (M. L. da Silva, 2018).

Esta crença foi amplamente desmistificada por estudos que se dedicaram a entender a forte presença do racismo no Brasil. Fernandes (1978) e Skidmore (1991) passaram a criticar a ideia de que o Brasil seja uma democracia racial, pois esse mito ou crença esconde o preconceito fortemente arraigado na sociedade brasileira que impediu, durante décadas, a criação de leis para combater o racismo, pois o racismo não faria parte da realidade brasileira de um povo miscigenado que viveria em suposta harmonia e igualdade de direitos.

A democracia racial surgiu no Brasil na primeira metade do século XX. A partir dos anos 1930, surge a política de branqueamento como tentativa de neutralização do racismo. A democracia racial seria uma característica da própria identidade nacional, em que o racismo era negado e ainda se criavam estratégias de branqueamento da população, com a finalidade de que o racismo fosse diluído e camuflado com a mestiçagem. (Silva, 2018).

Nesse contexto, os debates em torno do racismo Brasileiro são protagonizados há décadas por duas correntes antagônicas. A primeira corrente defende a tese de que há preconceito no Brasil. Já a segunda corrente defende o mito da democracia racial e valoriza o fato de que o povo Brasileiro vive em uma democracia racial, que não discrimina cidadãos e que oferece oportunidades iguais a todos (Ferreira, 2018).

Após uma breve análise do mito da “democracia racial” e como ele foi pernicioso para o desenvolvimento de políticas públicas de ação afirmativa e cotas raciais voltadas para a inclusão da população negra na sociedade brasileira, passa-se a analisar a teoria da Justiça que serve como a base para as políticas de ação afirmativa.

2.2. Ação afirmativa e a ideia de justiça

Ao propor sua teoria da Justiça, Rawls (1971) sustenta que a igualdade de oportunidades não é suficiente quando não traduzida em resultados concretos. O autor se opôs a outras concepções de Justiça, como o intuicionismo e o utilitarismo. Para o autor, as instituições que não são justas deveriam ser reformadas ou abolidas. O objetivo de Rawls (1971) foi a elaboração de uma teoria da justiça como uma alternativa viável ao intuicionismo e ao utilitarismo.

O intuicionismo partiria da premissa de que existe uma pluralidade de princípios de justiça e que não há um método objetivo de determinar qual princípio escolher. Ou seja, não haveria maneira de se estabelecer uma escala ou regra de prioridades. Assim sendo, diante da variedade de princípios, a única coisa que poderia ser feita era a escolha do princípio mais adequado com base nas nossas intuições. Critica-se o intuicionismo pelo fato de que essa concepção seria incapaz de criar um sistema de regras que hierarquizassem as intuições, na situação em que houvesse conflito entre intuições. O intuicionismo falharia a não fornecer critérios para se diferenciar intuições corretas de intuições incorretas. Assim, se deveria recorrer ao intuicionismo o mínimo possível (Rawls, 1971).

Já o utilitarismo usa cálculos de custo e benefício nos processos de tomada de decisões e parte da premissa de que um ato para ser tido como correto deve ser capaz de maximizar a felicidade geral ou bem-estar geral. Sendo assim, o utilitarismo seria o método adequado para hierarquizar as diferentes alternativas e que essa hierarquia se daria pela utilização do critério do maior bem-estar geral. Nesse diapasão, o utilitarismo não faria um juízo prévio de valor sobre os desejos e preferências dos diferentes indivíduos. Dessa forma, o utilitarismo teria como característica o fato de que sua escolha seria livre de preconceitos (Rawls, 1971).

Critica-se o utilitarismo porque os cálculos de custo e benefício em muitos casos podem impor graves sacrifícios a grupos vulneráveis da sociedade, ainda que a decisão a ser tomada pudesse gerar comodidades para a maioria da sociedade. O utilitarismo partiria da ideia equivocada de que a sociedade deve ser vista como um corpo em que seria possível o sacrifício de partes do corpo em prol do todo. O problema do utilitarismo é desconsiderar a importância de cada um dos indivíduos na sociedade. Rawls (1971) criticava o utilitarismo por possibilitar a ideia de preferências e gostos ofensivos. Um exemplo de gosto ofensivo seria o antissemitismo, racismo e ideias de supremacia da raça branca (Rawls, 1971).

Rawls (1971) resgata a importância do contratualismo e a ideia de que os indivíduos cumprem determinadas regras porque se comprometeram a elas. A teoria de Rawls seria baseada num contrato hipotético. O autor defende a necessidade de se recorrer à posição original, que seria a posição que fosse possível se chegar à situação de se considerar imparcialmente todos os pontos de vistas dos indivíduos. O autor traz

ainda dois princípios em sua teoria da justiça. O primeiro princípio estabelece que as instituições básicas da sociedade não podem prejudicar ou discriminar os indivíduos. O segundo princípio aponta que a violação da igualdade somente seria admitida para favorecer os menos favorecidos.

Esse ponto trazido por Rawls (1971) tem íntima relação com a adoção das políticas de ação afirmativa e cotas raciais, pois essas políticas somente encontrariam sustentação, se comprovadamente favorecerem os estratos menos favorecidos ou discriminados. Assim sendo, a teoria da justiça de Rawls (1971) serviu como base para o desenvolvimento de políticas de ação afirmativa e cotas raciais contrárias à discriminação de qualquer natureza, a exemplo da discriminação de caráter racial.

Por fim, há de se falar da controvérsia entre Honneth (2003) e Fraser (2000). Honneth (2003) estipula o modelo de luta por reconhecimento, buscando o estabelecimento de critérios normativos de desenvolvimento social baseados, em primeira instância, nas tomadas de posição política por parte dos sujeitos submetidos a situações concretas de exclusão, ofensa e/ou degradação. Neste sentido, o autor parte de um ponto de vista negativo em que o conflito adquire uma posição fundamental. O autor estabelece critérios cujos pressupostos são a formação de identidades pessoais e coletivas, a noção de conflito como início do processo de transformações sociais e um horizonte hipotético de realização plena do reconhecimento social, o que chamou de concepção de vida boa.

Por outro lado, Fraser (2000) busca estabelecer um modelo segundo o qual as questões de reconhecimento possam ser tratadas como problemas de justiça e não como o problema ético. Fraser retira a noção de reconhecimento da esfera cultural e da ética para tratá-la a partir da esfera da justiça e da moralidade. Assim sendo, a autora expande o arcabouço teórico da noção de justiça para abarcar, além dos padrões culturais, a distribuição de direitos e bens, sem reduzir, contudo, as perspectivas e ações redistributivas àquelas que privilegiem o reconhecimento, ou vice-versa.

Por fim, a alternativa parece ser considerar equidade, redistribuição e reconhecimento, como visões necessárias de justiça, tendo em vista as observações de Rawls (1971), Fraser (2000) e Honneth (2003).

A seguir, passa-se a análise das ações afirmativas e das cotas raciais, ressaltando algumas medidas tomadas para enfrentamento do racismo, muitas vezes, institucional.

2.3. Ações afirmativas e cotas raciais

As ações afirmativas são políticas públicas ligadas à equidade e a dignidade da pessoa humana, com a finalidade de que não se permita o confinamento da população negra em funções subalternas (Ferreira, 2017).

Tomei (2019) afirma que quem é contrário às cotas raciais, argumenta que esse tipo de ação constitui uma forma de discriminação positiva ou reversa, uma vez que produzem tratamento preferencial e injusto para membros de certos grupos com base em características tais como raça, sexo ou religião. Os opositores sustentam que as medidas de ação afirmativa prejudicam a eficiência do conjunto, por rebaixarem os padrões. Os críticos também alegam que essas políticas prejudicam a coesão social, ao promover a divisão.

Por outro lado, os defensores das políticas de ação afirmativa apontam que a sociedade não pode ser indiferente à raça dos indivíduos. Assim sendo, as políticas para o mercado de trabalho devem ser sensível à questão racial, caso se queira eliminar a discriminação direta ou indireta. Além disso, não se podem deixar de lado as oportunidades que a diversidade racial e cultural da força de trabalho pode proporcionar às empresas, criando novos produtos e serviços que sirvam a clientes de raças diferentes (Tomei, 2019).

As medidas de ação afirmativa buscam superar obstáculos institucionais e sociais, barreiras de entrada que impedem membros de grupos vulneráveis de se beneficiarem de oportunidades de emprego em igualdade de condições (Tomei, 2019).

Em 1960, um marco legal foi a Convenção 111, da OIT, que versa sobre a discriminação no emprego e na ocupação. A discriminação, de acordo com a Convenção 111 da OIT, seria “toda distinção, exclusão ou preferência, com base em raça, cor, sexo, religião, opinião política, nacionalidade ou origem social, que tenha por efeito anular ou reduzir a igualdade de oportunidade ou de tratamento no emprego ou ocupação” (OIT, 1960).

Em 1965, há de se mencionar a Convenção da ONU para a eliminação de todas as formas de discriminação Racial (ONU, 1965).

Farranha (2006) aponta que, em 1968, três anos após a ratificação e promulgação da Convenção 111 da OIT, o Ministério do Trabalho e do Tribunal Superior do Trabalho sugeriram a aprovação de uma legislação que obrigasse as empresas privadas a manter uma percentagem mínima de empregados negros e de outras etnias nos seus quadros funcionais. Em 1992, o movimento sindical junto à Conferência Internacional do Trabalho (CIT) denunciou a existência de discriminação racial no mercado de trabalho Brasileiro e o não cumprimento da Convenção 111 (Farranha, 2006).

Farranha (2006) também destaca outros momentos históricos na luta contra a discriminação racial:

- a) Em 1993, a criação da Comissão Nacional de Luta Contra a Discriminação Racial da Central Única dos Trabalhadores (CUT);
- b) Em 1995, a criação do Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial (INSPIR), formado pelas três Centrais Sindicais (Central Única dos Trabalhadores – CUT, Central Geral dos Trabalhadores – CGT, Força Sindical – FS, além da Central Norte Americana AFLCIO) e a Organização Regional Interamericana de Trabalhadores – ORIT;
- c) Em 1997, a criação do Observatório Social para acompanhar e verificar o cumprimento dos direitos e princípios fundamentais no trabalho nas empresas Brasileiras (em especial as multinacionais) de acordo com a Declaração da OIT sobre os princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu seguimento, adotada em 1998, entre os quais está o da não discriminação;
- d) Em 1999, a elaboração do Mapa da População Negra no Brasil, pelo INSPIR e DIEESE, que foi uma iniciativa pioneira no sentido de apontar a situação da população negra no mercado de trabalho em cinco regiões metropolitanas: São Paulo, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Porto Alegre e no Distrito Federal;
- e) Em 2001, a Criação da mesa temática de igualdade de oportunidades, na categoria dos bancários, com caráter bipartite e estabelecida pela Convenção Coletiva;
- f) Em 2003, a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), diretamente vinculada à Presidência da República e com status de Ministério;

g) Em 2004, a criação, por Decreto Presidencial, da Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidade e de Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho.

Nogueira (2006) relata que a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) em 2003 denota um forte compromisso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva com o combate à discriminação racial e todas as formas de discriminação. Entre os compromissos para a promoção da igualdade racial, está a Lei 10.639/2003 de diretrizes curriculares para a educação que alterou a Lei de Diretrizes de Base (LDB). Outro ponto é a criação da Política para Remanescentes de Quilombos com o Programa Brasil Quilombola.

Ferreira (2017) aponta que no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, de 2003 a 2010, houve um grande salto para a ampliação das políticas de ação afirmativa e de igualdade racial. Nessa época, foram criados a SEPPIR, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR e houve a realização das Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial – CONAPIR.

No que se refere às universidades particulares, foi criado o “Pro – Uni”, que atende 112 mil alunos, dos quais 36 mil e seiscentos são alunos negros. Além deste programa, há o sistema de cotas em 17 universidades públicas estaduais e federais, que atende mais de 10 mil alunos. Outro ponto foi a regulamentação do FUNDEB – Fundo Nacional para a Educação Básica, para permitir a efetivação da implementação da Lei 10.639/2003, que obriga o ensino de História da África e da Cultura Afro-Brasileira nas escolas de ensino fundamental e médio (Nogueira, 2006).

Moraes (2006) afirma que o Ministério do Trabalho e Emprego, por meio do Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, desenvolve ações de apoio às políticas públicas dos estados e municípios com objetivo de consolidar uma política pública nacional com transversalidade de gênero, raça e etnia. O Programa de Qualificação Social e Profissional por meio do Plano Nacional de Qualificação – PNQ iniciou, em conjunto com a OIT, o desenvolvimento de um eixo de qualificação social no ano de 2004, denominado Transversalização de Gênero e Raça no PNQ.

Em 2002, veio o Decreto nº 4.228/02 no sentido de dar seguimento ao Plano de Ação da III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial,

Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em 2001, na cidade de Durban. O Decreto instituiu um grupo interministerial para elaboração de ações afirmativas no âmbito da administração pública (Brasil, 2002).

Em 2005, cumpre mencionar a Conferência Nacional de Promoção de Igualdade Racial (CONAPIR), que significou a consolidação de uma estratégia de políticas públicas voltadas para a alteração das condições de vida da população negra no Brasil.

Nesse contexto, passa-se a análise das políticas de ações afirmativas, com ênfase em cotas raciais, conforme será discutido a seguir.

Paula (2004) afirma que a ação afirmativa surgiu nos Estados Unidos a partir de meados do século XX. O autor destaca que a ação afirmativa consiste num programa que objetiva resgatar a cidadania de indivíduos marginalizados pela sociedade. Não se confunde, entretanto, com o mero estabelecimento de política de cotas, dada a possibilidade de outros programas relacionados à ação afirmativa. Ou seja, o autor explica que as ações afirmativas estão relacionadas com a implementação de políticas de discriminação positiva. Tais políticas tem a finalidade de obtenção da igualdade material de oportunidades. Assim, a ação afirmativa nada mais é do que um gênero da qual a política de cotas raciais faz parte. Ou seja, a política de ação afirmativa tem ações e escopo mais amplo do que a política de cotas raciais.

Delgado (2016) sustentou o fortalecimento das políticas de ação afirmativa e sugere que a democracia racial não mascare o racismo e as desigualdades raciais. Ele afirmou que desde a década de 1940 se firmou a noção de democracia racial e a afirmação do caráter mestiço da população Brasileira. O autor apontou algumas medidas que foram adotadas ao longo das décadas, tais como: a) Lei Afonso Arinos (1951), b) adesão à resolução da Organização Internacional do Trabalho em favor de medidas de combate à discriminação racial no mercado de trabalho (1959), c) a Convenção da ONU para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1969), d) previsão na Constituição Federal de 1988 do racismo como crime inafiançável, e) criação do Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra (1995); f) Lei nº 9.394, de 1996; g) Lei nº 10.639, de 2003, h) Lei nº 11.645, de 2008, i) criação da Secretaria Especial para Promoção de Políticas da Igualdade Racial (SEPPIR), j) Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010) e k) Lei

12.711, de 2012, que definiu a reserva de vagas nas universidades federais para alunos egressos de escolas públicas. Por fim, ele destaca o julgamento da ADPF nº 186, que representou uma mudança no paradigma que instruía a abordagem do problema da política racial Brasileira e da desigualdade racial no país.

Munanga (2001) realizou um estudo que se posicionou de maneira favorável à adoção das políticas de ação afirmativa no Brasil. O autor, ao rebater críticas às cotas raciais, demonstrou que é possível a identificação dos negros na sociedade Brasileira. Além disso, o autor desconstruiu falsas crenças, entre elas, a ideia de que as políticas de ação afirmativa têm sido abandonadas nos Estados Unidos. Por fim, o autor afirma que a qualidade de ensino nas instituições universitárias não foi prejudicada com a adoção das políticas de ação afirmativa.

Antes da implementação da política de cotas raciais nos concursos na Administração Pública, tais políticas foram implementadas nos processos de seleção de candidatos das Universidades Públicas.

Bittar & Almeida (2006) analisaram em que medida o sistema de reserva de vagas para negros pode ser considerado uma estratégia de acesso e permanência dos estudantes negros na educação superior. Os alunos negros compreendem o sistema de cotas como um direito e que a permanência desses alunos nos cursos depende de ações efetivas, por parte da Universidade, como bolsas de estudo e apoio pedagógico. As cotas raciais representariam, assim, uma modalidade de ação afirmativa voltada a garantir o respeito à diversidade racial e a superação das desigualdades historicamente construídas.

Hofbauer (2006) afirma que o tema "ações afirmativas" tem dividido opiniões. Enquanto alguns entendem discriminação positiva ajudará os historicamente desprivilegiados a criar e a fortalecer uma identidade positiva, outros veem que tais medidas possam instigar conflitos raciais no Brasil. Além da divisão de opiniões dentro do país, Silva (2006) verificou que a aceitação da política de cotas raciais pode variar, de país para país.

A adoção de políticas afirmativas tem a finalidade de diminuir as diferenças socioeconômicas. Essas políticas estão pautadas na ideia de que o Estado deve oferecer condições especiais aos grupos vulneráveis da sociedade. Assim, diversas ações promovidas por instituições públicas e privadas têm sido implementadas, entre elas, a

adoção por alguns órgãos públicos de condições de acesso privilegiadas para afrodescendentes. Porém, as cotas para negros ainda são alvo de contestação e polêmica (Neves & Lima, 2007).

Além disso, há a necessidade de diminuir as desigualdades e aumentar as possibilidades de inclusão social pelo Estado. De acordo com essa noção de igualdade, ações corretivas ou reparadoras do Estado justificam-se sempre que haja a necessidade de equacionar assimetrias entre os grupos de brancos e negros na busca de justiça social. (Neves & Lima, 2007).

Pode-se afirmar que o debate sobre as cotas raciais, além de se basear na discussão sobre Justiça, traz no seu bojo a discussão sobre igualdade. Nas últimas décadas, há uma mudança na percepção das desigualdades que devem ou não ser toleradas. O reconhecimento da existência de desigualdades ligadas à ideia de raça faz parte dessa transformação. A política de cotas raciais nas universidades públicas, por exemplo, tem gerado um intenso debate sobre discriminação e de identidade racial (Neves & Lima, 2007).

Para analisar o posicionamento de estudantes sobre as cotas raciais, Neves & Lima (2007) realizaram dois estudos em Aracaju envolvendo estudantes de dois cursinhos pré-vestibulares e estudantes de todos os cursos da Universidade Federal de Sergipe. Os estudantes foram selecionados de forma aleatória. Os estudantes foram contatados em sala de aula e responderam um questionário sobre atitudes e identidades sociais. O questionário era composto de perguntas sobre identidade étnica ou de cor; comparações sociais e percepções de justiça social (e.g., como avalia a situação econômica dos negros no Brasil em relação aos brancos, acha essa situação justa ou injusta, acha possível que essa situação se altere) e atitudes diante das diferentes modalidades de cotas (e.g., cotas para mulheres, para deficientes físicos, para negros e pardos, para estudantes da rede pública etc.).

Os resultados encontrados pelos autores indicam que a maioria dos entrevistados reconhece que os negros têm dificuldades de acesso às universidades e que isso é injusto, pois gera dificuldades de integração para os negros em outras esferas sociais. Além disso, os autores apontam que uma das maiores críticas ao sistema de cotas é o fato de ele visar ao indivíduo em si, e não à coletividade. Ou seja, embora pensadas para solucionar um problema que aflige os negros, as cotas raciais apenas

beneficiam individualmente os negros mais bem preparados do sistema educacional. Ficam de fora, portanto, os negros mais pobres e marginalizados, justamente os que mais precisariam da ajuda coletiva e do Estado. No fundo, para os críticos das cotas raciais, elas significam certo reconhecimento da impossibilidade de mudanças das condições de vida dos pobres. Nessa perspectiva, as cotas raciais poderiam implicar mobilidade social individual dos negros, mas não mudança social coletiva.

Neves & Lima (2007) afirmam que os críticos das ações afirmativas também argumentam que as ações afirmativas não visam à mudança da estrutura de classes ou à repartição de renda na sociedade de uma forma mais radical. Elas buscam apenas formar uma elite intelectual e profissional entre os grupos desfavorecidos.

Santos et al. (2008) realizaram um estudo que analisa a importância do Estado para a implementação de políticas públicas de ação afirmativa. Os autores argumentam que a ação afirmativa é uma medida importante para reduzir a desigualdade de inserção de negros nas escolas públicas ou particulares.

Nessa linha, Feres Jr, Daflon, & Campos (2012) avaliaram a contribuição dos governos petistas para o sucesso das políticas de ação afirmativa no país. Os autores fizeram uma cronologia da ação afirmativa nas duas administrações, com ênfase no governo Lula, que ainda representa a experiência mais duradoura. Os autores concluíram que muitas das medidas da administração de Lula permitiram que o Estado e a sociedade civil estabelecessem uma conversação que redundou no sucesso dessas iniciativas. Os autores também destacaram que a sanção da lei das cotas por Dilma Rousseff significou a coroação dessa estratégia política de valorização das políticas de ação afirmativa no Brasil.

No que concerne à adoção de sistema de cotas nas universidades, Haas & Linhares (2012) sustentam que o sistema de cotas pode contribuir para a igualdade material de direitos e oportunidades. Santos (2012) afirma que várias universidades públicas Brasileiras instituíram sistema de cotas para estudantes negros. A ação afirmativa, na visão do autor, se tornou um meio de acesso de populações com baixa representação nas Universidades Públicas.

Outro avanço na legislação nacional foi a Lei 12.288/2010, denominada de Estatuto da Igualdade Racial, que implementou a política de igualdade racial, por meio da qual se justifica, ou melhor, tenta-se justificar, através de diversas ações afirmativas,

um tratamento materialmente isonômico à etnia negra. A Lei 12.288/2010 trouxe conceitos fundamentais. A discriminação racial ou étnico-racial é entendida como toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública ou privada. Já a desigualdade racial seria toda situação injustificada de diferenciação de acesso e fruição de bens, serviços e oportunidades, nas esferas pública e privada, em virtude de raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica. Além disso, a desigualdade de gênero e raça pode ser compreendida como a assimetria existente no âmbito da sociedade que acentua a distância social entre mulheres negras e os demais segmentos sociais. Outro conceito importante trazido pela Lei 12.288/2010 é o conceito de população negra, como o conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga. A lei ainda define as ações afirmativas como os programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades. (Brasil, 2010).

Cumprе salientar que o debate sobre as ações afirmativas e as cotas raciais no Brasil teve como marco importante o ano de 2012, quando o tema “cotas raciais” foi objeto de decisão pelo STF na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental número 186 - ADPF 186 (Federal, 2012).

A referida ação pretendia a declaração da inconstitucionalidade das cotas raciais instituídas pela Universidade de Brasília, que criava reserva de 20% das vagas para candidatos negros (pretos e pardos) no sistema de provas de seleção (Duarte & Scotti, 2013).

Essa decisão da Suprema Corte foi o ponto extremo de um longo período de debate, em que a corrente favorável e a corrente desfavorável apresentavam argumentos contra e a favor da política de ação afirmativa e cotas raciais nas universidades públicas. O julgamento do STF foi precedido da apresentação ao Congresso Nacional de Manifestos entregues pelos opositores e pelos defensores da política de cotas raciais e por Audiências Públicas organizadas pelo Poder Legislativo

Federal e pelo próprio STF em razão da ADPF 186 e do Recurso Extraordinário 597.285/RS (Duarte & Scotti, 2013).

A ADPF 186 foi proposta pelo Partido Democratas e atacou diretamente as seguintes ideias: a) a de que o pertencimento racial fosse um fator de desigualdade; b) a de que as pessoas fossem reconhecidas como negras. Seus autores defenderam a particularidade da história Brasileira na constituição das relações raciais (mito da democracia racial) e o caráter exclusivamente econômico da marginalização social no país. Observa-se que o discurso contra as cotas retomou uma noção acrítica da história, pois, por estratégias diversas, buscou excluir a problematização da história do Brasil em relação aos negros. A negação da história combina-se à ideia de que a igualdade racial somente pode ser alcançada numa sociedade em que todos os demais problemas sociais fossem resolvidos (Duarte & Scotti, 2013).

A ADPF nº 186 foi um marco ao estabelecer a constitucionalidade dos atos que instituíram sistema de cotas raciais no processo de seleção para ingresso em instituição pública de ensino superior. A Suprema Corte Brasileira firmou o entendimento de que a política de cotas não ofende os artigos 1º, *caput*, III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II, XXXIII, XLI, LIV, 37, *caput*, 205, 206, *caput*, I, 207, *caput*, e 208, V, da Constituição Federal. O STF asseverou que não contraria o princípio da igualdade material a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes, certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. Ademais, o STF entendeu que o modelo constitucional incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade. O STF assentou que medidas que buscam reverter, no âmbito universitário, o quadro histórico de desigualdade que caracteriza as relações étnico-raciais e sociais no Brasil, não podem ser examinadas apenas sob a ótica de sua compatibilidade com determinados preceitos constitucionais, isoladamente considerados, ou a partir da eventual vantagem de certos critérios sobre outros, devendo, ao revés, ser analisadas à luz do arcabouço principiológico sobre o qual se assenta o próprio Estado Brasileiro (Federal, 2012).

Além disso, o STF, no julgamento da ADPF nº 186, entendeu que a metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias, conforme dispõe o art. 1º, V, da Constituição Federal. Outro ponto destacado pela Suprema Corte é que as políticas de ação afirmativa fundadas na discriminação reversa apenas são legítimas se a sua manutenção estiver condicionada à persistência, no tempo, do quadro de exclusão social que lhes deu origem. Caso contrário, tais políticas poderiam converter-se em benesses permanentes a determinados grupos em detrimento da coletividade, o que seria incompatível com o espírito constitucional (Federal, 2012).

Feres Júnior & Daflon (2015) sustentam que, no julgamento da ADPF nº 186, os Ministros do STF firmaram o entendimento de que as cotas da Universidade de Brasília não violavam os princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade. Por uma votação de 10 a 0, o Supremo Tribunal Federal decidiu contra a ADPF 186 ajuizada pelo partido político Democratas contra o programa de ação afirmativa étnico-racial da Universidade de Brasília (UnB). A aprovação da Lei Federal 12.771, por sua vez, tornou obrigatória a reserva de vagas para negros e pardos nas instituições federais de ensino superior e técnico.

A Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186 teve como fundamento principal o princípio da igualdade material, ao declarar constitucional a reserva de vagas para negros e pardos no que tange ao acesso ao ensino superior (Schneider & Tramontina, 2015).

O julgamento da ADPF nº 186 para a virada no debate sobre as políticas de ação afirmativa no Estado Brasileiro é amplamente debatida e aceita na literatura (Sousa & Barros, 2016; Schneider & Tramontina, 2015; Duarte & Scotti, 2013; Felipe de Alencastro, 2013; Bunchaft, 2015; Bragato & Colares, 2018).

Feres Júnior & Daflon (2015) afirmam que os argumentos contrários às políticas de ação afirmativa racial se concentraram em três grupos temáticos. São eles: a) a política de cotas raciais importa um sistema de classificação racial binário dos Estados Unidos, racializando e violando a característica da miscigenação da sociedade Brasileira; b) a ação afirmativa ameaça a igualdade legal, que é a base da cidadania e do constitucionalismo democrático e c) as políticas de ação afirmativa são incapazes de

gerar resultados satisfatórios. Os autores destacam que entre os argumentos contrários às políticas de ação afirmativa que estavam presentes antes de 2012, um dos mais contundentes é o de que a ação afirmativa terá como consequência somente o benefício de uma elite dentro do grupo de beneficiários.

Feres Júnior & Daflon (2015) asseveram que embora tenha sido formulado na Índia, o argumento do *creamy layer* não ficou restrito àquele país. Trata-se da acusação de que a ação afirmativa vai somente beneficiar negros ricos e de classe média. Esse argumento está presente nas controvérsias acerca das ações afirmativas nos Estados Unidos desde a década de 1960. Um dos principais defensores desta ideia é Thomas Sowell. O autor aponta que o principal argumento contra a ação afirmativa é de ordem moral. Ele afirma que tais políticas se justificam assumindo a premissa de que um determinado padrão desigual de distribuição é causado por ações intencionalmente discriminatórias de um grupo contra outro. Daí ser necessária uma ação que redistribua desigualmente bens e oportunidades para compensar a falta original (Sowell, 2004).

Feres Júnior & Daflon (2015) mostram que o argumento de que as cotas raciais favorecem apenas indivíduos já privilegiados dentro do grupo de beneficiários das cotas raciais não merece prosperar. Os autores apontam que a Lei de Cotas contém provisões contra o *creamy layer*, ou seja, as regras estabelecidas pela mencionada lei impedem que a política pública favoreça apenas os indivíduos já privilegiados dentro do grupo de beneficiários das cotas raciais. Eles afirmam que as políticas implantadas no Brasil desde 2012 preveniram o benefício dos mais privilegiados, refutando o argumento do *creamy layer*.

Medeiros et al. (2016) analisaram se os dispositivos da lei de cotas Brasileira são suficientes para garantir os objetivos da ação afirmativa, a fim de promover o acesso democrático ao ensino superior através de uma justa redistribuição de vagas reservadas. Os autores destacam que não restam dúvidas a respeito da necessidade de ações afirmativas que promovam a democratização da educação superior, no sentido da superação das desigualdades sociais e educacionais históricas. Os autores asseveram que a política de cotas é o caminho certo para enfrentar a questão, no médio e longo prazos, sobretudo pela persistência dos problemas de qualidade da educação básica.

No ano de 2014, houve um novo avanço na legislação nacional, quando as cotas raciais foram instituídas nos concursos públicos com a publicação da Lei nº

12.990/2014, que reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União (Brasil, 2014).

Oliveira & Targino (2017) afirmam que a Lei nº 12.990/2014 seria mais uma medida de ação afirmativa adotada pelo Estado com a finalidade de correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades. Venturini & Venturini (2017) entendem que tão importante quanto a lei de cotas estabelecer mecanismos de ingresso nas instituições públicas é a criação de políticas voltadas para a permanência de candidatos cotistas nas instituições públicas.

A seguir, o Quadro 1 mostra o histórico da legislação sobre direitos dos negros e as decisões judiciais relacionadas.

Quadro 1 – Histórico da evolução dos direitos dos negros e decisões judiciais relacionadas

Lei/ato/decisão judicial	Conteúdo
Lei Imperial nº 581, de 4 de setembro de 1850 – Lei Eusébio de Queirós.	Proibiu a entrada de africanos escravos no Brasil.
Lei Imperial n.º 2.040 (Lei do Ventre Livre), de 28 de setembro de 1871.	Libertou todas as crianças nascidas de pais escravos.
Lei Imperial n.º 3.270 (Lei Saraiva-Cotegipe), de 28 de setembro de 1885.	Lei dos Sexagenários, que regulava “a extinção gradual do elemento servil”.
Lei Áurea (Lei Imperial n.º 3.353, sancionada em 13 de maio de 1888).	Diploma legal que extinguiu a escravidão no Brasil.
Lei Afonso Arinos (1951) – Lei nº 1390/1951.	Inclui entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor.
Resolução da Organização Internacional do Trabalho em favor de medidas de combate à discriminação racial no mercado de trabalho (1959)	Combate à discriminação racial no mercado de trabalho.
Convenção da ONU para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1969)	Adotada pela Resolução n.º 2.106-A da Assembleia das Nações Unidas, em 21 de dezembro de 1965. Aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 23, de 21.6.1967. Ratificada pelo Brasil em 27 de março de

	1968. Entrou em vigor no Brasil em 4.1.1969. Promulgada pelo Decreto n.º 65.810, de 8.12.1969. Publicada no D.O. de 10.12.1969
Constituição Federal de 1988	Previsão de racismo como crime inafiançável. Estabelece o princípio da igualdade formal e da igualdade material.
Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989	Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor.
Decreto de 20 de novembro de 1995.	Institui Grupo de Trabalho Interministerial, com a finalidade de desenvolver políticas para a valorização da População Negra, e dá outras providências.
Lei nº 9.394, de 1996.	Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências.
Criação de cotas raciais nas universidades estaduais do Rio de Janeiro – UERJ e UENF (2001)	UERJ e UENF criaram cotas para negros nos seus processos seletivos, depois de um primeiro ano em que o vestibular de ingresso reservou vagas para alunos vindos de escolas públicas.
Decreto nº 4.228/2002	Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas e dá outras providências.
Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco (2002)	Em 2002, o Itamaraty lançou o Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco, órgão responsável pela formação dos diplomatas. O programa concede bolsas a afrodescendentes em cursos preparatórios para o processo de seleção do Instituto.
Habeas Corpus nº 82.424 – STF	Caso Siegfried Ellwanger. Antissemitismo é racismo.
Lei nº 10.639, de 2003.	Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências.
Criação de cotas raciais na Universidade de Brasília (2003)	UnB, em uma iniciativa inédita entre Universidades Federais, cria cotas raciais para ingresso na Instituição.
Lei nº 11.645, de 2008.	Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática

	“História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”.
Criação da Secretaria Especial para Promoção de Políticas da Igualdade Racial (SEPPIR)	Órgão do Poder Executivo do Brasil. Instituída pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 21 de março de 2003, com o objetivo de promover a igualdade e a proteção de grupos raciais e étnicos afetados por discriminação e demais formas de intolerância, com ênfase na população negra.
Lei 12.288/2010	Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003.
Criação de cotas para negros no Itamaraty (2011)	O Itamaraty deu um passo adiante, criando também uma cota de vagas para negros na primeira etapa do processo seletivo.
Lei 12.711/2012	Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.
ADPF nº 186	Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Atos que instituíram sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (cotas) no processo de seleção para ingresso em instituição pública de ensino superior. alegada ofensa aos arts. 1º, caput, III, 3º, IV, 4º, VIII, 5º, I, II XXXIII, XLI, LIV, 37, caput, 205, 206, caput, I, 207, caput, e 208, V, todos da constituição federal. Ação julgada improcedente. Resultado: constitucionalidade das cotas nas Universidades Públicas.
Lei nº 12.990/2014	Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.
ADC nº 41	Declarou constitucional a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta, assim como é legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa. Resultado: constitucionalidade das cotas nos concursos públicos.

Fonte: próprio autor.

Por fim, após a retrospectiva da legislação sobre direitos dos negros e decisões judiciais relacionadas, passa-se a analisar a implementação de políticas públicas, com o estudo dos modelos de “cima para baixo” (*top-down*) e modelos de “baixo para cima” (*bottom-up*). O estudo desses modelos será oportuno para se compreender como se deu a implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal.

2.4. Implementação de Políticas Públicas

A implementação de uma política pública pode ser definida como a etapa do ciclo de políticas públicas em que se coloca em prática o que foi planejado. Inicialmente, há de se desmitificar a separação rígida entre as fases do ciclo de políticas públicas. Na verdade, a implementação e a avaliação de políticas públicas são faces opostas de uma mesma moeda (Pressman & Wildavsky, 1973).

Os anos 1960 e início dos anos 1970 representam a "Idade de Ouro" do estudo da avaliação de políticas públicas. Uma das principais lições da “Idade de Ouro” é que os efeitos esperados dos programas sociais eram próximos de zero. Tal fato representou uma descoberta para os estudiosos da época. Cabe indagar as razões pela baixa efetividade das políticas públicas. Uma consequência disso foi o reconhecimento da importância da pesquisa sobre avaliação da implementação de programas públicos (Rossi & Wright, 1984).

A crescente preocupação com o fracasso das políticas públicas em meado da década de 1960 levou a um número impressionante de estudos detalhados sobre a implementação de programas específicos em educação, planejamento urbano, criação de empregos, direitos civis, qualidade ambiental e serviços de saúde (Sabatier & Mazmanian, 1980).

Lester et al. (1987) discutiram a implementação de políticas públicas e concluíram que os pesquisadores deveriam reconhecer as limitações da pesquisa sobre implementação e elaborar estratégias de pesquisa que abordassem os pontos fracos do desenho da pesquisa.

O estudo e a análise dos erros e dos acertos ocorridos durante a implementação de políticas públicas pode contribuir para a formulação de outras políticas públicas (Linder & Peters, 1987). O estudo da implementação de políticas públicas e sociais

encontra-se dividido em duas grandes escolas, modelo de “cima para baixo” (*top-down*) e de “baixo para cima” (*bottom-up*). No modelo *top-down*, decorrente dos estudos realizados por Pressman & Widalsky (1973), a implementação se inicia com a decisão governamental, a qual define os objetivos da política pública e como os resultados serão obtidos. Já o modelo *bottom-up* muda a perspectiva, focando o estudo na rede de atores envolvidos na implementação da política pública e na realização da entrega do bem ou serviço (Pressman & Widalsky, 1973; Matland, 1995).

A perspectiva *top-down* foca no comando, controle, uniformidade, burocratas de alto nível hierárquico e na existência de uma linha de comando com reduzida discricionariedade (Linder & Peters, 1987; Matland, 1995; Tummers, Steijn & Bekkers, 2012; Winter, 2010). Já a perspectiva *bottom-up* prioriza o nível local e a interação entre os burocratas de nível de rua e os cidadãos (Matland, 1995; Tummers, Steijn & Bekkers, 2012). Há, ainda, uma terceira geração de pesquisas que propõe a síntese das perspectivas *top-down* ou *bottom-up* (Ferreira & Medeiros, 2016).

DeLeon & DeLeon (2002) também citam três gerações de pesquisa sobre a teoria de implementação de políticas, enfatizando sua dependência básica de uma orientação de comando. Por fim, os autores enfatizam uma abordagem que consideram mais democrática, de baixo para cima (*bottom-up*).

Winter (2010) também parte das três gerações de pesquisa de implementação. Os estudos de primeira geração são pioneiros com os estudos de caso exploratórios. A primeira geração de estudos de implementação apontou o número de atores, os pontos de decisão e a validade da teoria causal como principais variáveis teóricas para explicar o sucesso ou fracasso da implementação da política conforme formulada. Os autores apontaram, ainda, a complexidade da ação conjunta como o principal problema de implementação. Já os estudos de segunda geração tiveram como marco o trabalho sobre burocracia de nível de rua desenvolvido por Lipsky (1980). Esses estudos se concentraram em explicar as falhas ou o sucesso da implementação, desenvolvendo modelos teóricos de análise que orientassem a pesquisa empírica a partir do ponto em que o Estado encontra os cidadãos e as empresas, com ênfase na influência dos trabalhadores de linha de frente na execução das políticas, ou seja, com ênfase nos burocratas de nível de rua. Por fim, os estudos de terceira geração realizam testes mais

sistemáticos baseados em projetos de pesquisa comparativos e estatísticos, buscando a síntese das duas perspectivas ou gerações abordadas anteriormente.

Os estudos dentro de uma visão *top-down* enfocam suas análises na decisão dos formuladores, ou seja, observam se a implementação atinge os objetivos previstos e se os pontos de veto são minimizados (Winter, 2010).

Quatro paradigmas de implementação de políticas são identificados pela literatura. São eles: a) baixa ambiguidade de conflito baixo (implementação administrativa), b) alta ambiguidade de baixo conflito (implementação política), c) alta ambiguidade de alto conflito (implementação simbólica) e d) baixa ambiguidade de alto conflito (implementação experimental) (Matland, 1995).

Nesse sentido, Costa & Castanhar (2005) também apontam a necessidade de se analisar a implementação de programas públicos, especialmente diante da falta de recursos para o atendimento à população. Os autores defendem que a avaliação da implementação seria uma ferramenta gerencial para se aumentar a eficiência e a efetividade de políticas públicas.

Em algumas situações, a avaliação inicial de um problema subestima a extensão do trabalho relacionado à implementação da política pública (O'Toole, O'Toole Laurence J., & O'Toole Jr., 2000). A implementação representa o desafio de transformar propostas, ideias e políticas em ações e resultados. Este desafio aumenta com a complexidade no processo de implementação de políticas públicas. O processo de implementação de políticas públicas pode envolver atores de diferentes níveis governamentais e organizações com distintos interesses, sendo que sua estrutura e suas formas de interação influenciam em seu desempenho. Além das diversas organizações, os arranjos para implementação de políticas públicas podem incluir organizações privadas e do terceiro setor (Barbosa, 2005).

Por fim, há diversas abordagens para se avaliar a implementação de políticas públicas. Há a abordagem baseada no controle, em que o sucesso da política pública é definido com o atingimento dos objetivos inicialmente propostos. Há a abordagem baseada na interação, em que a estrutura normativa exerce influência sobre a implementação, assim como a dinâmica da implementação modela a política. Essa abordagem baseada na interação tem relação com a burocracia de nível de rua. Também há as abordagens cognitivas em que se critica a neutralidade, compreendendo

que os interesses próprios dos implementadores influenciam na implementação da política pública (Lima & Ascenzi, 2013).

No caso desta pesquisa, será observado o papel dos burocratas de nível de rua diante da implementação das políticas de cotas raciais na Polícia Federal. Para isso, é oportuno discutir os fatores que, no geral, influenciam a atuação desses burocratas, como será visto na próxima subseção.

2.4.1. Fatores que influenciam a atuação dos burocratas de nível de rua

Ao estudar a implementação de políticas públicas, Lipsky (1980) desenvolveu o conceito de burocrata de nível de rua, ao perceber que os agentes que atuam na linha de frente em contato direto com os cidadãos tendem a adotar procedimentos que diferem das diretrizes traçadas pelos formuladores da política pública. Os burocratas de nível de rua são os indivíduos da estrutura governamental que adaptam a política pública na interação com o cidadão. Ao considerar o potencial de mudança nas burocracias nas ruas, segundo o autor, seria um erro restringir a análise aos dilemas de enfrentamento e às adaptações dos trabalhadores de serviços, ou aos padrões de prática que se desenvolvem entre eles. A resolução de tendências contraditórias nas burocracias de nível de rua não pode ser entendida sem examinar o papel desses órgãos públicos na sociedade e a forma como a sociedade colide com o caráter das relações burocráticas.

Lipsky (1980) sustenta que os burocratas responsáveis pela implementação de políticas públicas têm a capacidade de reformular uma política pública. O autor demonstra, na sua visão *bottom-up*, que os burocratas de nível de rua têm como característica a ampla discricionariedade na implementação das políticas. A partir disso, ele analisa o papel dos burocratas que interagem diretamente com os cidadãos, o que ele denomina de *street-level bureaucracy*, como: professores, médicos e policiais. Para o autor, a maneira como esses burocratas atuam acaba delimitando a vida e as oportunidades dos cidadãos. Isso ocorre porque esses burocratas são responsáveis pela interpretação das regras e da alocação dos escassos recursos disponíveis (Lipsky, 1980).

Lipsky (1980) aponta que o ambiente de trabalho também tem um papel central no exercício da discricionariedade. Por exemplo, a insuficiência crônica de recursos para a realização das atividades ocasiona um processo discricionário de tomada de decisões sobre a alocação dos recursos escassos.

Segundo Waterman et al. (1998), os burocratas tem a capacidade de perceber a influência de uma variedade de fatores de dentro e de fora do governo. Os autores demonstraram que os burocratas identificam diferentes locais de influência. Para eles, tanto no nível nacional quanto estadual, os burocratas conseguem estabelecer uma clara distinção entre clientes com os quais eles interagem.

Evans (2011) sustenta que Lipsky (1980) não dá atenção suficiente ao papel do profissionalismo em sua análise e ao impacto que isso tem sobre a relação entre gerentes e trabalhadores da linha de frente e a natureza da discricção. O autor sugere que o *status* profissional dos burocratas de nível de rua influencia tanto a natureza de sua discricção quanto a maneira pela qual isso é gerenciado (Evans, 2011). Por fim, conclui que o trabalho de Lipsky (1980) precisa ser ampliado por uma compreensão do papel de outras perspectivas, como o profissionalismo, ao examinar as relações entre os gerentes e os trabalhadores e a discricção nas burocracias de nível de rua.

Para Tummers (2011), o valor de uma política pública é importante para que os profissionais implementem essa política com boa vontade. Essa percepção ajuda a entender por que os profissionais públicos adotam ou resistem à implementação de políticas específicas. O autor afirma que os formuladores de políticas desenvolvem políticas públicas que tendem a se concentrar fortemente em valores econômicos, como aumentar a eficiência ou oferecer aos cidadãos a oportunidade de escolher entre os fornecedores de serviços públicos. Talvez, por essa razão, os profissionais públicos que precisam implementar essas políticas muitas vezes relutam em fazê-lo e resistem à implementação porque não as consideram significativas para a sociedade. Portanto, para o autor, os formuladores de políticas devem buscar formas de contornar isso, por exemplo, comunicando intensamente o valor associado a uma política (Tummers, 2011).

Oliveira (2012) destacou que, desde Pressman & Wildavsky (1973), o debate da implementação passou a se preocupar com os impactos das políticas para as pessoas. O autor asseverou que a relação entre implementação das políticas, organização e burocracia é relevante porque explica o porquê de políticas serem bem-sucedidas ou fracassarem. As análises dessa relação indicam que o poder discricionário dos burocratas do nível da rua é um fator decisivo na distribuição de bens e serviços públicos. Dessa forma, a ação desses burocratas é uma variável relevante para o

sucesso das políticas. O autor concluiu que a discricção dos agentes públicos é condição necessária à execução das políticas, mas que a discricção representa uma ameaça à prestação de contas e a capacidade de resposta.

A seguir, serão discutidos alguns fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua, atores indispensáveis à implementação de políticas públicas.

Uma das situações mais difíceis da atuação de órgãos públicos é o exercício da discricionariiedade de maneira imparcial (Goldstein, 1963). S. Maynard-Moody, Musheno, & Palumbo (1990) argumentam que os aspectos positivos da influência dos burocratas de nível da rua podem ser maximizados e os aspectos negativos podem ser minimizados quando as organizações de serviços são projetadas para o engajamento, voltadas para as perspectivas dos trabalhadores no nível da rua sobre como a política deve ser implementada. A discricionariiedade (poder de decisão/grau ou amplitude de liberdade decisória) na prestação de serviços ocorre, na medida em que os trabalhadores da linha de frente recebem poder e autoridade para participar da formulação de políticas públicas. Os autores verificaram que os trabalhadores capacitados contribuem com sua perspectiva nas deliberações organizacionais sobre como os serviços devem ser prestados e são mais propensos a canalizar sua influência substancial sobre a política em direções socialmente construtivas.

Evans & Harris (2004) entendem que a discricção pode ser boa ou ruim. Em algumas circunstâncias, pode ser um atributo profissional importante, em outras situações, pode ser uma oportunidade para o abuso de poder. Os autores sugerem um argumento alternativo que a discricionariiedade deve ser considerada como uma série de gradações de liberdade para tomada de decisões e, portanto, o grau de liberdade que os profissionais têm em determinadas conjunturas deve ser avaliado situação por situação.

Ademais, a discricionariiedade pode ser entendida como a amplitude do espaço de decisão que esses trabalhadores têm no processo de implementação (Hupe & Hill, 2007). Brodtkin (2011) aponta que as organizações de nível de rua são atores fundamentais na elaboração de políticas públicas. A importância dessas organizações de nível de rua é refletida em novas estratégias de gestão pública que visam influenciar como as organizações de nível de rua trabalham.

Brodkin (2011) traz uma perspectiva de nível de rua para suportar um debate crescente que questiona tanto a eficácia quanto as implicações políticas das novas estratégias de gestão pública. Argumenta-se que essas estratégias são baseadas, em parte, em suposições errôneas sobre como a discricção em nível de rua interage com os incentivos de desempenho e como essas estratégias se relacionam com as políticas. O autor analisou que os profissionais de rua não respondem apenas aos incentivos de desempenho. Eles usam sua discricção para se ajustar a eles, produzindo práticas informais que são substancialmente diferentes e diversas do que os formuladores de políticas ou gerentes tendem a reconhecer.

Ellis (2011) afirma que o desmantelamento subsequente do “profissionalismo burocrático” põe em dúvida a validade das descobertas de Lipsky (1980). Embora sua análise corrobore o significado contínuo da análise de Lipsky, a autora aponta a necessidade de alguma revisão para acomodar grandes mudanças na administração desde a publicação do trabalho de Lipsky (1980).

Tummers & Bekkers (2014) afirmam que os burocratas de rua que implementam políticas públicas têm certo grau de autonomia ou discricção em seu trabalho. Os autores ressaltam a importância da discricção no comportamento do burocrata de nível de rua.

O conhecimento das regras é decisivo para compreender o comportamento dos burocratas de nível de rua. Regras, leis, identidades e instituições fornecem parâmetros para a ação, em vez de ditar uma ação específica. Os burocratas de nível de rua tentam, em muitas ocasiões, seguir os ditames estabelecidos pelas normas e regulamentos, mas há uma diferença entre a prática realizada pelos burocratas de nível de rua e os objetivos da política pública (Steven Maynard-Moody & Portillo, 2011). Ou seja, não há como dissociar o estudo do comportamento dos burocratas de nível de rua do estudo das regras da política pública (Oberfield, 2014).

May & Winter (2009) entenderam que a influência de políticos e gerente na implementação de políticas públicas é relativamente limitada em comparação com a influência dos burocratas de nível de rua na compreensão dos objetivos da política, seu conhecimento profissional, interesses próprios e suas predisposições políticas.

Tummers et al. (2012) constataram que a disposição dos profissionais públicos para implementar as políticas públicas é importante para alcançar o desempenho delas.

As características de personalidade dos implementadores têm um efeito significativo na implementação de políticas públicas e devem ser consideradas quando se estudam as atitudes dos profissionais em relação às políticas. Por fim, os autores tentaram aclarar a disposição ou resistência dos profissionais quando se trata de implementar políticas. Nesse sentido, é um erro presumir que os burocratas não agem propositalmente ou que suas atitudes e identidades estão separadas de seus interesses (Oberfield, 2014).

Segundo Lavee et al. (2018), quando os burocratas de rua acreditam que a política projetada não é desejável, utilizam várias estratégias para mudar a situação. Os autores sugerem que, quando os burocratas de rua acreditam que a fixação de uma política pela maneira como ela é implementada não é suficiente, eles tentarão influenciar diretamente o projeto da política. Três fatores promovem essa decisão: a) percepções públicas reveladas em suas interações com os clientes, b) valores éticos profissionais e c) um ambiente organizacional favorável. Os autores sustentam que, num ambiente em mudança, o envolvimento dos burocratas de nível de rua no desenho de políticas deve ser formalmente institucionalizado.

Hupe & Hill (2007) afirmam que o estudo da autonomia relativa dos burocratas de nível de rua tem sido complementado pela percepção de que eles estão trabalhando numa rede de relações.

Keiser (2010) afirma que as interações entre os cidadãos e os burocratas no nível da rua são importantes para explicar o comportamento dos burocratas de nível de rua. À medida que mais procedimentos são automatizados, a atuação e a influência dos burocratas de nível de rua diminuem. Ou seja, a automatização da rede diminui a interação entre os burocratas de nível de rua e os cidadãos. Os resultados encontrados pelo autor mostram que as decisões de elegibilidade por burocratas de rua são afetadas por sua aderência a subconjuntos de objetivos da agência e percepções de outras pessoas no sistema de governança. Por fim, o autor afirma que a rapidez com que tomam decisões também tem impacto e conclui dizendo que não há evidências de que o modo como os burocratas avaliam os clientes explica suas decisões quando não têm contato face a face.

Rice (2013) realizou um estudo, em que percebeu que os burocratas de nível de rua desempenham um papel cada vez mais importante na formação dos resultados das políticas públicas.

Bartels (2013) aponta que a interação entre os burocratas e cidadãos foi identificada como uma questão-chave na administração pública há 80 anos. Apesar de receber atenção em pesquisas sobre o contato de burocratas de rua com clientes, clientes e cidadãos, o conceito de “encontros públicos” é pouco usado. No entanto, o autor afirma que esse conceito tem um grande potencial para superar as limitações atuais na compreensão de como os encontros públicos podem melhorar a qualidade dos serviços, decisões e resultados.

Raaphorst & Groeneveld (2018), com base na teoria de padrões duplos, exploraram como as categorias sociais podem afetar os padrões que os burocratas de nível de rua usam na avaliação da confiabilidade dos clientes-cidadãos, levando a uma avaliação diferencial. Enquanto a literatura sobre burocracia ao nível da rua concentra-se principalmente no efeito direto das categorias sociais nos julgamentos dos funcionários, os autores mostram como os estereótipos no encontro público podem ser muito mais sutis e mais difundidos do que até agora estudado. Com base em entrevistas semiestruturadas contendo 40 histórias de burocratas de nível de rua, os autores sugerem que sinais semelhantes podem de fato ser interpretados de forma diferente para diferentes grupos sociais.

Raaphorst et al. (2018) mostram como os burocratas de nível de rua empregam o raciocínio estereotipado na tomada de decisões. Baseando-se na teoria dos padrões duplos (*double standards*), Raaphorst et al. (2018) hipotetizam que o *status* dos cidadãos influencia as avaliações dos burocratas não apenas diretamente, mas também indiretamente.

Raaphorst (2018) observou que a literatura clássica sobre burocracia ao nível da rua sugere que os funcionários da linha de frente enfrentam dois tipos de incertezas: problemas de informação e problemas de interpretação.

Lavee & Cohen (2019) destacam que os burocratas de nível de rua podem aumentar sua influência no desenho da política pública quando há uma demanda por inovação e ativismo, que os levam a adotarem estratégias inovadoras destinadas a influenciar políticas.

McIntyre (2019) afirma que os gestores do setor público criam ferramentas digitais com a finalidade de melhorar a tomada de decisões dos burocratas de nível de rua. Tais ferramentas têm a finalidade de servir de apoio para a discricionariedade dos trabalhadores da linha de frente. Os gestores, no caso estudado pelo autor, parecem estar muito mais motivados com a melhora do serviço público prestado, do que com o controle sobre os burocratas de nível de rua.

Bonelli et al. (2019) sustentam que existe a necessidade de desenvolver estudos empíricos que permitam compreender mais profundamente o papel da burocracia – principalmente a de nível de rua – e de outros atores públicos e privados na execução de diferentes políticas públicas.

No próximo capítulo, será apresentado o método da pesquisa, quando será também apresentado o modelo teórico conceitual utilizado para análise dos dados da pesquisa, com base nos fatores identificados na literatura como influenciadores do comportamento dos burocratas de nível de rua.

3. MÉTODO DE PESQUISA

Neste capítulo serão descritos o tipo de pesquisa e a abordagem; os procedimentos de coleta de dados empíricos, incluindo as bases da pesquisa documental e os critérios de seleção dos entrevistados, bem como a caracterização do roteiro de entrevistas e o método de análise de dados utilizado. Além da apresentação do modelo teórico-conceitual, que embasou a análise dos resultados.

3.1. Tipo de Pesquisa e Abordagem

No estudo de caso desenvolvido, foi realizada uma pesquisa que pretendeu ter seu resultado aplicado na área pública, especificamente na Polícia Federal. No que se refere às variáveis metodológicas, a natureza da pesquisa foi um estudo empírico e descritivo, com abordagem qualitativa. A escolha da abordagem qualitativa ocorreu porque se pretende compreender os motivos, opiniões e motivações subjacentes. Para se compreender o fenômeno social, deve-se buscar a realização de um estudo a partir da perspectiva das pessoas envolvidas (Creswell, 2010; Lakatos & Marconi, 2010).

A coleta de dados foi realizada a partir de entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental. A entrevista pode ser entendida como o encontro entre duas pessoas com a finalidade de se obter informações sobre um determinado assunto. É um procedimento utilizado na investigação social para a coleta de dados e para a compreensão de um fenômeno social. A entrevista semiestruturada por ser entendida como o tipo de entrevista em que o pesquisador traça linhas gerais, mas que o respondente assume a maior parte da conversação. Já a pesquisa documental tem como característica que a fonte de coleta de dados está direcionada a documentos, escritos ou não, que se constituem o que se denomina fonte primárias. A pesquisa documental busca o exame de materiais que não receberam um tratamento analítico, que podem ser analisados por meio de interpretações complementares (Lakatos & Marconi, 2010).

A pesquisa foi um estudo de caso direcionado a verificar a implementação da política de cota racial no concurso da Polícia Federal. Por estudo de caso, compreende-se o método qualitativo para se estudar situações que não podem ser completamente compreendidas com base apenas em métodos quantitativos. O estudo de caso, muitas vezes, recorre à utilização de técnicas comuns de coleta de dados, como entrevistas e anotações de campo. O estudo de caso é um estudo aprofundado em que se pretende

conhecer profundamente alguns elementos da população sobre um grande número de aspectos (Creswell, 2010).

O referencial teórico aborda os conceitos de “ação afirmativa”, “implementação de políticas públicas” e “burocracia de nível de rua”. Os três conceitos estão intimamente relacionados com a pergunta de pesquisa, que busca saber a influência do burocrata de nível de rua na implementação de políticas de ação afirmativa. Observa-se, portanto, que há de se fazer uma ligação entre a teoria do burocrata de nível de rua e a teoria que embasa as políticas públicas de ação afirmativa e cotas raciais.

Quanto ao recorte temporal, a dissertação foi um estudo transversal, pois analisou um dado momento, qual seja, o curso de formação para policiais federais da Academia Nacional de Polícia de 2018. A pesquisa foi realizada em Brasília/DF, com uma amostra de vinte e dois entrevistados, a fim de se obter uma compreensão aprofundada das ações dos burocratas de nível de rua na implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal. Foram considerados burocratas de nível de rua os professores da Academia Nacional de Polícia responsáveis pelas aulas do curso de formação profissional da Polícia Federal.

Foram entrevistados sete gestores da Polícia Federal para relatar a sua percepção sobre a influência do comportamento do burocrata de nível de rua na implementação da política de cotas raciais. Foram utilizados dois roteiros de entrevista com questões especialmente voltadas para avaliar as ações dos implementadores da política de ação afirmativa nos concursos da Polícia Federal. Estes roteiros foram elaborados preliminarmente e estão no Apêndice B e C dessa dissertação. Os roteiros foram validados pela banca de qualificação. Os roteiros de entrevista utilizaram como embasamento teórico a revisão de literatura realizada, além dos objetivos específicos da pesquisa. As perguntas do roteiro de entrevista buscaram avaliar as dimensões trazidas no modelo teórico conceitual.

Portanto, foi realizada uma abordagem qualitativa, com o uso das seguintes técnicas de pesquisa, de acordo com os objetivos específicos explicitados no quadro 2 abaixo:

Quadro 2 – Detalhamento das técnicas de pesquisa com base nos objetivos específicos

Objetivo específico	Técnicas de pesquisa	Detalhamento
Descrever os objetivos e as diretrizes da política de cotas raciais para o ingresso de servidores da Polícia Federal e como estes estão expressos nos documentos.	Pesquisa documental	Pesquisa documental: foram realizados levantamentos do edital do concurso e da legislação relacionadas com a política de ação afirmativa no concurso da polícia federal.
Verificar como tem sido a implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal;	Pesquisa documental Entrevistas semiestruturadas	Entrevistas semiestruturadas: foram entrevistados 7 (sete) gestores da Polícia Federal para relatar a sua percepção sobre a influência do comportamento do burocrata de nível de rua na implementação da política de cotas raciais. Pesquisa documental: edital do concurso e da legislação relacionadas com a política de cotas raciais.
Identificar quais os principais fatores que influenciam o burocrata de nível de rua na implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal;	Entrevistas semiestruturadas	Entrevistas semiestruturadas: foram entrevistados 15 professores da Academia Nacional de Polícia, órgão da Polícia Federal responsável pela formação de policiais federais.

Fonte: próprio autor.

3.2. Procedimentos de Pesquisa

Inicialmente, foi realizada revisão de literatura sobre os temas “ação afirmativa”, “implementação de políticas públicas”, “burocrata de nível de rua” e “teoria da justiça”. Em seguida, houve mapeamento dos entrevistados, tendo os roteiros de entrevista sido validados pela banca de qualificação. Foram utilizados roteiros de entrevistas semiestruturadas para que a interpretação dos dados pudesse fornecer subsídios para a percepção do fenômeno observável (Creswell, 2010).

Foram realizadas entrevistas individuais semiestruturadas com professores da Academia Nacional de Polícia e gestores da Polícia Federal. As entrevistas foram gravadas em áudio. Depois, foram degravadas para a realização da análise de conteúdo, técnica que permite a descrição sistemática, objetiva e quantitativa do conteúdo da comunicação dos entrevistados (Lakatos & Marconi, 2010). Na quarta etapa, foi realizada manualmente a análise de conteúdo das entrevistas realizadas.

Os entrevistados foram os seguintes:

- ✓ 15 (quinze) professores da Academia Nacional de Polícia, escolhidos entre policiais federais que ministram aula no curso de formação da Academia Nacional de Polícia.
- ✓ 07 (sete) gestores da Polícia Federal, escolhidos entre burocratas que trabalham na Diretoria de Gestão de Pessoal, órgão da Polícia Federal responsável pela organização do concurso público da instituição, para relatar a sua percepção sobre a influência do comportamento do burocrata de nível de rua na implementação da política de ação afirmativa.

Os gestores entrevistados foram escolhidos os burocratas que ocupam ou ocuparam cargos considerados fundamentais e importantes para a implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal. Por essa razão, optou-se por não fazer a escolha dos gestores por meio de sorteio.

Já os professores entrevistados foram escolhidos de acordo com a disponibilidade para a realização das entrevistas. A escolha dos professores como entrevistados decorre da premissa de que eles são considerados burocratas de nível de rua (Lipsky, 1980), embora haja estudo no sentido de que os professores não se encaixam perfeitamente na teoria da burocracia de nível de rua, em razão da discricionariedade limitada de atuação desses profissionais (Taylor, 2007). Para os fins dessa pesquisa, somente foram entrevistados professores da Academia Nacional de Polícia que ministraram aulas nos cursos de formação profissional de 2015 e 2018, ou seja, aqueles concursos ocorridos após a implementação da política de cotas raciais.

O primeiro contato com os professores e gestores da Academia Nacional de Polícia foi realizado via ligação telefônica. Os entrevistados foram informados dos objetivos da pesquisa e sigilo de suas identidades. Feitos breves esclarecimentos sobre o tema, caso a pessoa demonstrasse interesse, era agendado um horário para a realização da entrevista presencial. Foram realizadas 22 entrevistas, sendo que vinte e uma entrevistas foram realizadas no Edifício Sede da Polícia Federal e uma entrevista foi realizada na Academia Nacional de Polícia. As entrevistas realizadas com o grupo Gestores tiveram a duração média de 35 minutos e as realizadas com o grupo Professores tiveram duração de 15 a 40 minutos. Todas foram realizadas entre os meses de maio e junho de 2019.

Houve certa resistência inicial para a realização das entrevistas, em razão especialmente do medo de serem identificados e de sofrerem represálias dentro do órgão. Quando os entrevistados souberam que o Diretor de Gestão de Pessoal seria um dos gestores entrevistados, isso acabou ocasionando tranquilidade aos demais entrevistados e menos resistência na participação da pesquisa.

O primeiro grupo denominado de Grupo Gestores (entrevistados identificados com letras A a G) foi composto por Delegados de Polícia Federal que exercem atividades diretas na Diretoria de Gestão de Pessoal da Polícia Federal. O segundo grupo denominado de Grupo Professores (entrevistados identificados com os números 1 a 15) é composto por professores que ministraram aulas nos Cursos de Formação Profissional da Academia Nacional de Polícia.

Tantos os profissionais do Grupo Gestores quanto os do Grupo Professores participaram de concursos públicos da Polícia Federal em que foram ofertadas 20% do número de vagas para alunos declarados negros ou pardos (cotas raciais).

O intuito de analisar as opiniões dos professores e dos gestores que participaram da implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal foi tentar estabelecer um panorama mais preciso de como se deu a implementação dessa política na PF.

No Grupo Gestores, os entrevistados tinham entre 41 a 56 anos de idade, sendo que todos os sete entrevistados são do sexo masculino. Dos entrevistados, seis eram brancos e um era negro. Todos os sete entrevistados eram do sexo masculino e todos ocupavam o cargo de Delegado de Polícia Federal. A razão da maioria dos entrevistados serem brancos reflete a proporção de brancos e negros na Diretoria de Gestão de Pessoal - DGP. O fato de todos os entrevistados serem do sexo masculino ocorre porque a atual Coordenadora de Recursos Humanos tinha acabado de assumir o cargo e se optou por não se realizar a entrevista com ela, uma vez que ela não participou do processo de implementação da política de cotas raciais. Não havia outras mulheres a serem entrevistadas.

Os dados encontram-se resumidos no Quadro 3:

Quadro 3: Características do Grupo Gestores

Entrevistado	Função na ANP	Função na Polícia Federal	Cargo	Raça	Gênero	Idade
A	Gestor	Assistência DGP	DPF	Branca	Masculino	45
B	Gestor	Chefe da Divisão de Planejamento e Execução de Concursos	DPF	Branca	Masculino	45
C	Gestor	Diretor de Gestão de Pessoal	DPF	Branca	Masculino	42
D	Gestor	Coordenador de Recrutamento e Seleção da Polícia Federal – COREC/DGP.	DPF	Branca	Masculino	40
E	Gestor	Ex-Coordenador de Ensino – DGP	DPF	Branca	Masculino	40
F	Gestor	Ex-Coordenador de Recrutamento e Seleção da Polícia Federal – COREC/DGP.	DPF	Negra	Masculino	56
G	Gestor	Ex-Coordenador de Recrutamento e Seleção da	DPF	Branca	Masculino	42

		Polícia Federal – COREC/DGP.				
--	--	---------------------------------	--	--	--	--

Fonte: Próprio autor.

No Grupo Professores, os entrevistados tinham entre 40 a 52 anos, sendo que quatorze entrevistados eram brancos e apenas um entrevistado era negro. Em relação ao gênero, quatro eram do sexo feminino e onze eram do sexo masculino. No que se refere ao cargo ocupado, doze entrevistados são delegados de Polícia Federal e três entrevistados são policiais federais. Os dados encontram-se resumidos no Quadro 4:

Quadro 4: Características do Grupo Professores

Entrevistado	Função na ANP	Função na Polícia Federal	Cargo	Raça	Gênero	Idade
1	Professor	Coordenador de Assuntos Internos	DPF	Branca	Masculino	45
2	Professor	Chefe do Serviço de Disciplina	DPF	Branca	Feminino	40
3	Professor	-	DPF	Negra	Masculino	52
4	Professor	-	DPF	Branca	Masculino	45
5	Professor	Assistente da Diretoria de Gestão de Pessoal.	DPF	Branca	Masculino	40
6	Professor	-	APF	Branca	Masculino	45
7	Professor	-	APF	Branca	Masculino	42
8	Professor	-	DPF	Branca	Feminino	43
9	Professor	-	DPF	Branca	Masculino	40
10	Professor	Chefe da Divisão de Cooperação Internacional	DPF	Branca	Feminino	40
11	Professor	-	DPF	Branca	Masculino	45
12	Professor	Assistência DICOR	DPF	Branca	Masculino	45
13	Professor	Chefe substituto DPREV	DPF	Branca	Masculino	40
14	Professor	-	DPF	Branca	Feminino	41
15	Professor	-	EPF	Branca	Masculino	51

Fonte: Próprio autor.

As entrevistas foram semiestruturadas, deixando espaço para que os entrevistados apresentassem livremente suas opiniões a respeito da política de cotas raciais. O roteiro utilizado foi estruturado considerando oito categorias, tanto para o Grupo Gestores quanto para o Grupo Professores:

- a) **Categoria 1 - Diretrizes da Política de cotas raciais regras;**
- b) **Categoria 2 - Regras e leis;**
- c) **Categoria 3 - Discricionarietà;**
- d) **Categoria 4 - Interação entre o burocrata de nível de rua e o público;**
- e) **Categoria 5 - Interesse próprio;**
- f) **Categoria 6 – Padrões Duplos;**

g) Categoria 7 - Implementação de política de cotas raciais

h) Categoria 8 – Influência dos Professores na Política de Cotas Raciais.

As questões das entrevistas foram elaboradas de acordo com os objetivos da presente pesquisa, levando-se em consideração os fatores que influenciam o comportamento dos burocratas de nível de rua. Também foram levantadas as seguintes informações sobre os entrevistados: Gênero, Raça, Função, Cargo e Idade.

3.3. Análise de dados

A análise consistiu na aplicação da técnica da análise de conteúdo proposta por Bardin (2016), que é um conjunto de técnicas de análise das comunicações. A intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos aos dados coletados (Bardin, 2016). A análise dos dados buscou observar a subjetividade do conteúdo das entrevistas. Os trechos foram analisados levando-se em conta também o referencial teórico da pesquisa, a partir do modelo teórico conceitual.

A maioria dos processos de análise de conteúdo se dá por meio da categorização. A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos por diferenciação e em seguida por reagrupamento de acordo com critérios previamente definidos (Bardin, 2016). Como dito anteriormente, a presente análise se baseou nas oito categorias que orientaram o roteiro de entrevistas.

A Categoria 1 (Diretrizes da Política de cotas raciais) teve a finalidade de observar se os entrevistados tinham conhecimento das diretrizes da Política de cotas raciais. Essa categoria tem relação com os objetivos específicos 1 e 3. As Categorias 2 (Regras e leis), 3 (Discrecionalidade), 4 (Interação entre o burocrata de nível de rua e o público), 5 (Interesse próprio) e 6 (Padrões Duplos) tiveram a finalidade de observar e analisar os fatores identificados pela literatura que influenciam o comportamento do burocrata de nível de rua. Essas categorias têm relação com o objetivo específico 3 da presente dissertação.

A Categoria 7 (implementação da política de cotas raciais) teve a finalidade de observar como se deu a implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal. Se a implementação surgiu de uma demanda externa ao órgão ou se surgiu do próprio anseio da Polícia Federal. Por fim, a Categoria 8 (Influência dos Professores na Política de Cotas Raciais) teve a finalidade de se observar a percepção dos dois grupos no que concerne à influência dos professores (burocratas de nível de rua) na implementação da Política de Cotas Raciais na Polícia Federal. Essas categorias têm relação com o objetivo específico 2 e com o objetivo geral do presente estudo.

3.4. Modelo teórico conceitual

Neste estudo de caso, propõe-se verificar como os burocratas de nível de rua têm influenciado a implementação da política de ação afirmativa referente a cotas raciais nos concursos da Polícia Federal. Para isso, serão estudados os fatores que influenciam a atuação desses burocratas, a partir de um modelo teórico-conceitual sintetizado no quadro a seguir.

Quadro 5 - Modelo teórico conceitual da pesquisa

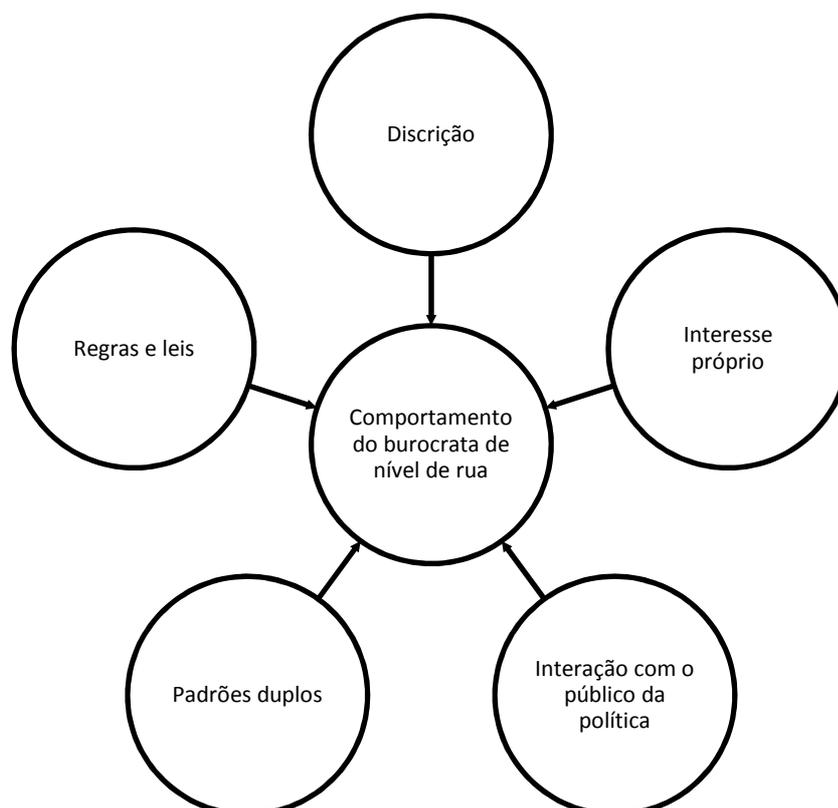
Dimensão	Conceito	Subdimensões	Referências
1. Discricionariedade	A Discricionariedade é a amplitude de espaço de decisão que os burocratas de nível de rua têm no processo de implementação (Hill & Hupe, 2007).	Espaço de decisão dos burocratas de nível de rua. A discricionariedade é difícil de se medir de maneira objetiva, razão pela qual o estudo qualitativo é mais adequado (Lipsky, 2010)	(Goldstein, 1963; Evans & Harris, 2004; Hill & Hupe, 2007; S. Maynard-Moody, Musheno, & Palumbo, 1990; Brodtkin, 2011; Ellis, 2011; Tummers & Bekkers, 2014).
2. Interesse próprio	É um erro presumir que os burocratas não agem propositalmente ou que suas atitudes e identidades estão separadas de seus interesses (Oberfield, 2014).	Atitudes e identidades do burocrata de nível de rua.	(May & Winter, 2009; Tummers, Steijn e Bekkers, 2012; Oberfield, 2014; Lavee et al., 2018).
3. Interação entre o burocrata de nível de rua e o público	Parece lógico que as interações entre o burocrata de nível de rua e o potencial usuário da política são importantes porque representam o governo em ação (O'Toole, 2000; Rice, 2012).	Envolvimento e participação da comunidade afetada (sociedade civil e grupos vulneráveis afetados)	(Keiser, 2010; Rice, 2013; Bartels, 2013).
4. Padrões duplos	Uso de diferentes critérios para	Crítérios diferentes Estereótipos.	(Raaphorst & Groenveld,

	avaliar situações similares.		2018; Raaphorst et al, 2018; Raaphorst, 2018).
5. Regras e leis	Regras e leis relacionadas à implementação da Polícia de ação afirmativa.	Editais, documentos administrativos	(Oberfield, 2014).

Fonte: Próprio autor.

A presente proposta de modelo teórico partiu da identificação na literatura de fatores que influenciavam o comportamento do burocrata de nível de rua. O modelo concentra-se na análise de cinco dimensões. A partir daí, busca-se saber como se dará a influência dos burocratas de nível de rua na implementação da política de cota racial na segunda etapa do concurso público para provimentos de cargos na Polícia Federal. Para melhor entendimento, apresenta-se, a seguir, a Figura 1.

Figura 1. Fatores que influenciam o comportamento do burocrata de nível de rua na implementação da política de cotas raciais



Fonte: Próprio autor.

No próximo capítulo, serão apresentados os resultados obtidos a partir dos dados coletados, via entrevistas e documentos, assim como a discussão desses resultados, levando-se em consideração o referencial teórico da pesquisa.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo está organizado em quatro subcapítulos. Os três primeiros subcapítulos estão de acordo com os objetivos específicos da pesquisa: 1) Descrever os objetivos e as diretrizes da política de cotas raciais para o ingresso de servidores da Polícia Federal e como estes estão expressos nos documentos; 2) Verificar como tem sido a implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal; e 3) Identificar quais os principais fatores que influenciam o burocrata de nível de rua na implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal e seu grau de influência. Posteriormente, o quarto subcapítulo apresenta um resumo dos resultados obtidos.

4.1. Objetivos e diretrizes da política de cotas raciais na Polícia Federal

Para o atingimento do objetivo específico nº 1, foi realizada uma pesquisa documental com a finalidade de se fazer o levantamento do Edital do Concurso da Polícia Federal, assim como da legislação relacionada às cotas raciais.

A Constituição Federal de 1988 estabelece no seu preâmbulo o fundamento da política de cotas raciais, ao dispor que:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos. (grifo nosso).

A aplicação das cotas raciais nos concursos públicos da Polícia Federal tem como base os seguintes normativos: a) Constituição Federal de 1988, b) Lei nº 12.990/2014, c) Portaria nº 4 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e d) Edital do concurso público da Polícia Federal/2018.

A presença dos negros no serviço público pode ser observada inicialmente na Tabela 1, com a distribuição dos ocupados por cor e raça. Em dados do Ipea de 2012, verifica-se que os negros correspondiam a 52,2% da população economicamente ativa.

Tabela 1 – Distribuição dos ocupados por cor ou raça

Ocupação	Brancos	%	Negros	%	Total
População economicamente ativa	46.676.621	47,0	51.865.337	52,2	99.375.883
População ocupada	44.304.224	47,5	48.267.209	51,7	93.365.155
Empregados com carteira	19.192.403	51,6	17.678.843	47,6	37.161.816
Funcionários Públicos e Militares	3.752.633	53,8	3.157.842	45,3	6.975.991
Funcionários Públicos e Militares no setor federal	677.813	58,3	468.689	40,3	1.163.411

Fonte: Ipea, 2012 in Santos & Diana, 2018.

Apesar de corresponderem a 52,2% da população economicamente ativa, a presença de negros nas carreiras com melhor remuneração do serviço público federal se mostra significativamente menor. Na carreira da diplomacia, por exemplo, entre os candidatos aprovados que ingressaram no serviço público federal entre 2007 a 2012, apenas 5,9% eram negros (Santos & Diana, 2018). Para ilustrar essa situação, vide Tabela 2:

Tabela 2 – Raça/cor dos servidores que ingressaram no serviço público federal.

GRUPO-CARGO	Branca e outras (%)	Pardo/Negro (%)
Diplomacia.	94,1	5,9
Cargos da CVM/SUSEP – superior	93,8	6,3
Carreira de desenvolvimento tecnológico – superior	90,7	9,3
Carreira pesq. desenvolvimento Metrol e qualidade	90,2	9,8
Auditoria da Receita Federal	87,7	12,3
Carreira de oficial de chancelaria	86,7	13,3
Carreira de procurador da Fazenda Nacional	85,8	14,2
Advocacia Geral da União (AGU) - carreira da área jurídica	85,0	15,0
Cargos das agências reguladoras – superior	84,4	15,6
Carreira fiscal do trabalho.	83,4	16,6
Carreira na Defensoria Pública.	80,5	19,5
Carreira de desenvolvimento tecnológico – intermediário.	76,3	23,7
Carreira da prev. da saúde e do trabalho - intermediário.	64,2	35,8
Carreira de perito federal agrário-Incra.	62,8	37,2
Especialista em meio ambiente.	62,1	37,9
Plano geral de cargos Poder Executivo-nível intermediário.	61,2	38,8
Carreiras de suporte técnico - vários órgãos – intermediário.	61,2	38,8
Carreira do DNPM – intermediário.	60,0	40,0
Carreira de reforma e desenho agrário-Incra.	58,3	41,7
Plano especial de cargos da cultura – intermediário.	56,3	43,7

Fonte: Ipea, 2012 in Santos & Diana, 2018.

A Lei nº 12.990/2014 também se mostrou mais uma tentativa de se alcançar a igualdade material nos concursos públicos. Tal lei reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, incluindo autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União (Brasil, 2014).

A partir da Lei nº 12.990/2014, pode-se observar que houve um aumento do ingresso de pessoas negras nos cargos da Polícia Federal. Essa evolução significativa também pode ser observada no número de alunos negros e pardos matriculados no Curso de Formação da Polícia Federal de 2015, conforme Tabela 3 a seguir:

Tabela 3 – Cor/raça dos candidatos matriculados nos cursos de formação da Polícia Federal

Cor/raça	Cursos de formação							
	2006.2		2007.1		2007.2		2015.2	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Branca	466	71,69	582	76,48	487	67,37	312	<u>46,99</u>
Parda	131	20,15	125	16,43	170	23,64	268	40,36
Amarela	19	2,92	21	2,76	15	2,09	15	2,26
Preta	19	2,92	19	2,50	20	2,78	51	7,68
Indígena	1	0,15	0	0,00	6	0,83	0	0,00
Sem declaração	14	2,15	14	1,84	21	2,92	18	2,71
Total	650		761		719		664	

Fonte: Santos & Diana (2018).

O percentual de candidatos negros matriculados nos cursos de formação realizados antes da edição da Lei nº 12.990/2014 indicam a presença de 26,4% de negros (pretos e pardos). Desse modo, foi constatada a sub-representação de negros entre os matriculados nos cursos de formação realizados em 2006 e 2007, quando comparado ao perfil racial da sociedade Brasileira (Santos & Diana, 2018).

No primeiro curso de formação realizado após a implementação da política afirmativa, em 2015, observou-se que o percentual de candidatos negros (pardos e pretos) subiu para 48,04% em 2015, contrastando com os 23,07% do segundo semestre de 2006, 18,93% do primeiro semestre de 2007 e 26,42% do segundo semestre de 2007 (Santos & Diana, 2018).

A seguir, o Quadro 6 sintetiza o impacto da implementação das cotas raciais nos concursos da Polícia Federal:

Quadro 6 – Implementação das cotas raciais nos concursos da Polícia Federal

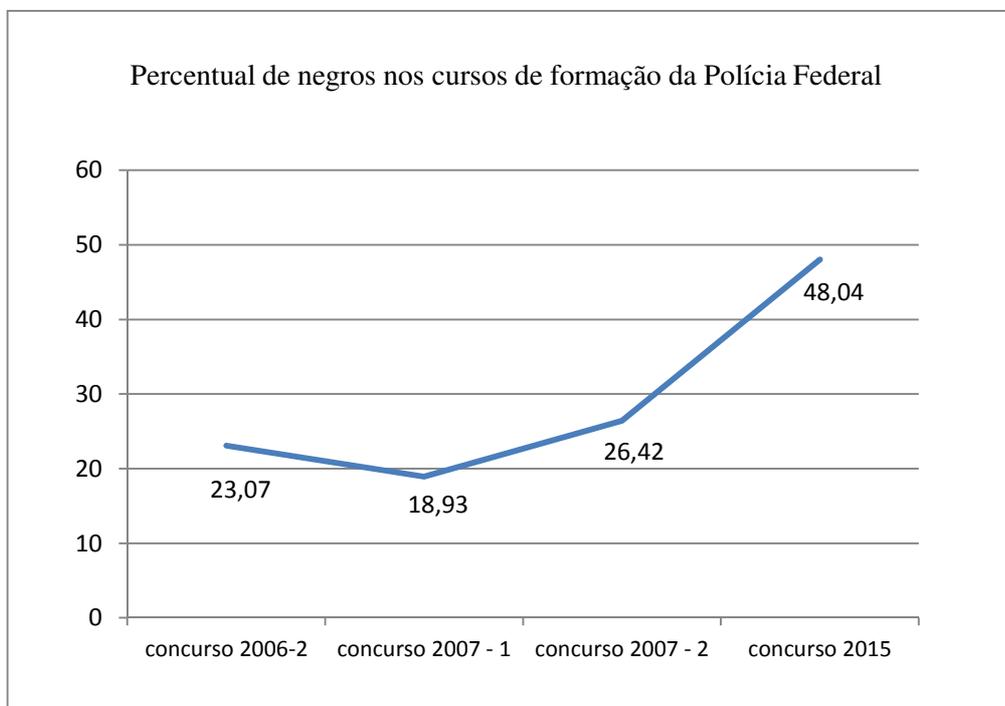
Curso de Formação Profissional	2º semestre de 2006 (sem cotas raciais)	1º semestre de 2007 (sem cotas raciais)	2º semestre de 2007 (sem cotas raciais)	2015 (1º concurso com cotas raciais)	2018 (2º concurso com cotas raciais)
Alunos Negros e pardos	23,07%	18,93%	26,42%	48,04%	45,73% (*)

Fonte: Tabela adaptada (Santos & Diana, 2018).

(*) Estimativa – dado não oficial.

Já o gráfico 1 aponta o impacto da implementação das cotas raciais nos concursos da Polícia Federal:

Gráfico 1. Percentual de negros nos cursos de formação da Polícia Federal



Fonte: Adaptado de Santos & Diana (2018).

4.1.1. Lei nº 12.990/2014 – Lei de Cotas em Concursos Públicos

A lei nº 12.990/2014 estabeleceu a reserva aos negros de 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 (Brasil, 2014).

Também ficou estabelecido que a reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3 (três). Na hipótese de quantitativo fracionado para o número de vagas reservadas a candidatos negros, esse será aumentado para o primeiro número inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que 0,5 (cinco décimos), ou diminuído para número inteiro imediatamente inferior, em caso de fração menor que 0,5 (cinco décimos) (Brasil, 2014).

De acordo com a lei nº 12.990/2014, a reserva de vagas a candidatos negros constará expressamente dos editais dos concursos públicos, que deverão especificar o total de vagas correspondentes à reserva para cada cargo ou emprego público oferecido (Brasil, 2014).

4.1.1.1. Autodeclaração

A Lei nº 12.990/2014 estabeleceu que podem concorrer às vagas reservadas a candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Por outro lado, na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis (Brasil, 2014).

4.1.1.2. Concorrência concomitante

Os candidatos negros concorrerão concomitantemente às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso.

Assim sendo, os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas.

Esse ponto é relevante, porque o número total de negros aprovados no concurso público é composto pelo número de pessoas negras aprovadas nas vagas da ampla concorrência mais o número de pessoas negras aprovadas nas cotas raciais. Dessa forma, o número de pessoas negras aprovadas no concurso acaba sendo maior do que os 20% previstos na Lei nº 12.990/2014.

Em caso de desistência de candidato negro aprovado em vaga reservada, a vaga será preenchida pelo candidato negro posteriormente classificado. Por fim, na hipótese de não haver número de candidatos negros aprovados suficiente para ocupar as vagas reservadas, as vagas remanescentes serão revertidas para a ampla concorrência e serão preenchidas pelos demais candidatos aprovados, observada a ordem de classificação (Brasil, 2014).

4.1.1.3. Critérios de alternância e proporcionalidade

A nomeação dos candidatos aprovados respeitará os critérios de alternância e proporcionalidade, que consideram a relação entre o número de vagas total e o número de vagas reservadas a candidatos com deficiência e a candidatos negros (Brasil, 2014).

4.1.2. Constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014 e ADC nº 41

Em 2017, o STF, no julgamento da ADC nº 41, em 8 de junho, firmou o entendimento no sentido da constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014, que reserva a pessoas negras 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta, por três fundamentos.

Em primeiro lugar, a desequiparação promovida pela política de ação afirmativa em questão está em consonância com o princípio da isonomia. Em segundo lugar, a reserva de vagas para negros não os isenta da aprovação no concurso público. Além disso, as cotas raciais, ao invés de afetar o princípio da eficiência, contribui para sua realização em maior extensão, criando uma burocracia representativa, capaz de garantir que os pontos de vista e interesses de toda a população sejam considerados na tomada de decisões estatais. Em terceiro lugar, a existência de uma política de cotas para o acesso de negros à educação superior não torna a reserva de vagas nos concursos públicos desnecessária ou desproporcional. Isso porque: a) nem todos os cargos e empregos públicos exigem curso superior; b) ainda quando haja essa exigência, os beneficiários da ação afirmativa no serviço público podem não ter sido beneficiários das cotas nas universidades públicas; e c) mesmo que o concorrente tenha ingressado em curso de ensino superior por meio de cotas, há outros fatores que impedem os negros de competir em pé de igualdade nos concursos públicos, justificando a política de ação afirmativa instituída pela Lei nº 12.990/2014 (Federal, 2017).

Ademais, o STF firmou o entendimento de que é legítima a utilização, além da autodeclaração do candidato, de critérios subsidiários de heteroidentificação (exigência de autodeclaração presencial perante a comissão do concurso), desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa (Federal, 2017).

Por fim, o STF asseverou que a administração pública deve atentar para os seguintes parâmetros: a) os percentuais de reserva de vaga devem valer para todas as fases dos concursos; b) a reserva deve ser aplicada em todas as vagas oferecidas no concurso público e não apenas no edital de abertura; c) os concursos não podem fracionar as vagas de acordo com a especialização exigida para burlar a política de ação afirmativa, que só se aplica em concursos com mais de duas vagas; e d) a ordem classificatória obtida a partir da aplicação dos critérios de alternância e proporcionalidade na nomeação dos candidatos aprovados deve produzir efeitos durante toda a carreira funcional do beneficiário da reserva de vagas (Federal, 2017).

Assim sendo, o STF decidiu pela procedência da ADC 41, para fins de declarar a integral constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014, firmando a tese de que é constitucional a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta, assim como é legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada à dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa (Federal, 2017).

4.1.3. Portaria nº 4 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

A Portaria Normativa nº 4 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão disciplina o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, a ser previsto nos editais de abertura de concursos públicos para provimento de cargos públicos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, para fins de preenchimento das vagas reservadas, previstas na Lei nº 12.990/2014. A Portaria encontra-se no Apêndice A.

4.1.4. Edital do Concurso da Polícia Federal

De acordo com o Edital de abertura do concurso da Polícia Federal no ano de 2018, o Edital nº 1 – DGP/PF, de 14 de junho de 2018, das vagas destinadas a cada cargo/área, 20% serão providas na forma da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, e da Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018 (Cebraspe, 2018).

Caso a aplicação do percentual de 20% resulte em número fracionado, este será elevado até o primeiro número inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que 0,5, ou diminuído para o número inteiro imediatamente inferior, em caso de fração menor que 0,5, nos termos do § 2º do artigo 1º da Lei nº 12.990/2014 (Cebraspe, 2018).

Somente haverá reserva imediata de vagas para os candidatos que se autodeclararem negros nos cargos/áreas com número de vagas igual ou superior a três. Para concorrer às vagas reservadas, o candidato deverá, no ato da inscrição, optar por concorrer às vagas reservadas aos negros e autodeclarar-se negro, conforme quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Até o final do período de inscrição no concurso público, será facultado ao candidato desistir de concorrer pelo sistema de reserva de vagas para candidatos negros. A autodeclaração do candidato goza da presunção relativa de veracidade e terá validade somente para este concurso público. A autodeclaração do candidato será confirmada mediante procedimento de heteroidentificação. As informações prestadas no momento de inscrição são de inteira responsabilidade do candidato, na forma do artigo 2º da Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018 (Cebraspe, 2018).

Posteriormente à autodeclaração do candidato, houve o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros. Considera-se procedimento de heteroidentificação a identificação por terceiros da condição autodeclarada. Os candidatos que se autodeclararam negros foram submetidos, imediatamente antes da matrícula no Curso de Formação Profissional, ao procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros. Foi convocada para o procedimento de heteroidentificação, no mínimo, a quantidade de candidatos equivalente a três vezes o número de vagas por cargo/área reservadas às pessoas negras previstas neste edital ou dez candidatos, o que for maior, resguardadas as condições de aprovação estabelecidas neste edital. Os

candidatos habilitados dentro do quantitativo estabelecido foram convocados para participarem do procedimento de heteroidentificação. Para o procedimento de heteroidentificação, na forma da Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018, o candidato que se autodeclarou negro se apresentou à comissão de heteroidentificação (Cebbraspe, 2018).

A comissão de heteroidentificação foi composta por cinco integrantes e seus suplentes, que não tiveram seus nomes divulgados. Os currículos dos integrantes da comissão de heteroidentificação foram disponibilizados no endereço eletrônico http://www.cespe.unb.br/concursos/pf_18.

Cumprir mencionar que os integrantes da comissão de heteroidentificação possuem currículos com formação na área de Administração, Direito, Enfermagem, Sociologia, Educação, História, Ciências Sociais, com atuação no Grupo de Pesquisa Roda do Axé, Grupo de Estudos Afroamazônico da UFPA, com participação no Fórum Estadual de Reforma Urbana de Pernambuco gerenciado pelas ONG's Habitat para Humanidade e ETAPAS (Cebbraspe, 2018)

Desse modo, pode-se afirmar que houve alguma forma de participação externa da comunidade na implementação da política de cotas raciais da Polícia Federal, o que não é de conhecimento da grande maioria dos professores e dos gestores entrevistados. No entanto, a pesquisa documental e as entrevistas forneceram elementos sobre a necessidade de se fomentar ainda mais a participação da comunidade na implementação dessa política pública, assim como a necessidade de se dar mais publicidade dessa participação a todos os burocratas envolvidos no processo de implementação da política de cotas raciais.

O procedimento de heteroidentificação foi filmado pelo Cebbraspe para fins de registro de avaliação e para uso da comissão de heteroidentificação. O candidato que se recusou a ser filmado no procedimento de heteroidentificação foi eliminado do concurso público, dispensada a convocação suplementar de candidatos não habilitados. A comissão de heteroidentificação utilizou exclusivamente o critério fenotípico para aferição da condição declarada pelo candidato. Foram consideradas as características fenotípicas do candidato ao tempo de realização do procedimento de heteroidentificação. Não foram considerados quaisquer registros ou documentos pretéritos eventualmente apresentados, inclusive imagem e certidões referentes a confirmação em procedimentos de heteroidentificação realizados em concursos públicos federais, estaduais, distritais e municipais. A comissão de heteroidentificação deliberou pela maioria de seus membros, sob forma de parecer motivado. Foi vedado à comissão de heteroidentificação deliberar na presença dos candidatos. O teor do parecer motivado foi de acesso restrito, nos termos do artigo 31 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Cebbraspe, 2018).

Foram eliminados do concurso o candidato que: a) não foi considerado negro pela comissão de heteroidentificação, conforme previsto no artigo 2º, parágrafo único, da Lei nº 12.990/2014, e no artigo 11 da Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018, ainda que tenham obtido nota suficiente para aprovação na ampla concorrência e independente de alegação de boa-fé; b) se recusou a ser filmado; c) prestou declaração falsa; d) não compareceu ao procedimento de heteroidentificação. A eliminação de candidato por não confirmação da autodeclaração não ensejou o dever de convocar suplementarmente candidatos não convocados para o procedimento de heteroidentificação. Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato seria eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis (Cebraspe, 2018).

O Cebraspe (2018) afirmou que o enquadramento ou não do candidato na condição de pessoa negra não se configura em ato discriminatório de qualquer natureza. Os candidatos negros concorreram concomitantemente às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso. Os candidatos negros que se declararam com deficiência concorreram concomitantemente às vagas reservadas a pessoas com deficiência e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso. Os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido à ampla concorrência não preencheram as vagas reservadas a candidatos negros, sendo, dessa forma, automaticamente excluídos da lista de aprovados na lista de candidatos negros. Em caso de desistência de candidato negro aprovado em vaga reservada, a vaga foi preenchida pelo candidato negro posteriormente classificado. Na hipótese de não haver candidatos negros aprovados em número suficiente para que sejam ocupadas as vagas reservadas, as vagas remanescentes foram revertidas para ampla concorrência e foram preenchidas pelos demais candidatos aprovados, observada a ordem de classificação geral por cargo/área (Cebraspe, 2018).

A convocação para o Curso de Formação Profissional e a nomeação dos candidatos aprovados respeitou o número total de vagas, o número de vagas reservadas a candidatos com deficiência e a candidatos negros. Os currículos dos integrantes da comissão recursal foram disponibilizados no endereço eletrônico http://www.cespe.unb.br/concursos/pf_18, por ocasião da divulgação do resultado provisório no procedimento de heteroidentificação.

Cabe ainda destacar que os integrantes da comissão recursal possuíam currículos com formação na área de direitos humanos, com atuação profissional na Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República – SEPPIR, ou trabalho na Secretaria dos Direitos da Mulher e Secretaria Especial de Políticas para as

Mulheres – SPM. Outro membro da comissão possuía mestrado em Sociologia pela Universidade de Brasília. Por fim, outro membro da comissão era coordenador de pesquisa de campo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Ou seja, tanto a comissão de heteroidentificação quanto à comissão recursal possuíam participação de membros da comunidade (Cebraspe, 2018).

Em face de decisão que não confirmar a autodeclaração terá interesse recursal o candidato por ela prejudicado. Em suas decisões, a comissão recursal considerou a filmagem do procedimento para fins de heteroidentificação, o parecer emitido pela comissão e o conteúdo do recurso elaborado pelo candidato. Das decisões da comissão recursal não coube recurso (Cebraspe, 2018).

O quadro 7 a seguir ilustra as vagas oferecidas no concurso e os candidatos aprovados no processo de heteroidentificação:

Quadro 7. Vagas oferecidas, vagas reservadas aos candidatos negros e candidatos aprovados no processo de heteroidentificação.

Cargo/área	Vagas para ampla concorrência	Vagas reservadas aos candidatos negros	Candidatos negros e pardos aprovados no processo de heteroidentificação
Cargo 1: Delegado de Polícia Federal	112	30	54
Cargo 2: Perito Criminal Federal/Área 1 (Ciências contábeis e econômicas)	7	2	3
Cargo 3: Perito Criminal Federal/Área 2 (Engenharia Elétrica)	3	1	-
Cargo 4: Perito Criminal Federal/Área 3 (Engenharia da computação)	15	4	9
Cargo 5: Perito Criminal Federal/Área 4 (Engenharia Agrônoma)	2	-	-
Cargo 6: Perito Criminal Federal/Área 5 (Geologia)	2	-	2
Cargo 7: Perito Criminal Federal/Área 6 (Engenharia Química)	3	1	3
Cargo 8: Perito Criminal Federal/Área 7 (Engenharia Civil)	5	2	0
Cargo 9: Perito Criminal Federal/Área 9 (Engenharia Florestal)	3	1	0
Cargo 10: Perito Criminal Federal/Área 12 (Medicina)	2	-	1
Cargo 11: Perito Criminal Federal/Área 14 (Farmácia)	2	1	1
Cargo 12: Agente de Polícia Federal	135	36	71

Cargo 13: Escrivão de Polícia Federal	60	16	9
Cargo 14: Papiloscopista Policial Federal	22	6	4

4.2. Implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal

Para o atingimento do objetivo específico nº 2, foram realizadas entrevistas semiestruturadas para verificação como tem sido a implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal e para verificar a influência dos comportamentos dos burocratas de nível de rua na implementação da política de cotas raciais.

O objetivo específico nº 2 está relacionado com a Categoria 7 (implementação da política de cotas raciais) e com a Categoria 8 (influência dos professores na política de cotas raciais), conforme quadro 2.

Na Categoria 7, tanto o Grupo “Professores”, quanto o Grupo “Gestores” responderam a seguinte pergunta:

Como a política de cotas raciais surgiu na Polícia Federal? Foi uma demanda que veio de cima para baixo ou foi uma política que surgiu de baixo para cima?

Entre os professores, sete entrevistados acreditam que a política foi implementada por decisão de cima para baixo. O entrevistado 9 acredita que a implementação se deu por demanda externa do MPF. Já outros sete entrevistados não tinham conhecimento de como surgiu a demanda de implementação das cotas raciais.

Entre os gestores, o entrevistado A disse: “Não sei afirmar como a política de cotas raciais surgiu na Polícia Federal. Não sei afirmar se foi uma demanda que veio de cima para baixo ou se foi uma política que surgiu de baixo para cima”.

Nesse ponto, cabe observar que o simples fato de o entrevistado A não saber como a política de cotas raciais surgiu na Polícia Federal sugere que esse entrevistado não exerceu nenhum papel no surgimento da demanda, indicando que esta veio de cima para baixo.

Os demais gestores entrevistados confirmaram que a demanda veio de cima para baixo. Para o entrevistado B, “Em decorrência do princípio da legalidade que orienta a Administração Pública, não estão os gestores e professores autorizados a proceder de forma diversa do previsto em lei. Assim, a **demanda efetivamente surgiu com a edição de instrumentos legais que trataram do assunto**” (grifo nosso). O entrevistado C afirma que “Na realidade, **foi uma demanda que veio de cima para baixo**. Foi uma demanda legal que foi aplicada a Polícia Federal. Portanto, não foi algo que nasceu na Polícia Federal” (grifo nosso). Da mesma forma, para o entrevistado D “**Foi uma demanda que surgiu de cima**

para baixo, por meio da lei nº 12990, porque a Polícia Federal está estritamente vinculada ao princípio da legalidade e não pode tomar qualquer iniciativa nesse sentido, de reservar vagas para candidatos negros, sem a devida previsão legal” (grifo nosso).

Também segundo o entrevistado E:

Eu acredito que a política de cotas raciais surgiu de cima para baixo, ou seja, era uma legislação federal de cotas raciais para concurso público e a Polícia Federal teve que cumprir. Então eu vejo como uma política federal, do executivo federal, que nós tivemos que cumprir. Tivemos uma dificuldade inicial para cumprir, principalmente a COREC, em razão da situação de se definir quem poderia ser considerado negro, afrodescendente ou não, para entrar. Eu lembro que teve uma comissão para presencialmente verificar o candidato e avaliar se ele poderia, ou não, ser considerado negro. Dessa comissão, inclusive, participaram pessoas da Universidade de Brasília. (grifo nosso).

Na mesma linha, o entrevistado F afirmou que “Foi o próprio ordenamento jurídico que obrigou o órgão a realizar o concurso com cotas raciais, até porque nós não poderíamos fazer diferente, pois só podemos fazer o que está previsto na lei”.

Por fim, para o entrevistado G:

Até onde tenho conhecimento, **eu acredito que tenha sido muita influência da alteração legislativa**, mas evidentemente a Polícia Federal é uma instituição muito eclética e ela procura que ingresse nos seus quadros pessoas de diferentes perfis porque ela atua numa área enorme de interesse e ela precisa de gente com vários perfis então eu acredito que isso também seja uma política institucional e que a aplicação desse instrumento foi bem recebida no órgão em razão de já haver essa política institucional, que se somou à previsão legislativa (grifo nosso)

Os resultados encontrados sugerem que as cotas raciais foram implementadas na Polícia Federal de cima para baixo, ou seja, a partir de uma decisão legislativa e governamental, não havendo iniciativa própria da instituição policial nesse sentido. Ou seja, a implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal se deu principalmente após a entrada em vigor da Lei nº 12.990/2014. O Modelo *top-down* tem como ponto de partida que a implementação da política pública se inicia a partir de uma decisão governamental ou legislativa. A política de cotas raciais da Polícia Federal, de acordo com a maioria dos entrevistados, teve origem justamente em uma decisão legislativa (Lei nº 12.990/2014), na linha da perspectiva *top-down* decorrente dos estudos realizados por Pressman & Widalsky (1973).

A análise comparativa das respostas dos dois grupos relacionadas à categoria 7 está sintetizada no Quadro 8, a seguir:

Quadro 8 – Resumo da Categoria 7 (Implementação da política de cotas raciais)

Categoria 7	Professores	Gestores
Implementação da	Entre os professores, os	Entre os gestores, todos os

política de cotas raciais	<p>entrevistados 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 15 acreditam que a política foi implementada por decisão de cima para baixo.</p> <p>O entrevistado 9 acredita que a implementação se deu por demanda externa do MPF.</p> <p>Já os entrevistados 7, 8, 10, 11, 12, 13 e 14 não tem conhecimento de como surgiu a demanda de implementação das cotas raciais.</p>	entrevistados afirmaram que a política de cotas raciais surgir de cima para baixo, com exceção do entrevistado A.
---------------------------	---	---

Fonte: Próprio autor.

Já a Categoria 8 (Influência dos Professores na Política de Cotas Raciais), que tem relação com o objetivo geral do presente trabalho e com o objetivo específico nº 2, teve a finalidade de se observar a percepção dos dois grupos no que concerne à influência dos professores (burocratas de nível de rua) na implementação da Política de Cotas Raciais na Polícia Federal.

Os entrevistados do Grupo “Professores” responderam a pergunta:

Como professor da ANP/PF, você acredita que exerce alguma influência na implementação da política de cotas raciais no concurso da Polícia Federal?

Já os entrevistados do Grupo “Gestores” responderam a pergunta:

Você acredita que os professores da ANP/PF exercem alguma influência na implementação da política de cotas raciais no concurso da Polícia Federal?

Entre os professores entrevistados, o entrevistado 1 disse: “Nenhuma influência direta. A dinâmica das aulas era acertada com a participação de um grupo de colegas. Tudo estava previsto num programa fornecido para a Academia Nacional de Polícia. Havia uma coesão do que seria apresentado aos alunos. Não sinto que tive influência na implementação da política de ação afirmativa”.

A grande maioria dos professores entrevistados afirmou que os professores não exercem nenhuma influência na implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal. Como exceção, a entrevistada 8 discorda, afirmando: “Entendo que os professores têm influência total na implementação da política de cotas raciais”.

Entre os gestores entrevistados, o entrevistado A relatou que: “Não sei dizer se os professores exercem algum tipo de influência na implementação da política de cotas raciais”. Por outro lado, o entrevistado B disse: “Não acredito que os professores exercem alguma influência na implementação da política de cotas raciais no concurso da Polícia Federal”.

No mesmo sentido, a maioria dos gestores entrevistados afirmou que os professores não exercem influência na implementação da política de cotas raciais. O entrevistado E disse: “eu creio que não. Os professores da Academia não conseguem exercer nenhuma influência na política de cotas. Pelo menos a orientação que eles recebiam era para não discutir o assunto e nenhum ponto polêmico”. Já o entrevistado F relatou que: “os professores não exercem nenhuma influencia em relação ao concurso. A função dos professores é permitir que não haja discriminação em relação aos alunos cotistas”. Por fim, o entrevistado G disse: “não sei afirmar”.

A análise comparativa das respostas dos dois grupos relacionada à Categoria 8 está sintetizada no Quadro 9, a seguir:

Quadro 9 – Resumo da Categoria 8 (Influência dos Professores na implementação da Política de Cotas Raciais)

Categoria 8	Professores	Gestores
Influência dos Professores na Política de Cotas Raciais	Os entrevistados 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14 e 15 afirmaram que os professores não exercem nenhuma influência na implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal. Por outro lado, a entrevistada 8 disse: “Entendo que os professores têm influência total na implementação da política de cotas raciais”.	Os gestores foram unânimes ao afirmar que os professores não exercem influência na implementação da política das cotas raciais nos concursos da Polícia Federal

Fonte: Próprio autor.

4.3. Fatores que influenciam o burocrata de nível de rua na implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal

Para o atingimento do objetivo específico nº 3, foram realizadas entrevistas semiestruturadas para identificar quais os principais fatores que influenciam o burocrata de nível de rua na implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal. O objetivo específico nº 3 está relacionado com a Categoria 1 - Diretrizes da Política de cotas raciais;

Categoria 2 - Regras e leis; Categoria 3 - Discricionariedade; Categoria 4 - Interação entre o burocrata de nível de rua e o público; Categoria 5 - Interesse próprio e Categoria 6 – Padrões Duplos.

Na compreensão dos entrevistados, no que se refere à **Categoria 1** (diretrizes da Política de cotas raciais), tanto o Grupo Professores, quanto o Grupo Gestores responderam a seguinte pergunta:

Você saberia dizer quais são as diretrizes e os objetivos da Política de Cotas Raciais nos concursos da Polícia Federal?

Entre os professores entrevistados, o entrevistado 1 disse: “Eu conheço a existência de uma lei federal que trata sobre as cotas”. A entrevistada 2 disse que, entre as diretrizes e objetivos da política de cotas raciais na Polícia Federal, estava “promover a inserção de negros nas instituições públicas”. Já o entrevistado 3, que é negro, afirmou que uma das diretrizes da Política de cotas raciais é a “promoção do acesso dos negros aos cargos públicos”. Para o entrevistado 5, as “diretrizes são da Política Nacional de Cotas Raciais”. O entrevistado 6 afirmou que “Somente sei o que sai na imprensa. Sei que a ideia é dar mais oportunidade para a população negra”. O entrevistado 7 disse que “Eu acredito que na Polícia Federal o objetivo foi apenas cumprir decisão judicial ou a lei que regulamenta as cotas raciais. Mas que não foi uma decisão da Polícia Federal cumprir isso ai não”.

O entrevistado 4, por outro lado, disse ter completo desconhecimento das diretrizes e objetivos da política de cotas raciais na Polícia Federal, ao afirmar: “Não sei quais são as diretrizes e os objetivos da Política de Cotas Raciais nos concursos da Polícia Federal”. A entrevistada 8 disse não saber afirmar as diretrizes da Política de Cotas Raciais. O entrevistado 9 apontou que “Desconheço as políticas de cotas na polícia federal. No entanto, sei que desde o ultimo concurso houve reserva de vagas para cotistas.”. O entrevistado 10 apontou que “não sei quais são as diretrizes e os objetivos da política de cotas raciais nos concurso da polícia federal”. O entrevistado 11 disse “Não sei dizer quais são as diretrizes”. A entrevistada 13 disse “Não tenho conhecimento das diretrizes que envolvem a política de cotas, estão a cargo da DGP”. A entrevistada 14 disse “Eu não sei dizer as diretrizes e as políticas sobre as cotas raciais no concurso da Polícia Federal”. Já o entrevistado 15 disse: “Eu não sei dizer”.

O entrevistado 12 acredita que “a implementação de cotas raciais ou de quaisquer outros tipos de cotas legais e constitucionais para provimento de cargos públicos ou mesmo em outros sistemas seja a consolidação do direito à isonomia, sobre o direito à igualdade, sob uma perspectiva material e substancial”.

No grupo dos gestores, a grande maioria tem conhecimento das diretrizes da polícia federal. Entre os gestores entrevistados, o entrevistado A disse: “O objetivo é o mesmo da política de cotas raciais em todas as universidades, em todos os locais, que é aumentar a representatividade da raça afrodescendente nos órgãos públicos”.

Já o entrevistado B disse: “As diretrizes e objetivos da política de cotas raciais nos concursos da Polícia Federal são as mesmas da Constituição da República e da Lei 12.990/2014”.

O entrevistado C afirmou:

O objetivo da Política de Cotas Raciais é muito mais para sanar a **dívida histórica com o povo negro desde a escravidão que nunca foram reintegrados a sociedade**. Assim, **essa política tem a finalidade de superar a igualdade formal em busca da igualdade material**. Ou seja, tratar os desiguais de forma desigual para ser justo. Busca-se, assim, a igualdade de oportunidades. (grifo nosso)

O entrevistado D asseverou que “o objetivo declarado da lei é tanto do projeto de lei quanto expresso no seu texto quanto nas reuniões que tivemos na SEPPIR é incluir uma maior quantidade de candidatos negros nos cargos públicos, incluindo à Polícia Federal”.

O entrevistado E declarou que:

Eu não saberia dizer quais são as diretrizes da política de cotas raciais nos concursos da Polícia Federal porque na época eu fazia parte da Academia Nacional de Polícia e não da Coordenação de Recrutamento e Seleção, portanto eu desconhecia quais eram as diretrizes. O que eu acredito é que não haja uma política formalizada em relação a essa questão dentro da Polícia Federal, mas sim há diretrizes. O que eu percebi como integrante da Academia Nacional de Polícia é que nós procuramos de toda forma que não houvesse nenhum tipo de distinção ou discriminação dentro da academia por parte de professores ou do corpo administrativo da academia, ou mesmo por parte dos outros alunos com relação aos alunos que ingressaram no concurso através das cotas raciais.

O entrevistado F relatou que:

Basicamente são os mesmos objetivos da lei, que é **permitir que a população negra tenha acesso aos cargos que são previstos nos concursos públicos e facilitar que essas pessoas que normalmente tem dificuldade por uma questão histórica de acessar esses cargos que elas consigam então uma parte dos cargos públicos federais aqui na Polícia Federal** (grifo nosso).

Por fim, o entrevistado G, ao falar sobre as diretrizes e objetivos da política de cotas raciais, afirmou que:

As diretrizes da política de cotas raciais visam à inclusão de pessoas que na base educacional não tiveram as mesmas condições de que outras pessoas que prestaram concurso para ingresso na carreira policial federal. Então na verdade as cotas elas são um instrumento que o Estado dispõe para trazer **igualdade material** para o certame.

No que concerne às diretrizes e objetivos da política de cotas raciais, entre os quinze professores entrevistados, observa-se que oito professores não tinham conhecimento das diretrizes e objetivos da Política de Cotas Raciais na Polícia Federal. Entre os sete gestores entrevistados, apenas um entrevistado declarou não ter conhecimento das diretrizes e objetivos da Política de Cotas Raciais na Polícia Federal.

Tais objetivos e diretrizes encontram-se especificados nos normativos existentes, em especial, na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 12.990/2014, na Portaria nº 4 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e no Edital do Concurso Público da Polícia Federal de 2018, que regulam a política de cotas raciais. Esses normativos estão de acordo com o disposto no artigo II, da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, promulgada pelo Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969; o art. 4º, caput, inciso II, e parágrafo único - e no art. 39 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 - Estatuto da Igualdade Racial; e as diretrizes do Terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos - PNDH III, aprovado pelo Decreto nº 7.037, de 21 dezembro de 2009, em seu Eixo Orientador III, Diretriz 9, Objetivo Estratégico 1 (Elaborar programas de combate ao racismo institucional e estrutural, implementando normas administrativas e legislação nacional e internacional).

A partir da Lei nº 12.990/2014, houve uma evolução significativa no número de pessoas negras e pardas matriculados no Curso de Formação da Polícia Federal (Tabela 3), o que mostra que a política de cotas raciais da Polícia Federal atingiu o grupo dos negros e pardos, que são vulneráveis e historicamente discriminados, atendendo, de certa forma, o critério da Justiça como equidade estabelecido por Rawls (1971).

Os resultados indicam que a política de cotas raciais da Polícia Federal cumpre os dois princípios da teoria da Justiça de Rawls (1971), pois o concurso dessa instituição policial, notadamente após o ano de 2014, não discrimina indivíduos e as cotas raciais foram instituídas justamente com a finalidade exclusiva de favorecer os menos favorecidos ou os grupos considerados mais vulneráveis.

A análise comparativa das respostas dos dois grupos da Categoria 1 estão sintetizadas no Quadro 10, a seguir:

Quadro 10 – Resumo da Categoria 1 (Diretrizes da Política de cotas raciais)

Categoria 1	Professores	Gestores
Diretrizes da Política de cotas raciais	Entre os 15 professores entrevistados, observa-se que 8 professores não têm conhecimento das diretrizes e objetivos da Política de Cotas Raciais na Polícia Federal.	Entre os 7 gestores entrevistados, apenas 1 entrevistado declarou não ter conhecimento das diretrizes e objetivos da Política de Cotas Raciais na Polícia Federal. .

Fonte: Próprio autor.

Nota-se que os gestores entrevistados têm um maior conhecimento das diretrizes e objetivos da Política de Cotas Raciais da Polícia Federal, se comparados ao grupo dos professores. Isso sugere a falta de uma melhor comunicação, capacitação e treinamento dos professores em relação a essas diretrizes. Os resultados também indicam que os professores da Academia de Polícia Federal parecem demasiadamente distanciados da política de cotas raciais, com baixa discricionariedade e liberdade de ação, o que é característica da perspectiva *top-down*.

Na **Categoria 2** (Regras e leis), tanto o Grupo Professores, quanto o Grupo Gestores responderam a seguinte pergunta:

Você poderia falar quais são as principais regras e leis que orientam a política de ação afirmativa (cotas raciais) nos concursos da Polícia Federal?

Entre os professores entrevistados, o entrevistado 1 disse “Eu conheço a existência de uma lei federal que trata sobre as cotas”. O entrevistado 2 afirmou: “Dentro da polícia federal, pelo que eu me recordo, não existe normativos internos sobre o tema. Em âmbito nacional, temos a lei nº 12.990. O entrevistado 3 disse: “Eu sei que existe a lei 12.990. Desconheço normas internas que regulamentam as cotas na Polícia Federal. Sei que há a lei 12.990”. O entrevistado 4 disse: “Sei que existe uma lei que prevê especificamente as cotas para concursos públicos e vestibulares em instituições públicas, mas não sei dizer especificamente em relação à PF”.

O entrevistado 5 afirmou:

Bom, até onde conheço, há uma lei federal 12.990 que se aplica a todos os órgãos federais em relação às políticas públicas de cotas raciais. Ela tem um prazo de validade para as cotas raciais. Não tenho conhecimento de algum normativo interno que discipline a política de ação afirmativa da polícia federal. Nós temos legislação federal que se aplica as cotas para deficientes físicos. Sei da existência de um decreto específico da Secretaria de Direitos Humanos regulamentando a situação das vagas para deficientes físicos.

Já o entrevistado 12 relatou: “a lei 12.990 de 2014 e os editais respectivos de cada um dos concursos”.

Por outro lado, a grande maioria dos professores entrevistados asseverou não ter conhecimento das regras e leis. O entrevistado 6 disse: “Tem uma lei federal que trata sobre a política nacional de cotas raciais, mas não me recordo o número”. O entrevistado 7 disse: “Não sei dizer quais são as regras e leis”. O entrevistado 8 disse: “Não sei dizer quais são as regras e leis”. O entrevistado 9 disse: “Desconheço as leis e regras”. O entrevistado 10 disse: “eu não sei nada sobre as regras e leis que orientam a política de cotas raciais nos concursos da polícia federal, não tem como eu falar nada sobre isso não”. O entrevistado 11 relatou: “Não tenho conhecimento”. O entrevistado 13 afirmou: “Desconheço as normas que

instituíram a política de cotas, apenas lecionei nos cursos de formação”. O entrevistado 14 asseverou: “Eu não sei informar quais são as leis que regem essa política”. O entrevistado 15 disse: “Eu não sei dizer”.

Por outro lado, no caso do Grupo Gestores, a maioria das respostas versa em torno do conhecimento das regras e leis da política nacional de cotas.

O entrevistado A disse que

Não sei. Eu só sei que tem a política do deficiente físico e também tem agora essa política de ideologia de gênero se a pessoa for trans. As políticas de ação afirmativa são respeitadas pela Polícia Federal. No âmbito do meu trabalho, nada muda em relação aos cotistas e aos não cotistas.

O entrevistado B disse que “As principais regras são as ditadas nas leis 12.288/2010 e 12.990/2014”.

O entrevistado C disse “Lembrava-se do decreto governamental que era a principal diretriz. Não se recordava da lei, mas que a Polícia Federal não fugia ou se desviava dos objetivos traçados em lei”.

O entrevistado D disse:

É a **lei nº 12.990/2014**, que instituiu a reserva de vagas de 20%, sendo que a partir da terceira vaga é obrigatório que seja oferecida uma vaga para o candidato negro e tem uma orientação normativa de 2016, salvo engano nº 3, e essa orientação normativa foi revogada pela **Portaria Normativa nº 4**, que é de 2018, salvo engano, de abril. Como órgão vinculado ao SIPEC a Polícia Federal é obrigada a seguir os normativos do Ministério do Planejamento, agora Ministério da Economia, e **essa Portaria nº 4 trouxe umas novidades que não havia no ano de 2014**”. (grifo nosso).

O entrevistado E disse “eu não sei quais são as leis e nem sei qual é a legislação pertinente ao caso. Eu precisaria dar uma pesquisada nessa situação”. O entrevistado F disse “a principal regra é a lei 12.990/2014, que prevê que 20% das vagas sejam oferecidas para candidatos negros. Existem também orientações normativas do então Ministério do Planejamento a respeito do tema e também as previsões que são postas nos nossos editais”.

Por fim, o entrevistado G disse:

Sim, o principal normativo é a **Constituição Federal**, depois tem a lei de cotas, que não me recordo o número e também o edital e as disposições internas da Polícia Federal sobre o tema. Sobre o tema, é importante pontuar que **o primeiro concurso da administração pública direta que aplicou a lei de cotas foi o concurso da Polícia Federal realizado para o cargo de agente de Polícia Federal no ano de 2014**. Quando eu estava na COREC, vários órgãos nos procuraram, inclusive ao Dr. Anderson, para tirar dúvidas e obter informações sobre como a Polícia Federal estava implementando a Política de Cotas nos concursos públicos. (grifo nosso)

Os resultados parecem indicar que os gestores da Polícia Federal também atuam na linha de frente, podendo ser considerados burocratas de nível de rua (Lipsky, 1980), pois eles exercem a discricionariedade na implementação da política pública e na adaptação da legislação em vigor ao edital do concurso da Polícia Federal.

A análise comparativa das respostas dos dois grupos estão sintetizadas no Quadro 11, a seguir:

Quadro 11 – Resumo da Categoria 2 (Regras e leis)

Categoria 2	Professores	Gestores
Regras e Leis	Entre os 15 professores entrevistados, observa-se que 9 professores não têm conhecimento das regras e leis da Política de Cotas Raciais na Polícia Federal.	Entre os 7 gestores entrevistados, apenas 2 entrevistados declararam não ter conhecimento das regras e leis da Política de Cotas Raciais na Polícia Federal.

Fonte: Próprio autor.

Esse quadro parece indicar que os gestores relacionados com a implementação da política de cotas raciais, na sua maioria, são obrigados a ter um conhecimento mais aprofundado das regras e leis relacionadas à política de cotas raciais, uma vez que eles são responsáveis pela adaptação e compreensão das leis para a confecção do edital do concurso público. Já os professores têm pouco envolvimento prévio com a política de cotas raciais e visualizam sua atividade restrita apenas a ministrar aulas na Academia Nacional de Polícia. Mostrando mais uma vez a necessidade de treinamento e capacitação dos professores quanto à política de cotas raciais.

Na **Categoria 3 (discricionariedade)**, tanto o Grupo “Professores”, quanto o Grupo “Gestores” responderam a seguinte pergunta:

Qual o espaço de decisão (discricionariedade) que você tem no processo de implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal? Você tem compartilhado com algum colega essa decisão? Poderia citar alguns exemplos?

Entre os professores entrevistados, o entrevistado 1 disse:

Atualmente, **há uma política de gestão que busca o fortalecimento dos processos de tomada de decisão** para se obter uma coerência. **Isso busca diminuir a discricionariedade do administrador. Mas sempre haverá a discricionariedade.** Quando decidir e executar será sempre fundamentado na necessidade. Sempre se busca tomar cuidado, embasamento teórico, para a tomada de decisão. Busca-se diminuir o grau de discricionariedade como critério de transparência. Houve um alinhamento prévio com a Academia Nacional de Polícia onde os professores foram orientados sobre o que falar, ou seja, os professores deveriam evitar opiniões pessoais e políticas, evitando-se polêmicas.

O entrevistado 2 disse: “Eu acredito que eu tinha discricionariedade mínima, apenas na forma de ministrar o conteúdo, mas não no que se refere à implementação da política de cotas”.

O entrevistado 3 relatou:

“Em princípio, tomo decisões que são submetidas à chefia superior. Não há decisões autônomas, as decisões são tomadas por instâncias superiores. Não há cultura institucional para participação de colegas. A pessoa que busca informações é vista com certo constrangimento, como uma pessoa que não sabe um determinado assunto. Não tinha acompanhamento da coordenação. Eu fui avaliado como professor, ao dar aulas. Eu tinha uma avaliação pedagógica. Eu recebi retorno de aspectos que eu poderia melhorar. Eu me reportava não diretamente ao Coordenador de Ensino, mas sim ao supervisor do curso. O que contava mais era a avaliação dos alunos sobre o trabalho dos professores. **Não tive espaço de decisão. As regras são rígidas**”. (grifo nosso).

O entrevistado 4 afirmou: “Não tenho nenhum espaço de discricionariedade. A implementação da política de vagas foi anterior ao curso de formação. Assim sendo, não tive nenhum poder de decisão”. Já o entrevistado 5 disse: “Discricionariedade apenas para lecionar. Não há discricionariedade no processo de implementação das cotas”. O entrevistado 6 mencionou que: “Não tive espaço de decisão algum na implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal”. O entrevistado 7 disse: “Não tive poder de decisão. Eu gostaria de ter conhecimento entre os meus alunos de quem era oriundo da política de cotas raciais, quem não é”. O entrevistado 8 disse: “Não. A matéria era bem específica. Eu apenas dava aula sobre a matéria disciplinar e não me vejo como implementadora da política de cotas raciais”. O entrevistado 9 disse: “Não participei do processo de implementação das cotas diretamente, tendo apenas contribuído com as aulas que ministrei no âmbito da Academia Nacional de Polícia”.

A entrevistada 10 apontou que:

“A minha participação praticamente não existiu. Esse foi um trabalho feito pelos gestores no momento da formulação do edital do concurso público. É uma fase muito anterior. Como o concurso da polícia federal é um concurso com várias fases, então nós os professores somos chamados para o curso de formação apenas na última fase do concurso, então a minha participação na implementação dessa política é praticamente nula”. (grifo nosso)

O entrevistado 11 disse: “Nenhuma”. O entrevistado 12 disse: “dentro das atribuições que eu desempenho na polícia federal, não tenho relação direta com a implementação da política de cotas”. O entrevistado 13 disse: “Por estar a cargo de outra diretoria, a qual não estou vinculado, não há qualquer poder decisório de minha parte em relação a política de cotas”. O entrevistado 14 disse: “eu não tenho sido parte nessa implementação”. Por fim, o entrevistado 15 disse: “Nunca me envolvi com a implementação da política de cotas raciais”.

Entre os gestores, o entrevistado A acredita que “diferentemente da questão dos deficientes físicos, que exige alguma adaptação, na questão de raça, não há de se falar em espaço de discricionariedade para os professores”.

O entrevistado B disse:

Em todos os diversos anos que lecionei em cursos de formação da ANP para novos servidores da Polícia Federal nunca me foi dito que não poderia falar de um ou outro assunto, a não ser em decorrência de Decisão Judicial que impedisse alguma abordagem. Considero que tive absoluta liberdade de cátedra, atendo-me aos assuntos que eram pertinentes às matérias por mim lecionadas e, sempre que necessário, ao que fosse preciso para que determinado conteúdo fosse compreendido pelos alunos.

O entrevistado C falou: “Os professores não têm discricionariedade nenhuma quanto à implementação da política de cotas raciais. Os alunos são tratados de forma igual”.

O entrevistado D asseverou :

Eu não tenho discricionariedade para alterar nada. A única coisa que nós temos agora é que nesse concurso a portaria normativa diz que se o candidato se declarar negro e não for considerado negro ele é excluído do concurso que era uma forma de se evitar que candidatos não negros se inscrevessem de má fé e depois não sofressem nenhuma punição. Ocorre que há uma ação civil pública do Ministério Público do Estado do Pará. Houve uma decisão e os candidatos não poderão ser excluídos. Ou seja, eu sou um executor, mas não tenho discricionariedade na execução. (...) Bom, como dito, **não existe discricionariedade, é um processo estritamente vinculado à legislação, especialmente a lei 12.990 e essa portaria do Ministério da Economia**”.
(grifo nosso)

O entrevistado E disse:

Eu vejo que os professores, dentro do curso de formação, não tinham muita discricionariedade não, porque o que foi orientado para eles era para não discutir a questão de cotas raciais, nem a questão dos PNEs, nem qualquer outra questão, como a questão dos subjúdices, porque essas questões elas eram relacionadas a ações judiciais, então como a academia era a segunda fase do concurso e precisa ter imparcialidade e isonomia no tratamento dos alunos, não tinha como os professores terem liberdade para falar o que eles pensam sobre isso, pois eles tinham que tratar todos iguais. Essas questões (relacionadas as cotas raciais) não entravam como pauta de aula. Então nós pedíamos para os professores se manterem no assunto de aula deles e evitar esse tipo de questionamento ou assunto. (grifo nosso)

Segundo o entrevistado F: “Não, porque tudo vem tratado no próprio edital do concurso. Na verdade, a função dos professores é fazer com que não haja qualquer tipo de discriminação entre os candidatos”. Também o entrevistado G concorda: “Não, eu acredito que quando os professores estão atuando na Academia, a cota já foi utilizada. A aplicação das cotas se dá de forma igual para todos”.

Os resultados indicam que os professores da Academia Nacional de Polícia não se sentem, na verdade, como implementadores da política de cotas raciais na Polícia Federal. Essa alienação dos professores em relação ao processo de implementação gera uma sensação de distanciamento por parte desses profissionais.

A gestão da discricionariedade é o coração do problema relacionado à burocracia de nível de rua, pois se de um lado o controle favorece a integridade da política originalmente proposta, o excesso de controle limita demasiadamente a criatividade e a capacidade de ação dos burocratas de nível de rua. Os resultados encontrados no presente estudo parecem indicar que os professores da Academia de Polícia Federal estão muito tolhidos quanto a sua

capacidade de influir na política de cotas raciais. Provavelmente, o excesso de controle na implementação da política pública na Polícia Federal decorreu por causa do que se reconhece como temor da discricionariedade, ainda mais em um assunto tão sensível como as cotas raciais (Lipsky, 1980).

Tummers & Bekkers (2014) apontam que a discricionariedade gera dois efeitos: deixar a política pública mais significativa para os clientes (*client meaningfulness*) e aumentar a disposição dos burocratas de nível de rua na implementação da política (*willingness*). A discricionariedade representa algum grau de autonomia no desenvolvimento do trabalho. Em relação aos professores, ela pode estar relacionada com o seu método de ensino. Por exemplo: o professor poderia dar mais atenção para o aluno que apresenta mais dificuldade de aprendizado. No entanto, como o curso de formação da Polícia Federal é uma fase do concurso público, que tem como característica a uniformidade de tratamento e isonomia entre os candidatos, essa discricionariedade do professor não seria admitida.

Uma diferença entre professores e policiais é que os professores estão normalmente mais perto dos supervisores do que os policiais que trabalham, na sua maioria, na rua (Oliveira, 2012). Isso pode explicar, em parte, a baixa discricionariedade encontrada no grupo professores do presente estudo de caso.

A análise comparativa das respostas dos dois grupos estão sintetizadas no Quadro 12, a seguir:

Quadro 12 – Resumo da Categoria 3 (Discricionariedade)

Categoria 3	Professores	Gestores
Discricionariedade	Entre os 15 professores entrevistados, infere-se que para eles, inexistente poder de decisão (discricionariedade) ou discricionariedade mínima.	Entre os 7 gestores entrevistados, observa-se que há certo consenso no sentido da inexistência de poder de decisão (discricionariedade) ou discricionariedade mínima por parte dos professores.

Fonte: Próprio autor.

A Categoria 4 trata da interação entre o burocrata de nível de rua e o público. Na Categoria 4, tanto o Grupo Professores, quanto o Grupo Gestores responderam a seguinte pergunta:

Há algum envolvimento da comunidade com a implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal? Como tem sido esse envolvimento? Essa participação interfere nas suas atividades?

Entre os professores entrevistados, o entrevistado 1 disse: “Eu desconheço qualquer tipo de participação externa na implementação da política de cotas na Polícia Federal”. O mesmo afirma o Entrevistado 2:

Que eu saiba, **não havia nenhum tipo de envolvimento da comunidade com a implementação da política pública de ação afirmativa na Polícia Federal**. Dentro da Academia Nacional de Polícia, essa é uma fase de aprendizado, uma fase do processo de seleção. (...) **A comunidade não afeta o meu trabalho do dia a dia diretamente**. A cobrança é mais interna. A chefia estabelece a rotina de trabalho. Em muitas situações, precisamos da ajuda de colegas. **A comunidade não tem participação direta na implementação da política de cotas raciais**”. (grifo nosso)

Seis professores entrevistados não viram envolvimento da comunidade no processo. Respectivamente, eles disseram: “Acredito que a comunidade tenha interesse em participar da política de cotas na Polícia Federal. No entanto, não havia efetivo envolvimento da comunidade”; “Desconheço participação nessa linha da comunidade na implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal”; “Não houve envolvimento da comunidade com a implementação da política de cotas na Polícia Federal. O público não participou do processo de implementação da política de cotas na Polícia Federal”; “Desconheço a participação da comunidade na implementação da política de ação afirmativa na Polícia Federal”; “Não vi nenhum envolvimento da comunidade”; “Desconheço a participação da comunidade na implementação das cotas na polícia federal”.

Já sete professores entrevistados afirmaram: “Eu não sei dizer se há participação da sociedade na implementação dessa política. Na fase que eu participei não há qualquer participação. Por outro lado, o entrevistado 8 disse: “Eu sei que havia um clamor da sociedade”. O entrevistado 11 disse: “Não tenho conhecimento, mas de qualquer forma, mesmo que haja envolvimento, não observo interferência alguma na elaboração de material didático ou no ensino durante as aulas”.

Os entrevistados 12 e 13 afirmaram respectivamente: “não tenho conhecimento específico se a implementação da política de cotas raciais na polícia federal precisou da ação de terceiros” e “Não visualizei ainda a participação da sociedade na política de cotas dentro da polícia federal, mas creio que eventual participação social não afetaria em nada o processo de formação profissional dos policiais, na ANP”. Já o entrevistado 14 disse: “eu não sei dizer quais são as ações ou se precisou de terceiros”. Por fim, o entrevistado 15 disse: “Eu nunca participei de nenhuma conversa ou discussão sobre isso.”.

Entre os gestores entrevistados, os entrevistados A e B disseram respectivamente: “Eu trabalho na Diretoria da Gestão de Pessoal durante muitos anos, mas nunca vi a atuação de movimentos externos dentro do órgão (Polícia Federal)” e “Nunca percebi envolvimento ou participação da comunidade na implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal”.

Por outro lado, o entrevistado C disse: “Houve a participação do Cebraspe e do Ministério Público. **Mas não houve a participação da sociedade civil**” (grifo nosso).

O entrevistado D disse:

Não tem participação da sociedade. A participação da sociedade é a participação definida na Portaria Normativa. Ou seja, são pessoas que participam da sociedade, que tem experiência com direitos humanos. **Essas pessoas funcionam como banca, como avaliadores dos candidatos na heteroidentificação, ou seja, verificando como candidatos que se identificaram como negros são negros de fato, ou não.** Eles têm autonomia e a Polícia Federal não faz qualquer ingerência nesse processo. Eles são colaboradores e participantes vinculados à instituição responsável pelo concurso, os quais eu não tenho nenhum contato. Sei o currículo, mas não sei sequer o nome dos avaliadores (grifo nosso).

O entrevistado E disse:

“Com relação ao envolvimento da sociedade no cumprimento da política de cotas raciais na Polícia Federal, eu não sei explicar muito bem de que forma isso poderia acontecer. **O que eu lembro é que na comissão que foi criada na época do concurso, havia participantes de entidades, da Universidade,** mas quem poderia explicar melhor a forma que se deu tal participação seria o delegado Anderson, que é o atual coordenador de recrutamento e seleção e o delegado Jorgeval que era o coordenador há época”.

O entrevistado F disse: “levando-se em conta que o MP e o Judiciário fazem parte da comunidade, há a interferência por parte desses atores que são diretamente interessados nessa questão”. Por fim, o entrevistado G disse: “Com relação a terceiros, eu não tive conhecimento dessa participação. Quando eu entrei o concurso já estava em andamento”.

Cumprir observar que a grande maioria dos entrevistados não tem uma perfeita compreensão de como ocorreu a participação da comunidade na implementação da política de cotas raciais, limitando-se a afirmar a eventual participação do Ministério Público e do Poder Judiciário em face das ações judiciais que comumente ocorrem nos concursos públicos, notadamente a impetração de mandados de segurança por parte dos candidatos.

A pesquisa documental, por outro lado, aponta mais uma forma de participação da comunidade que se dá por meio da comissão de heteroidentificação e pela comissão recursal de heteroidentificação. Esse resultado indica a necessidade de maior divulgação da política de cotas raciais entre todos os atores envolvidos na implementação da política de cotas raciais.

A análise comparativa das respostas dos dois grupos está sintetizada no Quadro 13, a seguir:

Quadro 13 – Resumo da Categoria 4 (Interação entre o burocrata de nível de rua e o público)

Categoria 4	Professores	Gestores
-------------	-------------	----------

<p>Interação entre o burocrata de nível de rua e o público</p>	<p>Os professores foram uníssonos em afirmar que não tem conhecimento da participação da comunidade ou de terceiros na implementação da política de cotas raciais.</p>	<p>Os gestores também não identificaram a participação de grupos da sociedade, com a exceção de dois entrevistados que mencionaram a banca organizadora do concurso, assim como a eventual participação do Poder Judiciário e do Ministério Público.</p>
--	--	--

Fonte: Próprio autor.

Infere-se, portanto, que não houve a interação direta entre o burocrata de nível de rua da Polícia Federal e a comunidade externa, pois essa interação se deu numa fase de concurso público realizada exclusivamente pelo Cebraspe. Já a pesquisa documental mostra que a comunidade externa teve sua participação na política de cotas raciais, ainda que de forma limitada, na comissão de heteroidentificação e na comissão recursal.

A **Categoria 5** (Interesse próprio) teve a finalidade de observar e analisar os fatores identificados pela literatura que influenciam o comportamento do burocrata de nível de rua.

Tanto o Grupo “Professores”, quanto o Grupo “Gestores” responderam a seguinte pergunta:

Você se sente preparado para a implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal (seu trabalho e formação profissional)?

Qual a importância das cotas raciais em concursos públicos? E para a Polícia Federal? No caso dos concursos da PF, você sugeriria alguma mudança?

Você acha que as cotas raciais têm tido boa aceitação pelos policiais federais e alunos da ANP?

Entre os professores, sete entrevistados se disseram favoráveis às cotas sociais.

O entrevistado 1 disse:

Por ser formado em Direito, sou familiarizado com a matéria (...) **Eu mudaria as cotas, levando-se em conta a renda, a origem regional.** Especialmente no concurso da polícia federal, que é uma instituição nacional. O Brasil é um país muito grande com realidades regionais muito diversas entre os estados. Haveria a necessidade de se ter um espectro mais amplo. **Dentro da Polícia Federal, temos resistência à implementação de cotas e ações afirmativas, mas acredito que é uma resistência menor.** No caso da polícia federal, as cotas para deficientes enfrentam maior resistência. Há uma incompatibilidade em relação à função. **As cotas sociais não teriam tanto problema.** (grifo nosso)

O entrevistado 2 apontou:

Sem dúvida, já tendo lido sobre o tema, eu mudaria a política de cotas raciais. Sendo mulher e tendo vindo de uma classe social mais baixa. Por essa razão, **sou a favor de cotas sociais e não de cotas raciais.** Entendo que a cota social atingiria dois pilares. Se os negros estão nas classes mais baixas da sociedade, eles seriam necessariamente atingidos por esse tipo de cota (grifo nosso).

O entrevistado 4 relatou:

Penso que deve haver política de cotas, mas as cotas deveriam se guiar por critérios socioeconômicos. Independentemente de minha opinião pessoal, as cotas raciais foram implementadas visando correções históricas e devem ser cumpridas enquanto legalmente previstas. Penso que a política atingiria melhor objetivo se baseada em critérios socioeconômicos em vez de raciais (grifo nosso).

O entrevistado 9 afirmou: “Penso que as cotas deveriam ser destinadas à população de baixa renda comprovada e não em razão de raça cor ou etnia”.

O entrevistado 10 disse:

Eu não tenho um posicionamento sobre a política de cotas raciais em concurso público. É, como eu já disse, para que eu pudesse me posicionar quanto a isso, eu deveria ter um conhecimento melhor sobre os objetivos da política de cotas raciais em concurso. De qualquer forma, o que eu posso dizer é que as cotas no ensino superior. **Eu sou muito mais favorável em relação às cotas sociais do que as cotas raciais.** Talvez a cota que leve em consideração a condição social do aluno eu vejo como mais efetiva do que a cota que leva em consideração apenas a raça. **Eu sou mais favorável às cotas sociais, onde os alunos de uma classe social que não tiveram tanta oportunidades, provenientes de escolas públicas, tenham acesso às universidades e a concursos através dessas cotas.** De qualquer forma, essa política de cotas deveria vir acompanhada de uma política séria de melhoria do estudo em todos os níveis e que o ideal é que ela tivesse um prazo de validade, ela deveria ter um tempo de validade, para que as escolas públicas pudessem dar as mesmas oportunidades que hoje as escolas particulares dão aos alunos. No mundo ideal, no longo prazo, deveria ter igualdade de educação para todos (grifo nosso).

O entrevistado 11 asseverou: “a melhor maneira de se trazer a justiça à sociedade, resgatar desmandos do passado e proporcionar um futuro mais igualitário seria a utilização de cotas sociais”.

Por fim, o entrevistado 15 disse:

Eu concordo muito com a cota social. Eu acho a cota racial muito discriminatória, pois ela não favorece a camada mais frágil, que é a pessoa mais pobre e com menos recursos financeiros que deveria ser protegida. A maioria das pessoas que estão na parte baixa da pirâmide são as pessoas negras, índias, pardas. Eu acho que seria mais justo se fosse uma cota social. (grifo nosso).

Já sete entrevistados se disseram favoráveis às cotas raciais:

O entrevistado 3 apontou:

Eu sou a favor da política de cotas que consiste em levar os negros a ocuparem cargos e posições. Por outro lado, pode passar a informação de que a pessoa está aqui por ser beneficiado de cotas raciais. Eu alteraria a política de cotas no sentido de atender os anseios da população. A população Brasileira aceita as cotas para deficientes físicos e as cotas para pobres, mas tem dificuldades em aceitar as cotas raciais (grifo nosso).

O entrevistado 5 falou:

Minha formação profissional teve influência na implementação da política de ação afirmativa nos concursos da Polícia Federal. Por ser formado em Direito, acabo tendo uma visão favorável à política de ação afirmativa. (grifo nosso).

O entrevistado 6, 7 e 8 se mostraram favoráveis às cotas raciais.

O entrevistado 12 asseverou:

Ao mesmo tempo que me inclino favoravelmente as cotas raciais, quando começo a refletir sobre o assunto, eu começo a me questionar se ao invés de uma cota por uma definição pura e simples de raça, não deveria existir uma cota por uma definição ou por um enquadramento socioeconômico dos cidadãos. (grifo nosso).

O entrevistado 13 relatou:

A política de cotas raciais veio corrigir uma injustiça histórica, tornando a polícia federal e o serviço público, como um todo, num ambiente mais democrático e plural. Não vejo qualquer especificidade de tal política na PF, em comparação com outros órgãos e eventual mudança deve ser planejada para o serviço público federal como um todo. (grifo nosso).

Por fim, o entrevistado 14 apontou:

Acho que todos nós somos influenciados por nossas experiências profissionais e pessoais. Então, ao longo do estudo do Direito, eu li muito sobre ação afirmativa pois fiz algumas monografias em relação ao tema. É um tema que eu me alinho. Em diversos momentos eu acabei me posicionando a favor das ações afirmativas. Enfim, com certeza, a nossa experiência sempre interfere no nosso juízo de valor nessas questões práticas. (grifo nosso).

No que se refere à Categoria 5 (interesse próprio), entre os gestores entrevistados, o entrevistado A afirmou que:

Eu sou bastante favorável a essa política de cotas. Ela não é uma política nacional apenas, ela é uma política mundial. Inclusive há de se verificar sempre a efetividade dela. Eu, por exemplo, já fiz algumas pesquisas por minha conta e na verdade não sei se na Polícia Federal é diferente, mas a gente já tem um número alto de negros que já entram na Polícia Federal. (...) Assim, eu acho que quem é contra esse tipo de política teve muito mais facilidades na vida (grifo nosso).

O entrevistado B afirmou:

Sou favorável desde que se mantenha como uma política pública compensatória temporária (grifo nosso).

O entrevistado C, Diretor de Gestão de Pessoal da Polícia Federal, disse:

As cotas raciais são justas e devem ser aplicadas. Eu sou neto de negros e de alemães. Entendo que é uma medida adequada porque os negros tiveram muitas dificuldades para inserção na sociedade e foi negado ao negro o ingresso em cargos por muitos anos. Após o fim da escravidão no Brasil, o negro continuou marginalizado e na pobreza. Então, enquanto não há a igualdade material de condições, eu entendo que é uma medida muito justa tanto na Polícia Federal quanto no setor público. A Polícia Federal é referência em vários aspectos na sociedade Brasileira. É necessária uma compensação histórica que os negros merecem. (grifo nosso).

O entrevistado D, atual Coordenador de Recrutamento e Seleção da Polícia Federal – COREC/DGP, asseverou:

Essa questão das ações afirmativas, em minha opinião, são válidas. A sociedade Brasileira tem uma disparidade socioeconômica muito grande. A grande questão em relação às vagas a candidatos negros, em minha opinião, deveria haver um segundo critério, que é um critério socioeconômico. **Já existem estudos na Índia e nos Estados Unidos onde foram criados uma expressão chamada “creamy layer”, que se corre o risco de se colocar nas ações afirmativas de se colocar, de se selecionar só pessoas da alta sociedade, ou seja, selecionar negros que já estão com um vida social melhor do que os candidatos da baixa renda.** No último concurso, nós fizemos um levantamento e o nível socioeconômico dos candidatos negros é muito próximo dos candidatos que não se utilizaram das cotas. Então, verificamos que estamos solicitando

peessoas que não precisariam dessa reserva de vagas, então estamos selecionando pessoas, em detrimento dos extratos da sociedade mais carentes. Então existem pesquisadores que dizem que isso é bom, ou seja, o que interessa é que existam mais negros ocupando cargos públicos. Por outro lado, há pesquisadores, inclusive muitos deles negros, que defendem que deve haver um resgate social. Então, eu não sou a melhor pessoa para definir isso, **mas na minha humilde opinião deveria haver um critério socioeconômico, porque termina que candidatos que já possuem um certo nível de vida, que já tem condições de estudar em boas escolas, em boas faculdades, eles acabam tendo acesso a uma reserva de vagas que as pessoas mais carentes não tem acesso. Essa é a minha opinião que eu tenho. No meu caso específico, a minha mãe não foi beneficiária de ações afirmativas.** (grifo nosso).

O entrevistado E disse que

A minha opinião em relação às cotas é favorável. Se fosse mudar alguma coisa talvez o percentual ou uma reavaliação a partir de um determinado período para ver os resultados. Então eu acho que é isso

Creio que os meus valores, crenças e interesses pessoais exercem, sim, influência em relação a forma que eu vejo a política de cotas. Eu sempre fui muito favorável por uma questão de justiça distributiva, ações afirmativas, então isso vem da minha formação mesmo. (grifo nosso).

O entrevistado F, ex-Coordenador de Recrutamento e Seleção – COREC, disse:

Eu sou favorável às cotas, porque não se pode esperar que uma política de educação universal e de qualidade seja criada no país para que a gente consiga reverter essa questão de não termos candidatos negros nos concursos e especialmente nos concursos mais difíceis. O ideal é que tivéssemos um estudo de qualidade geral e universal para todos e essas cotas não fossem necessárias. (grifo nosso).

Por fim, o entrevistado G afirmou:

A importância das cotas para os concursos públicos, como já disse, elas trazem igualdade material para o certame, pois nem todas as pessoas tiveram as mesmas oportunidades. Nós sabemos da história do país em que os negros não tiveram as mesmas oportunidades que os brancos. Pode-se até se discutir critérios de pobreza ou não. Mas a importância é essa. Trazer igualdade material para o certame e corrigir uma distorção centenária. Não iria sugerir mudanças, entendo que o índice de 20% de vagas para cotistas está de acordo com as necessidades e com o interesse do órgão. O que se sugere é que as cotas não sejam utilizadas eternamente. O que se quer é uma melhora da educação de base e haja uma reavaliação dessa política (grifo nosso).

Cabe relatar que sete professores entrevistados se disseram mais favoráveis às cotas sociais do que as cotas raciais. Nesse ponto, Alencastro (2018) afirma que a cota social apareceu como um argumento substitutivo dos que não queriam apoiar a cota racial. Ninguém falava em cota social no Brasil antes do movimento negro levantar a bandeira das cotas raciais. Dessa forma, a cota social não pode ser utilizada como justificativa para retirar a legitimidade das cotas raciais. O Supremo Tribunal Federal já votou pela constitucionalidade das cotas raciais. Sendo assim, os negros não sofrem mais discriminação legal, mas há mecanismos informais que os discriminam e desqualificam. Alencastro (2018) ainda aponta que, ao contrário dos Estados Unidos, no Brasil a maioria da população é negra. Nesse sentido, as cotas raciais não podem ser entendidas apenas como um instrumento de promoção

da diversidade (Tomei, 2019; Bittar & Almeida, 2006), mas, sim, como um verdadeiro instrumento em favor da democracia brasileira.

Nesse ponto, a defesa das cotas sociais como justificativa para se afastar as cotas raciais parece estar relacionado com a própria ideia de racismo institucional, aquele causado involuntariamente por ignorância ou desconhecimento da realidade fática vivida pelos negros e pardos no país. E também se relaciona com a ideia ainda viva na sociedade brasileira de democracia racial, em que a questão racial não faria parte da realidade brasileira.

A análise comparativa das respostas dos dois grupos está sintetizada no Quadro 14, a seguir:

Quadro 14 – Resumo da Categoria 5 (Interesse próprio)

Categoria 5	Professores	Gestores
Interesse Próprio	Entre os professores, os entrevistados 1, 2, 4, 9, 10, 11 e 15 se disseram favoráveis às cotas sociais.	Todos os gestores se disseram favoráveis às cotas raciais, sendo que o Gestor D sugeriu um critério socioeconômico.

Fonte: Próprio autor.

Na **Categoria 6** (padrões duplos), tanto o Grupo “Professores”, quanto o Grupo “Gestores” responderam a seguinte pergunta:

**Você acredita que os alunos cotistas e não cotistas são tratados de forma igual? Há algum tratamento diferenciado para os cotistas?
Os critérios de avaliação são iguais ou diferentes?**

Entre os professores entrevistados, os entrevistados foram unânimes em afirmar a igualdade e isonomia de tratamento dos alunos. O entrevistado 1 disse: “os alunos eram tratados de forma isonômica.

O entrevistado 2 disse:

Em minha opinião, **não fica evidenciada nenhuma distinção, seja de gênero, seja de cor, entre os candidatos.** A mesma prova é aplicada a todos, o mesmo tempo é aplicado a todos. **Há um nivelamento linear em relação aos alunos** que estão lá, e isso que norteia a atuação dos professores na academia nacional de polícia. Enfatizo que não há nenhuma participação da comunidade, pois entendo que isso pode comprometer a lisura do processo de seleção. A relação com os candidatos era normal. **Não havia diferença de tratamento entre os alunos.** Não havia tratamento diferenciado, a ideia é que fosse dada a mesma oportunidade para todos no processo de seleção (grifo nosso).

O entrevistado 3 disse: “No meu caso, eu não fazia distinção entre os alunos. Não havia distinção entre os alunos. Não vi nada que demonstrasse distinção entre os alunos”. O entrevistado 4 disse: “Não vejo nenhuma diferença de tratamento entre cotistas e não cotistas.

Não sei dizer, mas acho que as cotas raciais são aceitas”. O entrevistado 5 disse: “Com os alunos, nossa relação com os alunos era isonômica. O professor não sabia quais os alunos eram beneficiados das cotas. Geralmente, perguntamos o perfil da turma, mas não questionamos quais os alunos eram beneficiados de cotas”. O entrevistado 6 afirmou: “Até onde eu sei, os candidatos de cotas apenas tem uma reserva de vagas para ele. Mas de resto ele é tratado igualmente no concurso público”.

O entrevistado 7 apontou: “A experiência que eu tive é que todos são tratados igualmente. Não há nenhuma diferença entre eles”. O entrevistado 8 disse: “Por experiência própria, a Academia de Polícia é acolhedora e não há tratamento diferenciado entre os alunos”.

O entrevistado 9 asseverou: “O tratamento é exatamente igual, não havendo qualquer distinção no âmbito da ANP”. O entrevistado 10 disse: “minha experiência como professora na academia nacional de polícia é que o tratamento é totalmente isonômico. Eu não pude, não presenciei, tive qualquer orientação ou presenciei qualquer diferenciação em relação aos alunos cotistas. Como já disse, eu sinceramente não sei identificar quais eram os alunos cotistas”.

O entrevistado 11 disse: “Não vejo qualquer diferença de tratamento entre alunos cotistas e não cotistas na ANP”. O entrevistado 12 disse: “até onde tenho conhecimento, os alunos cotistas e não cotistas são sim tratados da mesma forma e os critérios de avaliação em relação a eles são exatamente idênticos”. O entrevistado 13 disse: “todos são tratados de forma igual”. O entrevistado 14 disse: “me surpreenderia se houvesse critérios diferentes para o tratamento de alunos cotistas e não cotistas.”. Por fim, o entrevistado 15 disse: “Sim, eu acho que quando estamos na academia de polícia dando aula, para nós não nos interessa o ingresso da pessoa. Todos são candidatos e o tratamento é isonômico independente de cota ou não. Eu nem sei quem está ingressando é oriundo de cota ou não”.

No que se refere à Categoria 6 (padrões duplos), os gestores entrevistados foram unânimes em afirmar a igualdade e isonomia de tratamento dos alunos.

O entrevistado A disse: “**Eu acredito que o tratamento é absolutamente igual.** Não há nenhuma diferenciação. Aqui é diferente de Universidades, aqui na Polícia Federal, 99% do efetivo nem sabe que existe cotas” (grifo nosso).

O entrevistado B falou:

Sim, **os alunos são tratados de forma isonômica.** Não deveria haver tratamento diferenciado para alunos cotistas e não cotistas. Se existe tratamento diferenciado, desconheço. No que se refere aos critérios de avaliação, durante a fase de concurso, sobre a qual tenho conhecimento, eventualmente as notas necessárias para acesso aos cargos para quem se inscreve na condição de cotista podem ser mais baixas. Sobre a fase de academia não tenho atribuição nessa área acreditando, no entanto, que todos sejam tratados da mesma maneira (grifo nosso).

O entrevistado C relatou: “Não há qualquer distinção entre alunos negros e brancos. A única diferenciação é a reserva de vagas para negros”.

O entrevistado D disse:

“Não há qualquer diferença na academia nacional de polícia. Não há tratamento diferenciado, ninguém recebe o carimbo “cotista” ou “não cotista”, todos são tratados de forma igual, até mesmo porque existem candidatos negros que passam dentro da classificação ampla, eles não são classificados como candidatos negros e não há discriminação. Não há critérios diferentes e tratamentos diferenciados” (grifo nosso).

Os entrevistados E, F e G afirmaram que o tratamento é isonômico.

No que se refere à categoria “padrões duplos” (*double standards*), infere-se, com base nas entrevistas realizadas, que os alunos cotistas e não cotistas são tratados de forma isonômica. Talvez essa isonomia decorra do fato dos professores não saberem afirmar com exatidão quais são os alunos cotistas e os alunos não cotistas, porque há pessoas negras que foram aprovadas fora das cotas raciais. Ou talvez seja porque é difícil para os entrevistados admitir que tratam os alunos de maneira não isonômica. A rigidez das regras e diretrizes da política de cotas raciais da Polícia Federal que limita bastante a liberdade de cátedra dos professores pode contribuir para a ausência de padrões duplos de tratamento, uma vez que os professores não elaboram as aulas e as provas ministradas, mas apenas ministraram o conteúdo. Ademais, como o curso de formação profissional é fase do concurso público, qualquer indício de quebra da isonomia ou padrão duplo de tratamento seria denunciado pelos candidatos que se sentissem prejudicados.

Raaphorst et al (2018) afirmam que os burocratas de nível de rua criam estereótipos para categorizar clientes ou destinatários da política pública. Esses estereótipos podem estar baseados na raça. Um exemplo hipotético de estereótipo seria a crença de que os alunos cotistas são inferiores aos alunos aprovados. Esse estereótipo hipotético poderia levar a um padrão duplo de comportamento. No entanto, não foi possível inferir, apenas com a análise das entrevistas realizadas, se houve algum padrão duplo de comportamento. Por outro lado, há de se considerar que o curso de formação profissional é fase do concurso público e que os candidatos que se sentissem prejudicados têm amplo acesso ao poder judiciário e, com relativa frequência, levam ao Poder Judiciário questões relacionadas ao concurso, como reprovação em prova de tiro, não aceitação de títulos etc. Todavia, não há notícia de nenhuma ação judicial com a alegação de tratamento não isonômico ou padrão duplo de tratamento ou discriminação entre candidatos cotistas e não cotistas.

A análise comparativa das respostas dos dois grupos está sintetizada no Quadro 15:

Quadro 15 – Resumo da Categoria 6 (Padrões Duplos)

Categoria 6	Professores	Gestores
-------------	-------------	----------

Padrões Duplos	Todos os professores disseram que o tratamento era isonômico, sem distinções entre os alunos	Todos os gestores disseram que o tratamento era isonômico, sem distinções entre os alunos
----------------	--	---

Fonte: Próprio autor.

4.4. Resumo dos resultados

No que concerne aos principais fatores que influenciam o burocrata de nível de rua na implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal e seu grau de influência, observa-se que os principais fatores (categorias 2 a 6) foram identificados, registrando-se que há certo consenso entre os entrevistados no sentido do baixo poder de decisão (discricionariedade). Ou seja, os professores e gestores relataram baixo nível de discricionariedade na implementação da política de cotas raciais, em face do detalhamento dos normativos legais existentes e rigidez do controle administrativo. Evans & Harris (2004) entendem que a discricionariedade em si não é "boa" nem "má", embora seja difícil o exercício da discricionariedade de maneira imparcial (Goldstein, 1963).

O presente estudo de caso levanta questionamento sobre a aplicação da teoria da burocracia de nível de rua para professores, considerando o baixo grau de discricionariedade que esses profissionais possuem na implementação da política de cotas raciais, conforme as entrevistas realizadas. Nesse sentido, os resultados caminham no sentido do estudo de Taylor (2007), havendo a necessidade de se realizar adequações à teoria de Lipsky (1980), conforme cada caso estudado.

De acordo com Lipsky (2010), os professores seriam um exemplo de burocratas de nível de rua, pois atuam e interagem diretamente com os cidadãos, que são os destinatários da política pública. O autor afirma que os problemas do serviço público seriam bem menores se a discricionariedade fosse eliminada. No entanto, alguns tipos de trabalho nem sempre permitem que a discricionariedade seja reduzida drasticamente. Isso decorre da complexidade das tarefas que impede que a elaboração de regras que sejam capazes de atender a todas as situações. O autor cita como exemplo a atuação dos professores, os quais em situações específicas precisam de respostas específicas, o que impede o estabelecimento de regras para a sua atuação. O autor também aponta um dilema entre o professor e o gestor, pois os professores buscam sua autonomia na atuação, enquanto os gestores buscam minimizar essa autonomia por meio do controle.

As características específicas da atuação dos professores entrevistados no presente estudo mostra que a instituição policial objeto de estudo talvez tenha tentado neutralizar ao máximo a atuação desses burocratas. O burocrata de nível de rua clássico tem o poder de atuar

diretamente influenciando a política pública. A tentativa de controle da discricionariedade é típica da abordagem *top-down*.

No presente estudo, infere-se que os professores tiveram sua discricionariedade limitada ou muito reduzida, em face do alto grau de normas e regras que disciplinam a política de cotas raciais. O que era esperado da discricionariedade de atuação era que os gestores e os professores tivessem espaço de decisão no sentido de poder influenciar a política de cotas raciais, seja positivamente ou negativamente.

Ademais, parece que os professores continuam sendo burocratas de nível de rua, embora com atuação mais limitada de discricionariedade (Taylor, 2007). Parece que o problema na verdade está muito mais em torno do modelo *top-down* e da abordagem voltada para o controle, que tenta limitar ao máximo a discricionariedade dos burocratas (Lima & Ascenzi, 2013). Por outro lado, embora a política de cotas raciais possa ser vista sobre essa perspectiva *top-bottom*, nada impede que a mesma política seja avaliada sobre a perspectiva *bottom-up*.

A análise de conteúdo constitui um bom instrumento de indução para se verificarem as causas (variáveis inferidas) a partir dos efeitos (variáveis de inferência ou indicadores) (Bardin, 2016).

As 22 entrevistas foram realizadas com a finalidade de responder as seguintes categorias de perguntas: Categoria 1 (Diretrizes da Política de cotas raciais regras); Categoria 2 (Regras e leis); Categoria 3 (discricionariedade); Categoria 4 (Interação entre o burocrata de nível de rua e o público); Categoria 5 (Interesse próprio); Categoria 6 (Padrões Duplos); Categoria 7 (implementação da política de cotas raciais) e Categoria 8 (Influência dos Professores na Política de Cotas Raciais).

A análise de conteúdo buscou observar a subjetividade das entrevistas. Os trechos foram analisados levando-se em conta o conceito de burocracia de nível de rua (Lipsky, 1980). Todas as entrevistas foram semiestruturadas. Ou seja, os entrevistados tiveram ampla liberdade para responder as perguntas. Na análise, buscou-se concentrar o foco nas categorias levantadas, embora as perguntas não tenham se limitado apenas as oito categorias elencadas.

Foi realizada uma comparação entre as entrevistas realizadas com os professores (burocratas de nível de rua com interação direta com os alunos) e os gestores (responsáveis pela implementação das regras da Política de cotas raciais nos concursos da Polícia Federal).

A seguir, apresenta-se o resumo da comparação entre os grupos de professores e gestores no Quadro 16:

Quadro 16 – Resumo da análise/comparação entre os grupos de professores e gestores

CATEGORIA	PROFESSORES	GESTORES
-----------	-------------	----------

1 - Diretrizes da Política de cotas raciais	Entre os 15 professores entrevistados, observa-se que 8 professores não têm conhecimento das diretrizes e objetivos da Política de Cotas Raciais na Polícia Federal.	Entre os 7 gestores entrevistados, apenas 1 entrevistado declarou não ter conhecimento das diretrizes e objetivos da Política de Cotas Raciais na Polícia Federal.
2 - Regras e leis	Entre os 15 professores entrevistados, observa-se que 9 professores não têm conhecimento das regras e leis da Política de Cotas Raciais na Polícia Federal.	Entre os 7 gestores entrevistados, apenas 2 entrevistados declararam não ter conhecimento das regras e leis da Política de Cotas Raciais na Polícia Federal.
3 - Discricionariedade	Entre os 15 professores entrevistados, observa-se que há certo consenso no sentido da baixo poder de decisão (discricionariedade mínima) ou discricionariedade mínima.	Entre os 7 gestores entrevistados, observa-se que há certo consenso no sentido da inexistência de poder de decisão (discricionariedade) ou discricionariedade mínima.
4 - Interação entre o burocrata de nível de rua e o público	Os professores foram unânimes em afirmar que não tem conhecimento da participação da comunidade ou de terceiros na implementação da política de cotas raciais.	Os gestores também não identificaram a participação de grupos da sociedade, com a exceção da banca organizadora do concurso, dos membros dessa banca organizadora, assim como da participação do Poder Judiciário e do Ministério Público.
5 - Interesse próprio	Entre os professores, os entrevistados 1, 2, 4, 9, 10, 11 e 15 se disseram favoráveis às cotas sociais.	Todos os gestores se disseram favoráveis às cotas raciais, sendo que o Gestor D sugeriu também um critério socioeconômico.
6 - Padrões duplos	Todos os professores disseram que o tratamento era isonômico, sem distinções entre os alunos.	Todos os gestores disseram que o tratamento era isonômico, sem distinções entre os alunos.
7 - Implementação da política de cotas raciais	<p>Entre os professores, os entrevistados 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 15 acreditam que a política foi implementada por decisão de cima para baixo.</p> <p>O entrevistado 9 acredita que a implementação se deu por demanda externa do MPF.</p> <p>Já os entrevistados 7, 8, 10, 11, 12, 13 e 14 não tem conhecimento de como surgiu a demanda de implementação das cotas raciais.</p>	Entre os gestores, todos os entrevistados afirmaram que a política de cotas raciais surgiu de cima para baixo.
8 - Influência dos	Os entrevistados 1, 2, 3, 4, 5, 6,	Os gestores foram unânimes ao

<p>professores na Política de Cotas Raciais</p>	<p>7, 10, 11, 12, 13, 14 e 15 afirmaram que os professores não exercem nenhuma influência na implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal. Por outro lado, a entrevistada 8 disse: “Entendo que os professores têm influência total na implementação da política de cotas raciais”.</p>	<p>afirmar que os professores não exercem influência na implementação da política das cotas raciais nos concursos da Polícia Federal</p>
--	--	--

Fonte: Próprio autor.

Rawls (1971) sustenta que a igualdade de oportunidades não é suficiente quando não traduzida em resultados concretos. No caso do presente estudo, esses resultados somente poderiam ser atingidos com a adoção das políticas de cotas raciais, pois elas favorecerem os estratos menos favorecidos ou discriminados. Assim sendo, a seleção de servidores públicos deve ser sensível à questão racial, caso se queira eliminar a discriminação direta ou indireta. Além disso, é preciso estimular a diversidade racial nas instituições (Tomei, 2005; Bittar & Almeida, 2006). Dessa maneira, a política de cotas raciais da Polícia Federal, além de estimular a diversidade e a democracia, procurou reduzir as assimetrias entre os grupos de brancos e negros na busca de justiça social (Neves & Lima, 2007), o que está de acordo com o Gráfico 1.

A Tabela 3 do presente estudo mostrou que de maneira não intencional havia mecanismos de discriminação indireta contra negros na Polícia Federal (Varella, 2010), pois a instituição, por falhas nos antigos processos de seleção realizados antes de 2014, se mostrava incapaz de promover a integração efetiva dos negros no seu quadro de funcionários antes da edição da Lei nº 12.990/2014 (Farranha et al., 2017).

O modelo teórico conceitual do presente estudo foi baseado na literatura, que estabelece que discricção, regras e leis, interesse próprio, padrões duplos e interação com o público da política influenciam o comportamento do burocrata de nível de rua. (Goldstein, 1963; Evans & Harris, 2004; Hill & Hupe, 2007; S. Maynard-Moody, Musheno, & Palumbo, 1990; Brodtkin, 2011; Ellis, 2011; Tummers & Bekkers, 2014; May & Winter, 2009; Tummers, Steijn e Bekkers, 2012; Oberfield, 2014; Lavee et al., 2018; Keiser, 2010; Rice, 2013; Bartels, 2013; Raaphorst & Groenveld, 2018; Raaphorst et al, 2018; Raaphorst, 2018; Oberfield, 2014).

Os resultados encontrados indicam que a rigidez das regras e o modelo *top-down* de implementação parece ter impacto sobre a discricionariedade dos professores, reduzindo bastante a liberdade de atuação e de escolha desses burocratas e influenciando diretamente o seu comportamento.

Lipsky (1980) afirma que o burocrata de nível de rua atua na linha de frente em contato direto com os cidadãos e tende a adotar procedimentos que diferem das diretrizes traçadas pelos formuladores da política pública. Os burocratas de nível de rua são os indivíduos da estrutura governamental que adaptam a política pública na interação com o cidadão. No entanto, os resultados descritos no presente trabalho sugerem que os professores da Academia da Polícia Federal apresentaram discricionariedade limitada e baixa influência na implementação da política de cotas raciais nos concursos da Polícia Federal (Taylor, 2007).

Observa-se que os professores do presente estudo de caso, por se comportarem como meros tutores e repassadores de conteúdo sem qualquer juízo crítico ou envolvimento, exercem baixa ou limitada influência nas decisões relacionadas à formulação da política pública. Parece haver a necessidade de se criar uma classificação dos burocratas de nível de rua de acordo com o seu nível de discricionariedade, pois há indícios de que a atuação dos professores do presente estudo é distinta da atuação de outros burocratas de nível de rua, como policiais, fiscais e assistentes sociais. E essa diferença muitas vezes decorre em razão da proximidade da chefia ou supervisão acadêmica.

Lavee et al. (2018) registram que os burocratas de rua são aqueles capazes de alterar o rumo da política pública, quando não concordam com ela. Evans (2011) aponta que os profissionais dos serviços de assistência social possuem ampla discricionariedade na atuação e consequentemente tem poder de influência na implementação de políticas públicas.

Por fim, Lipsky (1980) afirma que os burocratas de nível de rua possuem quatro características principais:

- a) São profissionais do serviço público;
- b) Interagem diretamente com os cidadãos;
- c) Tem capacidade de influenciar a implementação da política pública; e
- d) Possuem grau substancial de discricionariedade.

Assim sendo, os resultados encontrados sugerem que os professores da Academia Nacional de Polícia são profissionais do serviço público que interagem diretamente com os alunos cotistas, mas que não possuem grau substancial de discricionariedade e, consequentemente, têm pouca capacidade de influenciar a implementação da polícia pública, estabelecendo-se, assim, indício de uma relação diretamente proporcional entre a discricionariedade e a influência dos burocratas de nível de rua na implementação de uma política pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação buscou observar como se dá a influência dos burocratas de nível de rua na implementação da política pública de cotas raciais na Polícia Federal. Com essa finalidade, foram analisados o contexto da implementação das cotas raciais nos concursos da Polícia Federal realizado a partir da Lei nº 12.990/2014.

A escolha por professores e gestores da Polícia Federal para serem entrevistados é justificada pelo fato desses atores estarem envolvidos diretamente com a Segunda Etapa do Concurso da Polícia Federal, fase essa desenvolvida na Academia Nacional de Polícia.

Dessa forma, a presente dissertação, ao entrevistar os professores da ANP e os gestores responsáveis pela implementação das cotas raciais em concursos da Polícia Federal tentou levantar a percepção dos próprios entrevistados quanto a sua participação na implementação da Política de Cotas Raciais, utilizando a teoria da burocracia de nível de rua (Lipsky, 1980).

Observou-se a baixa influência dos professores na implementação da política de cotas raciais, sendo que muitos professores inclusive consideraram não fazer parte da implementação da política de cotas raciais. Talvez seja um ponto a ser mudado, para que os professores tenham mais engajamento na implementação da política de cota racial da Polícia Federal.

Em razão do escopo da presente dissertação, foram analisados os grupos dos professores e dos gestores da Polícia Federal. Assim sendo, seria possível a realização de novos estudos abordando-se a percepção dos alunos do curso de formação profissional acerca da influência dos professores no processo de implementação da política de cotas raciais. Também há a necessidade de novos estudos para responder a seguinte pergunta: os professores podem ser considerados típicos burocratas de nível de rua?

O presente trabalho apresentou resultados que sugerem a baixa influência dos professores na implementação da política de cotas raciais nos concursos da Polícia Federal. Os entrevistados do grupo gestores e o do grupo professores observaram a baixa influência dos professores no processo de implementação, o que está de acordo com Taylor (2007).

A implementação da política de cotas raciais da Polícia Federal mostra uma perspectiva *top-down*, em que a discricionariedade do burocrata de nível de rua não é bem-vinda (Tummers & Bekkers, 2014).

Na perspectiva *top-down*, o sucesso é o atingimento dos objetivos inicialmente traçados pelos formuladores da política pública. Na perspectiva *bottom-up*, o sucesso da política pública estaria relacionado aos efeitos positivos dessa política (Tummers & Bekkers, 2014). Claramente, a política de cotas raciais da Polícia Federal apresenta dados positivos de

inclusão da população negra, tanto se os dados forem analisados na perspectiva *top-down* quanto na perspectiva *bottom-up*, conforme Tabela 3

Diante dos resultados da pesquisa, é possível pensar em algumas recomendações para melhoria da implementação da política de cotas na Polícia Federal. Os resultados encontrados mostram que a maioria dos professores entrevistados da Academia Nacional de Polícia não conhecem as regras e diretrizes da política de cotas raciais da Polícia Federal.

Sobre isso, a proposta é que a Polícia Federal promova o treinamento dos professores para dar mais conhecimento sobre as diretrizes e regras da política nacional de cotas. Apenas os gestores tinham um conhecimento mais aprofundado da política e conseqüentemente se mostraram mais favoráveis à política de cotas raciais. Nesse sentido, Tummers (2011) sustenta que os formuladores da política pública devem comunicar intensamente o valor da política pública aos profissionais responsáveis pela sua implementação, porque essa comunicação facilita o êxito das políticas institucionais.

Observa-se que, ao contrário da opinião da maioria dos entrevistados, a pesquisa documental demonstra que há participação da comunidade na implementação da política de cotas raciais, especialmente se levando em conta a comissão de heteroidentificação e a comissão recursal.

Os números constantes no Gráfico 1 mostram o aumento do percentual de negros nos cursos de formação da Polícia Federal, após a implementação da política de cotas raciais em 2015. Tal fato mostra o sucesso da política de cotas raciais na Polícia Federal como uma forma de aumento do ingresso dos negros no quadro de servidores da instituição policial.

No que tange à abordagem de análise de implementação, há uma abordagem baseada no controle. Nesse tipo de abordagem, a implementação seria consequência da formulação. Outra característica é a limitação ou regulação da discricionariedade. Por fim, o sucesso da política pública é julgado com base no grau de alcance dos objetivos previamente definidos. A abordagem baseada no controle está ligada ao modelo *top-down*. Assim sendo, considerando os dados da Tabela 3, a política de cotas raciais na Polícia Federal foi um sucesso evidenciado pelo aumento significativo de negros e pardos no curso de formação profissional realizado em 2015. (Lima & Ascenzi, 2013).

Outra forma de abordagem é aquela baseada na interação. Nesse caso, a dinâmica da implementação modela a política e seus resultados. Essa abordagem está relacionada com a teoria da burocracia de nível de rua de Lipsky (1980). No caso, a política de cotas raciais da Polícia Federal mostra uma baixa influência dos professores na implementação (Lima & Ascenzi, 2013). Por essa razão, a capacitação dos profissionais de nível de rua é importante para a implementação da política pública (Collins et al., 2007). Isso aumentaria o grau de interação entre os professores e os alunos durante a implementação da política.

Por fim, há as abordagens cognitivas, em que a visão de mundo dos implementadores orienta seu comportamento. Essas abordagens criticam a neutralidade dos instrumentos de operacionalização da política. Parece que as abordagens cognitivas estão ligadas com a categoria 5 (interesse próprio) do presente estudo de caso (Lima & Ascenzi, 2013).

Futuras pesquisas poderão se dedicar a estudar as cotas para deficientes nos concursos da Polícia Federal, assim como há a necessidade de um estudo mais aprofundado sobre as peculiaridades da Academia Nacional de Polícia – ANP, como escola de governo. Futuras pesquisas também poderão ter enfoque em estudos organizacionais.

S. Maynard-Moody, Musheno, & Palumbo (1990) argumentam que os aspectos positivos da influência dos burocratas de nível da rua podem ser maximizados e os aspectos negativos podem ser minimizados quando as organizações de serviços são projetadas para o engajamento dos trabalhadores no nível da rua sobre como a política deve ser implementada.

Da mesma maneira, Coêlho e Fernandes (2017) demonstram que regras formais, quando compreensíveis para os burocratas de nível de rua, podem afetar o comportamento dos atores envolvidos, favorecendo o aprendizado e melhorando a coordenação de políticas e beneficiando a gestão de policíes.

Para que a política de cotas raciais se torne mais efetiva, há a necessidade de que a Polícia Federal também preveja mecanismos para que a escolha das chefias na instituição também obedeça ao critério de cotas raciais. A pesquisa documental não encontrou lei ou normativo interno nesse sentido. Considerando os julgamentos do STF sobre a constitucionalidade e a legalidade da Lei nº 12.990/2014, entende-se que a Polícia Federal poderia inovar ao estabelecer, por meio de um ato normativo interno, que 20% das vagas de chefia, de livre nomeação e exoneração, serão escolhidos em pessoas que se autodeclararem negros e passarem por um processo de heteroidentificação.

O Instituto Rio Branco, por exemplo, criou cotas para negros na primeira etapa do concurso do Itamaraty em 2011, portanto antes da Lei nº 12.990/2014. Dessa forma, não há a necessidade de que a Polícia Federal espere uma lei que destine 20% das vagas dos cargos de chefia para negros dentro da instituição. A Polícia Federal, nesse ponto, poderia mais uma vez assumir a vanguarda.

Nesse sentido, além de se garantir o ingresso dos negros na instituição policial por meio de concursos públicos com reserva de vagas, é possível criar mecanismos para que os negros ocupem posições de chefia na instituição. A presente proposta de intervenção busca, assim, preencher a lacuna nos normativos internos da Polícia Federal prevendo a possibilidade de utilização de cotas raciais como um dos critérios para ocupação de 20% das chefias da instituição policial.

Em síntese, a proposta de intervenção consiste em dois pontos:

- a) Realização de oficinas com os professores da Academia de Polícia Federal com a finalidade de apresentar a esses profissionais os objetivos e as diretrizes da política de cotas raciais da Polícia Federal;
- b) Criação de normativo interno prevendo a possibilidade de reserva de 20% das vagas das funções de chefia da Polícia Federal para negros;
- c) Criação de conteúdos raciais transversais em todas as disciplinas do Curso de Formação Profissional da Academia Nacional de Polícia, especialmente nas aulas de abordagem, de forma a estimular práticas contra o racismo, estereótipos e discriminação racial.

REFERÊNCIAS

- Alencastro (2018). Abolição da escravidão em 1888 foi votada pela elite evitando a reforma agrária
Retrieved from <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44091474>.
- Barbosa, S. C. T. (2005). Coordenação Interorganizacional na Implementação de Programas Públicos. *Revista Gestão e Planejamento*, 6(11), 47–60. Retrieved from <http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/viewFile/197/204>.
- Bardin, L. (2016). *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70. São Paulo: Edições 70.
- Bartels, K. P. R. (2013). Public encounters: The history and future of face-to-face contact between public professionals and citizens. *Public Administration*, 91(2), 469–483. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2012.02101.x>
- Benedito, J., Gomes, B., Duarte, F., Lucas, L., & Silva, D. (n.d.). *As ações afirmativas e os processos de promoção da igualdade efetiva*.
- Bittar, M., & Almeida, C. E. M. de. (2006). Mitos e controvérsias sobre a política de cotas para negros na educação superior. *Educar Em Revista*, (28), 141–159. <https://doi.org/10.1590/S0104-40602006000200010>
- Bonelli, F; Fernandes, A.S.A.; Coelho, ADB; Palmeira, J. S (2019). A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. Cadernos EBAPE.BR.
- Bosma, A. Q., Kunst, M. J. J., Dirkzwager, A. J. E., & Nieuwbeerta, P. (2018). Selection Processes in Prison-Based Treatment Referrals: A Street-Level Bureaucracy Perspective. *Crime and Delinquency*, 64(8), 1001–1032. <https://doi.org/10.1177/0011128717719662>
- Bragato, F. F., & Colares, V. (2018). Indícios de descolonialidade na Análise Crítica do Discurso na ADPF 186/DF. *Revista Direito GV*, 13(3), 949–980. <https://doi.org/10.1590/2317-6172201737>
- Brasil. P. da R. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.
- Brasil. P. da R. (2002). Decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2012. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4228.htm
- Brasil. P. da R. (2010). Lei nº. 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm
- Brasil. P. da R. (2012). Lei nº. 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm
- Brasil. P. da R. (2014). Lei nº. 12.990, de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112990.htm
- Brodkin, E. Z. (2011). Policy work: Street-level organizations under new managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(SUPPL. 2). <https://doi.org/10.1093/jopart/muq093>
- Bunchaft, M. (2015). O julgamento da ADPF no 186: uma reflexão à luz do debate Honneth-Fraser. *Pensar - Revista de Ciências Jurídicas*, 19(2), 453–490. <https://doi.org/10.5020/2317-2150.2014.v19n2p453>
- Cabral, B. F. (2010) Aplicação das teorias do "disparate treatment" e do "adverse impact" nas relações de emprego. *Revista Jus Navigandi*. Retrieved from: <https://jus.com.br/artigos/17034>.
- Cebraspe (2018). Edital de abertura do concurso da Polícia Federal. https://www.cebraspe.org.br/concursos/PF_18

- Coelho, D. B.; Fernandes, A. S. A (2017). Rules matter: determinants of bureaucratic control in the Bolsa Família Program. *RAP – Brazilian Journal of Public Administration*, v. 51, n. 5, p. 689-707.
- Collins, M.; Amodeo, M; Clay, C (2007). Training as a factor in policy implementation: Lessons from a National Evaluation of Child Welfare Training. *Children and Youth Services Review*
- Convenção 111 da OIT (1960). Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação. Retrieved from https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235325/lang--pt/index.htm
- Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação Racial (ONU, 1965). Retrieved from <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/ConvIntElimTodForDiscRac.html>
- Costa, F., & Castanhar, J. (2005). Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, 37(22), 969–992. Retrieved from <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/6509>
- Creswell, J. W. (2010). Pesquisa qualitativa. In *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. (p. 296). <https://doi.org/10.1590/S0034-75902003000200014>
- DeLeon, P., & DeLeon, L. (2002). What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 467–492. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003544>
- Delgado, I. J. G. (2016). Ações afirmativas e o horizonte normativo da democracia racial (Affirmative actions and the normative horizon of racial democracy). *Cadernos de História*, 17(26), 182. <https://doi.org/10.5752/P.2237-8871.2016v17n26p182>
- Departamento de Polícia Federal. Academia Nacional de Polícia. <http://www.pf.gov.br/anp/>
- Dos Santos, J. T. (2012). Ações afirmativas e educação superior no Brasil : um balanço crítico. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 93(234), 401–422.
- Duarte, E. C. P. (2011) Do medo da diferença à igualdade como liberdade: as ações afirmativas para negros no ensino superior e os procedimentos de identificação de seus beneficiários. 2011. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília.
- Duarte, E. P., & Scotti, G. (2013). História e memória nacional no discurso jurídico : o julgamento da ADPF 186. *Universitas Jus*, 24(3), 33–45. <https://doi.org/10.5102/unijus.v24i3.2611>
- Ellis, K. (2011). “Street-level Bureaucracy” Revisited: The Changing Face of Frontline Discretion in Adult Social Care in England. *Social Policy and Administration*, 45(3), 221–244. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2011.00766.x>
- Evans, T. (2011). Professionals, managers and discretion: Critiquing street-level bureaucracy. *British Journal of Social Work*, 41(2), 368–386. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcq074>
- Evans, T., & Harris, J. (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *British Journal of Social Work*, 34(6), 871–895. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bch106>
- Fabeni, S. (2006). Políticas anti-discriminatórias e ações afirmativas: a experiência italiana do CGIL no limiar dos direitos de cidadania e a ideia de diversidade. In: Igualdade Racial: principais resultados/Organizadoras Ana Claudia Farranha e Rafaela Egg; introdução Laís Abramo; Projeto Desenvolvimento de uma Política Nacional para Eliminar a Discriminação no Emprego e na Ocupação e Promover a Igualdade Racial no Brasil (Igualdade Racial). — [Brasília]: OIT - Secretaria Internacional do Trabalho, 2006.
- Farranha, A. C. (2006) Questões centrais da igualdade racial: a construção de iniciativas e de políticas Ações afirmativas no Brasil: Discursos e propostas de uma década Ana Claudia Farranha In: Igualdade Racial: principais resultados/Organizadoras Ana Claudia Farranha e Rafaela Egg; introdução Laís Abramo; Projeto Desenvolvimento de uma Política Nacional para Eliminar a Discriminação no Emprego e na Ocupação e Promover a Igualdade Racial no Brasil (Igualdade Racial). — [Brasília]: OIT - Secretaria Internacional do Trabalho, 2006.
- Farranha, A. C. & Egg, R. Igualdade Racial: principais resultados. Projeto Desenvolvimento de uma Política Nacional para Eliminar a Discriminação no Emprego e na Ocupação e Promover a Igualdade Racial no Brasil (Igualdade Racial). — [Brasília]: OIT - Secretaria Internacional do Trabalho, 2006.

- Farranha, A. C.; Duarte, E. P; Queiroz, M. V. L. (2017). Racismo e Constituição: o caráter estrutural da opressão racial e suas consequências jurídicas. In: Acusações de racismo na capital da República. Coordenador Thiago André Pierobon de Ávila.
- Federal, S. T. Habeas Corpus nº 82.424, Acórdão Supremo Tribunal Federal § (2004).
- Federal, S. T. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41, Acórdão Supremo Tribunal Federal § (2017).
- Federal, S. T. Adpf 186 (2012). , Acórdão Supremo Tribunal Federal §.
- Felipe de Alencastro, L. (2013). Affirmative Action: An Opinion Submitted to the Brazilian Supreme Court in the Case ADPF/186. *Translating the Americas*, 1(20170719).
<https://doi.org/10.3998/lacs.12338892.0001.003>
- Feres Jr, J., Daflon, V. T., & Campos, L. A. (2012). Ação afirmativa, raça e racismo: uma análise das ações de inclusão racial nos mandatos de Lula e Dilma. *Revista de*
- Fernandes, F.(1978). A integração do negro na sociedade de classes. São Paulo.
- Feres Júnior, J., & Daflon, V. T. (2015). A nata e as cotas raciais: genealogia de um argumento público. *Opinião Pública*, 21(2), 238–267. <https://doi.org/10.1590/1807-01912015212238>
- Ferreira, G. L. F. (2017) A Lei de Cotas no Serviço Público Federal – sub-representação legal nas ações afirmativas, 1ª Ed.
- Fraser, Nancy (2000). Rethinking Recognition. *New Left Review* 3..
- Freyre, G. (2003). Casa Grande & Senzala. https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/229314/mod_resource/content/1/Gilberto%20Freyre%20-%20Casa-Grande%20e%20Senzala.pdf. *Ciências Humanas*, 12(2), 399–414.
- Ferreira, F. L. (2018). Democracia racial brasileira: uma piada sem graça. *Mediações - Revista de Ciências Sociais*, 23(1), 193. <https://doi.org/10.5433/2176-6665.2018v23n1p193>
- Ferreira, V. da R. S., & Medeiros, J. J. (2016). Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(3), 776–793. <https://doi.org/10.1590/1679-395129522>
- Goldstein, H. (1963). Police Discretion: The Ideal versus the Real. *Public Administration Review*, 23(3), 140–148. <https://doi.org/10.2307/973838>
- Haas, C. M., & Linhares, M. (2012). Políticas públicas de ações afirmativas para ingresso na educação superior se justificam no Brasil? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 93(235), 836–863. <https://doi.org/10.1590/S2176-66812012000400015>
- Hofbauer, A. (2006). Ações afirmativas e o debate sobre racismo no Brasil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (68), 9–56. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000300002>
- Honneth, Axel (2003). Luta por reconhecimento. A gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34.
- Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2), 279–299. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x>
- Keiser, L. R. (2010). Understanding street-level bureaucrats' decision making: Determining eligibility in the social security disability program. *Public Administration Review*, 70(2), 247–257. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02131.x>
- Lakatos, E. M., & Marconi, M. de A. (2010). Fundamentos de metodologia científica. In *Editora Atlas S. A.* <https://doi.org/10.1590/S1517-97022003000100005>
- Lavee, E., Cohen, N., & Nouman, H. (2018). Reinforcing public responsibility? Influences and practices in street-level bureaucrats' engagement in policy design. *Public Administration*, 96(2), 333–348. <https://doi.org/10.1111/padm.12402>
- Lavee, E. & Cohen, N. (2019) How street level bureaucrats become policy entrepreneurs: The case of urban renewal. *Governance*. <https://doi.org/10.1111/gove.12387>
- Lea, J. (2013). Institutional racism in policing: The macpherson report and its consequences. In *The New Politics of Crime and Punishment* (pp. 48–70). <https://doi.org/10.4324/9781843924616>
- Lester, J. P., Bowman, A. O. M., Goggin, M. L., & et al. (1987). Public policy Implementation: evolution of the field and agenda for future research. *Review of Policy Research*, 7, 200–216. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1987.tb00038.x>
- Lima, L. L., & Ascenzi, L. D. (2013). Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, 21(48), 101–110.

44782013000400006

- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1987). A design perspective on policy implementation: the fallacies of misplaced prescription. *Review of Policy Research*, 6(3), 459–475. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1987.tb00761.x>
- Lipsky, M. (1980). Street-Level Bureaucracy. In *Classics of public administration*. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-21272-2>
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature. *The Ambiguity/Conflict Model of Policy Implementation*, 5, 145–174.
- May, P. J., & Winter, S. C. (2009). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453–476. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum030>
- Maynard-Moody, S., Musheno, M., & Palumbo, D. (1990). Street-Wise Social Policy: Resolving the Dilemma of Street-Level Influence and Successful Implementation. *Political Research Quarterly*, 43(4), 833–848. <https://doi.org/10.1177/106591299004300409>
- Maynard-Moody, Steven, & Portillo, S. (2011). Street-Level Bureaucracy Theory. In *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199238958.003.0011>
- McIntyre, C (2019). Exploring Public Sector Managers' Motivations in Deploying Decision Support Tools to the Street Level. *Policy Quarterly*. <https://doi.org/10.26686/pq.v15i1.5298>
- Medeiros, H. A. V., Mello Neto, R. de D., & Gomes, A. M. (2016). Limites da lei de cotas nas universidades p?blicas federais. *Archivos Anal?Ticos de Pol?Ticas Educativas=Education Policy Analysis Archives*, 24(1).
- Moraes, E. L. (2006) Qualificação profissional e igualdade racial no mundo do trabalho: a experiência do plano nacional de qualificação - PNQ. Igualdade Racial: principais resultados/Organizadoras Ana Claudia Farranha e Rafaela Egg; introdução Laís Abramo; Projeto Desenvolvimento de uma Política Nacional para Eliminar a Discriminação no Emprego e na Ocupação e Promover a Igualdade Racial no Brasil (Igualdade Racial). — [Brasília]: OIT - Secretaria Internacional do Trabalho, 2006.
- Munanga, K. (2001). Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa de cotas. *Sociedade e Cultura*, 31–43.
- Neves, P. S. C., & Lima, M. E. O. (2007). Percepções de justiça social e atitudes de estudantes pré-vestibulandos e universitários sobre as cotas para negros e pardos nas universidades públicas. *Revista Brasileira de Educação*, 12(34), 17–38. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782007000100003>
- Nogueira, J.C. (2006) A construção de alguns caminhos para materializar as políticas públicas de ações afirmativas. In: Igualdade Racial: principais resultados/Organizadoras Ana Claudia Farranha e Rafaela Egg; introdução Laís Abramo; Projeto Desenvolvimento de uma Política Nacional para Eliminar a Discriminação no Emprego e na Ocupação e Promover a Igualdade Racial no Brasil (Igualdade Racial). — [Brasília]: OIT - Secretaria Internacional do Trabalho, 2006.
- O'Toole, J., O'Toole Laurence J., J., & O'Toole Jr., L. J. (2000). Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263–288. <https://doi.org/10.2307/3525645>
- Oberfield, Z. W. (2014). Becoming bureaucrats: socialization at the front lines of government service. In *Choice: Current Reviews for Academic Libraries* (Vol. 52). <https://doi.org/10.1007/s12010-015-1954-y>
- Oliveira, A. (2012). Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 46(6), 1551–1573. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000600007>
- Oliveira, E. A. R. de, & Targino, M. F. S. (2017). Cotas no serviço público federal: lei 12.990/2014 e o sistema autodeclaratório: lacunas legislativas e antinomias em relação ao sistema jurídico brasileiro. *HOLOS*, 1, 374. <https://doi.org/10.15628/holos.2017.5073>
- Oliveira, Y. W. (2015). O STF e o “Caso Ellwanger”: A Interferência dos Fatores Extralegais no Processo de Delimitação das Decisões Judiciais. *Revista Brasileira de Direito*.

- <https://doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v11n1p46-56>
- Paula, A. S. de. (2004). Affirmative Action: instrument of citizenship or discrimination reverse? Ação Afirmativa: instrumento de cidadania ou discriminação reversa? *Semina : Ciências Sociais e Humanas*, 25(1), 3–18. <https://doi.org/10.5433/>
- Pompeu, G. M., & Coelho, R. J. P. (2017). Liberdades de expressão e de informação em face da igualdade e dignidade humana: o caso Siegfried Ellwanger | Freedoms of speech and of information facing the of human equality and dignity: The case of Siegfried Ellwanger |. *Revista Justiça Do Direito*. <https://doi.org/10.5335/rjd.v31i2.7211>
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A (1973). Implementation. Berkeley: University of California Press.
- Raaphorst, N. (2018). How to prove, how to interpret and what to do? Uncertainty experiences of street-level tax officials. *Public Management Review*, 20(4), 485–502. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1299199>
- Raaphorst, N., & Groeneveld, S. (2018). Double Standards in Frontline Decision Making: A Theoretical and Empirical Exploration. *Administration & Society*, 009539971876058. <https://doi.org/10.1177/0095399718760587>
- Raaphorst, N., Groeneveld, S., & Van de Walle, S. (2018). Do tax officials use double standards in evaluating citizen-clients? A policy-capturing study among Dutch frontline tax officials. *Public Administration*, 96(1), 134–153. <https://doi.org/10.1111/padm.12374>
- Ramalho Neto, J. P. (2013). Farda & “cor”: um estudo racial nas patentes da polícia militar da Bahia. *Afro-Ásia*, (45), 67–94. <https://doi.org/10.1590/s0002-05912012000100003>
- Rawls, J. (1971) Teoria da justiça de Rawls. Editora Martins Fontes. Tradução Jussara Simões.
- Reis, D. B. (2002). A Marca de Caim : As características que identificam o “suspeito”, segundo relatos de policiais militares **. *Caderno CRH*, 36(jan./jun.2002), 181–196.
- Rice, D. (2013). Street-Level Bureaucrats and the Welfare State: Toward a Micro-Institutionalist Theory of Policy Implementation. *Administration and Society*, 45(9), 1038–1062. <https://doi.org/10.1177/0095399712451895>
- Rossi, P. H., & Wright, J. D. (1984). Evaluation Research: An Assessment. *Annual Review of Sociology*, 10, 331–352. <https://doi.org/10.2307/2083179>
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: a framework of analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538–560. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>
- Santos, S. A. dos, Cavalleiro, E., Barbosa, M. I. da S., & Ribeiro, M. (2008). Ações afirmativas: polêmicas e possibilidades sobre igualdade racial e o papel do estado. *Revista Estudos Feministas*, 16(3), 913–929. <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2008000300012>
- Santos, A. P. & Diana, G. M (2018). O perfil racial nos quadros da administração pública no Brasil: um primeiro balanço dos efeitos da reserva de vagas para negros em uma organização de segurança pública. *Rev. Serv. Público Brasília* 69 (4) 275-302.
- Saravia, E., & Ferrarezi, E. (2006). Introdução à Teoria da Política Pública. *Políticas Públicas*, 1, 21–42. Retrieved from <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1254>
- Schneider, Y., & Tramontina, R. (2015). Sobre a igualdade de oportunidades educacionais: análise adpf 186 / on equality of educational opportunities: a critical approach to the case law ADPF 186. *Espaço Jurídico: Journal of Law [EJLL] - Qualis A2*, 16(2), 637. <https://doi.org/10.18593/ejll.v16i2.8521>
- Serra, A. (2005). La gestión transversal: Expectativas y resultados. *Reforma y Democracia*, 32(Jun.), 17 págs.
- Skidmore, T. E. (1991) “Fato e mito: descobrindo um problema racial no Brasil”. Cadernos de Pesquisa. São Paulo.
- Silva, G. M. D. da. (2006). Ações afirmativas no Brasil e na África do Sul. *Tempo Social*, 18(2), 131–165. <https://doi.org/10.1590/S0103-20702006000200007>
- Silva, M. L. da. (2018). População-sacer e democracia racial no Brasil. *Sociedade e Estado*, 32(3), 593–620. <https://doi.org/10.1590/s0102-69922017.3203003>
- Sousa, A., & Barros, P. (2016). A audiência pública na ADPF 186 e suas repercussões. 194–196. https://doi.org/10.17931/dcfp2015_v01_a13

- Sowell, T. (2004). *Affirmative action around the world: an empirical study*. New Haven: Yale University Press.
- Taylor, I. (2007). Discretion and control in education: The teacher as street-level bureaucrat. *Educational Management Administration and Leadership*, 35(4), 555–572. <https://doi.org/10.1177/1741143207081063>
- Tomei, M. (2019). Ação afirmativa para a igualdade racial: características, impactos e desafios. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-Brasilia/documents/publication/wcms_226559.pdf
- Tummers, L. (2011). Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: A policy alienation framework. *International Review of Administrative Sciences*, 77(3), 555–581. <https://doi.org/10.1177/0020852311407364>
- Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527–547. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>
- Tummers, L., Steij, B., & Bekkers, V. (2012). Explaining the willingness of public professionals to implement public policies: Content, context, and personality characteristics. *Public Administration*, 90(3), 716–736. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.02016.x>
- Varella, S. F. (2010). Discriminação racial indireta e ação afirmativa no emprego sob a perspectiva dos direitos coletivos. *Sociedade e Estado*. <https://doi.org/10.1590/s0102-69922009000300012>
- Venturini, A. C., & Venturini, A. C. (2017). Formulação e implementação da ação afirmativa para pós-graduação do Museu Nacional. *Cadernos de Pesquisa*, 47(166), 1292–1313. <https://doi.org/10.1590/198053144438>
- Waterman, R. W., Rouse, A., & Wright, R. (1998). The Venues of Influence: A New Theory of Political Control of the Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(1), 13–38. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024371>
- Winter, S. C. (2010). Perspectivas de Implementação: status e reconsideração. *Administração Pública: Coletânea*, pp. 209–270.

APÊNDICE A

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SECRETARIA DE
GESTÃO DE PESSOAS

PORTARIA NORMATIVA Nº 4, DE 6 DE ABRIL DE 2018

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

SECRETARIA DE GESTÃO DE PESSOAS

DOU de 10/04/2018 (nº 68, Seção 1, pág. 43)

Regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014.

O SECRETÁRIO DE GESTÃO DE PESSOAS DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 24 do Decreto nº 9.035, de 20 de abril de 2017, tendo em vista o disposto na Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, e

considerando o disposto no artigo II, da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, promulgada pelo Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969;

considerando o disposto no art. 4º, *caput*, inciso II, e parágrafo único - e no art. 39 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 - Estatuto da Igualdade Racial;

considerando as diretrizes do Terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos - PNDH III, aprovado pelo Decreto nº 7.037, de 21 dezembro de 2009, em seu Eixo Orientador III, Diretriz 9, Objetivo Estratégico 1;

considerando a representatividade da composição, os estudos realizados, a consulta eletrônica promovida, o seminário temático organizado e as conclusões alcançadas pelo Grupo de Trabalho Interministerial instituído pela Portaria Conjunta MP/MJC nº 11, de 2016, para regulamentação dos procedimentos de heteroidentificação previstos na Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, conforme apresentado em Relatório Final; resolve:

Seção I

Disposições Gerais

Art. 1º - Esta Portaria Normativa disciplina o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, a ser previsto nos editais de abertura de concursos públicos para provimento de cargos públicos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, para fins de preenchimento das vagas reservadas, previstas na Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014.

Parágrafo único - O procedimento de heteroidentificação previsto nesta Portaria Normativa submete-se aos seguintes princípios e diretrizes:

I - respeito à dignidade da pessoa humana;

II - observância do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal;

III - garantia de padronização e de igualdade de tratamento entre os candidatos submetidos ao procedimento de heteroidentificação promovido no mesmo concurso público;

IV - garantia da publicidade e do controle social do procedimento de heteroidentificação, resguardadas as hipóteses de sigilo previstas nesta Portaria Normativa;

V - atendimento ao dever de autotutela da legalidade pela administração pública; e

VI - garantia da efetividade da ação afirmativa de reserva de vagas a candidatos negros nos concursos públicos de ingresso no serviço público federal.

Art. 2º - Para concorrer às vagas reservadas a candidatos negros, o candidato deverá assim se autodeclarar, no momento da inscrição no concurso público, de acordo com os critérios de raça e cor utilizados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

§ 1º - Os candidatos que se autodeclararem negros indicarão em campo específico, no momento da inscrição, se pretendem concorrer pelo sistema de reserva de vagas.

§ 2º - Até o final do período de inscrição do concurso público, será facultado ao candidato desistir de concorrer pelo sistema de reserva de vagas.

§ 3º - Os candidatos negros que optarem por concorrer às vagas reservadas na forma do § 1º concorrerão concomitantemente às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com sua classificação no concurso público.

Art. 3º - A autodeclaração do candidato goza da presunção relativa de veracidade.

§ 1º - Sem prejuízo do disposto no *caput*, a autodeclaração do candidato será confirmada mediante procedimento de heteroidentificação; § 2º A presunção relativa de veracidade de que goza a autodeclaração do candidato prevalecerá em caso de dúvida razoável a respeito de seu fenótipo, motivada no parecer da comissão de heteroidentificação.

Art. 4º - Os editais de abertura de concursos públicos para provimento de cargos públicos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional explicitarão as providências a serem adotadas no procedimento de heteroidentificação, nos termos da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, bem como o local provável de sua realização.

Seção II

Do Procedimento para Fins de Heteroidentificação

Art. 5º - Considera-se procedimento de heteroidentificação a identificação por terceiros da condição autodeclarada.

Art. 6º - O procedimento de heteroidentificação será realizado por comissão criada especificamente para este fim.

§ 1º - A comissão de heteroidentificação será constituída por cidadãos:

I - de reputação ilibada;

II - residentes no Brasil;

III - que tenham participado de oficina sobre a temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo com base em conteúdo disponibilizado pelo órgão responsável pela promoção da igualdade étnica previsto no § 1º do art. 49 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010; e

IV - preferencialmente experientes na temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo.

§ 2º - A comissão de heteroidentificação será composta por cinco membros e seus suplentes.

§ 3º - Em caso de impedimento ou suspeição, nos termos dos artigos 18 a 21 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, o membro da comissão de heteroidentificação será substituído por suplente.

§ 4º - A composição da comissão de heteroidentificação deverá atender ao critério da diversidade, garantindo que seus membros sejam distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade.

Art. 7º - Os membros da comissão de heteroidentificação assinarão termo de confidencialidade sobre as informações pessoais dos candidatos a que tiverem acesso durante o procedimento de heteroidentificação.

§ 1º - Serão resguardados o sigilo dos nomes dos membros da comissão de heteroidentificação, podendo ser disponibilizados aos órgãos de controle interno e externo, se requeridos.

§ 2º - Os currículos dos membros da comissão de heteroidentificação deverão ser publicados em sítio eletrônico da entidade responsável pela realização do certame.

Art. 8º - Os candidatos que optarem por concorrer às vagas reservadas às pessoas negras, ainda que tenham obtido nota suficiente para aprovação na ampla concorrência, e satisfizerem as condições de habilitação estabelecidas em edital deverão se submeter ao procedimento de heteroidentificação.

§ 1º - O edital definirá se o procedimento de heteroidentificação será promovido sob a forma presencial ou, excepcionalmente e por decisão motivada, telepresencial, mediante utilização de recursos de tecnologia de comunicação.

§ 2º - A fase específica do procedimento de heteroidentificação ocorrerá imediatamente antes do curso de formação, quando houver, e da homologação do resultado final do concurso público.

§ 3º - Será convocada para o procedimento de heteroidentificação, no mínimo, a quantidade de candidatos equivalente a três vezes o número de vagas reservadas às pessoas negras previstas no edital, ou dez candidatos, o que for maior, resguardadas as condições de aprovação estabelecidas no edital do concurso.

§ 4º - Os candidatos habilitados dentro do quantitativo previsto no § 3º serão convocados para participarem do procedimento de heteroidentificação, com indicação de local, data e horário prováveis para realização do procedimento.

§ 5º - O candidato que não comparecer ao procedimento de heteroidentificação será eliminado do concurso público, dispensada a convocação suplementar de candidatos não habilitados.

Art. 9º - A comissão de heteroidentificação utilizará exclusivamente o critério fenotípico para aferição da condição declarada pelo candidato no concurso público.

§ 1º - Serão consideradas as características fenotípicas do candidato ao tempo da realização do procedimento de heteroidentificação.

§ 2º - Não serão considerados, para os fins do *caput*, quaisquer registros ou documentos pretéritos eventualmente apresentados, inclusive imagem e certidões referentes a confirmação em procedimentos de heteroidentificação realizados em concursos públicos federais, estaduais, distritais e municipais.

Art. 10 - O procedimento de heteroidentificação será filmado e sua gravação será utilizada na análise de eventuais recursos interpostos pelos candidatos.

Parágrafo único - O candidato que recusar a realização da filmagem do procedimento para fins de heteroidentificação, nos termos do *caput*, será eliminado do concurso público, dispensada a convocação suplementar de candidatos não habilitados.

Art. 11 - Serão eliminados do concurso público os candidatos cujas autodeclarações não forem confirmadas em procedimento de heteroidentificação, ainda que tenham obtido nota suficiente para aprovação na ampla concorrência e independentemente de alegação de boa-fé.

Parágrafo único - A eliminação de candidato por não confirmação da autodeclaração não enseja o dever de convocar suplementarmente candidatos não convocados para o procedimento de heteroidentificação.

Art. 12 - A comissão de heteroidentificação deliberará pela maioria dos seus membros, sob forma de parecer motivado.

§ 1º - As deliberações da comissão de heteroidentificação terão validade apenas para o concurso público para o qual foi designada, não servindo para outras finalidades.

§ 2º - É vedado à comissão de heteroidentificação deliberar na presença dos candidatos.

§ 3º - O teor do parecer motivado será de acesso restrito, nos termos do art. 31 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

§ 4º - O resultado provisório do procedimento de heteroidentificação será publicado em sítio eletrônico da entidade responsável pela realização do certame, do qual constarão os dados de identificação do candidato, a conclusão do parecer da comissão de heteroidentificação a respeito da confirmação da autodeclaração e as condições para exercício do direito de recurso pelos interessados.

Seção III

Da Fase Recursal

Art. 13 - Os editais preverão a existência de comissão recursal.

§ 1º - A comissão recursal será composta por três integrantes distintos dos membros da comissão de heteroidentificação.

§ 2º - Aplica-se à comissão recursal o disposto nos artigos 6º, 7º e 12.

Art. 14 - Das decisões da comissão de heteroidentificação caberá recurso dirigido à comissão recursal, nos termos do edital.

Parágrafo único - Em face de decisão que não confirmar a autodeclaração terá interesse recursal o candidato por ela prejudicado.

Art. 15 - Em suas decisões, a comissão recursal deverá considerar a filmagem do procedimento para fins de heteroidentificação, o parecer emitido pela comissão e o conteúdo do recurso elaborado pelo candidato.

§ 1º - Das decisões da comissão recursal não caberá recurso.

§ 2º - O resultado definitivo do procedimento de heteroidentificação será publicado em sítio eletrônico da entidade responsável pela realização do certame, do qual constarão os dados de identificação do candidato e a conclusão final a respeito da confirmação da autodeclaração.

Seção IV

Disposições Finais

Art. 16 - Não se aplicam as disposições desta Portaria Normativa aos concursos públicos cujos editais de abertura estejam publicados na data de sua entrada em vigor.

Art. 17 - Esta Portaria Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 18 - Fica revogada a Orientação Normativa SEGRT/MP nº 3, de 1º de agosto de 2016, da Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho no Serviço Público do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

APÊNDICE B

Edital nº 1 – DGP/PF, de 14 de junho de 2018.

MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA (MESP) POLÍCIA FEDERAL (PF) DIRETORIA DE GESTÃO DE PESSOAL (DGP) COORDENAÇÃO DE RECRUTAMENTO E SELEÇÃO (COREC) CONCURSO PÚBLICO PARA PROVIMENTO DE VAGAS NOS CARGOS DE DELEGADO DE POLÍCIA FEDERAL, PERITO CRIMINAL FEDERAL, AGENTE DE POLÍCIA FEDERAL, ESCRIVÃO DE POLÍCIA FEDERAL E PAPIOSCOPISTA POLICIAL FEDERAL EDITAL Nº 1 – DGP/PF, DE 14 DE JUNHO DE 2018 O DIRETOR DE GESTÃO DE PESSOAL, no uso das atribuições legais, que lhe conferem os incisos II, XIII e XXI do artigo 42 da Portaria nº 1.252, de 29 de dezembro de 2017, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, publicada no Diário Oficial da União nº 1, de 2 de janeiro de 2018, em cumprimento à determinação para realizar concurso público, efetuada por intermédio da Portaria nº 8.830, de 19 de abril de 2018, do Diretor-Geral da Polícia Federal, publicada no Diário Oficial da União nº 76, de 20 de abril de 2018, torna pública a realização de concurso público para provimento de vagas nos cargos de DELEGADO DE POLÍCIA FEDERAL, PERITO CRIMINAL FEDERAL, AGENTE DE POLÍCIA FEDERAL, ESCRIVÃO DE POLÍCIA FEDERAL e PAPIOSCOPISTA POLICIAL FEDERAL, observadas as disposições constitucionais referentes ao assunto e de acordo com os termos da Lei nº 4.878, de 3 de dezembro de 1965, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, da Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996, da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, do Decreto-Lei nº 2.320, de 26 de janeiro de 1987, do Decreto nº 5.116, de 24 de junho de 2004, do Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009, do Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos do Recurso Extraordinário nº 676.335/MG, de 26 de fevereiro de 2013, da Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018, e da Instrução Normativa nº 124-DG/PF, de 13 de junho de 2018, assim como das normas contidas neste edital e em seus Anexos.

1 DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

1.1 O concurso público será regido por este edital e executado pelo Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (Cebraspe).

1.1.1 O Cebraspe realizará o concurso utilizando o método Cespe de seleção.

1.2 A seleção para os cargos de que trata este edital compreenderá as seguintes etapas, conforme especificado a seguir:

1.2.1 A primeira etapa do concurso público destina-se à admissão à matrícula no Curso de Formação Profissional e abrangerá as seguintes fases: a) prova(s) objetiva(s), para todos os cargos, de caráter eliminatório e classificatório, de responsabilidade do Cebraspe; b) prova discursiva, para todos os cargos, de caráter eliminatório e classificatório, de responsabilidade do Cebraspe; c) exame de aptidão física, para todos os cargos, de caráter eliminatório, de responsabilidade do Cebraspe; d) prova oral, somente para o cargo de Delegado de Polícia Federal, de caráter eliminatório e classificatório, de responsabilidade do Cebraspe; e) prova prática de digitação, somente para o cargo de Escrivão de Polícia Federal, de caráter eliminatório, de responsabilidade do Cebraspe; f) avaliação médica, para todos os cargos, de caráter eliminatório, de responsabilidade do Cebraspe; g) avaliação psicológica, para todos os cargos, de caráter eliminatório, de responsabilidade do Cebraspe; e h) avaliação de títulos, somente para os cargos de Delegado de Polícia Federal e de Perito Criminal Federal, de caráter classificatório, de responsabilidade do Cebraspe.

1.2.2 A segunda etapa do concurso público consistirá de Curso de Formação Profissional, de caráter eliminatório, de responsabilidade da Academia Nacional de Polícia, a ser realizado no Distrito Federal, podendo ser desenvolvidas atividades, a critério da Administração, em qualquer unidade da Federação.

1.2.2.1 A ordem de classificação obtida no Curso de Formação Profissional será rigorosamente obedecida para efeitos de escolha de lotação para todos os candidatos.

1.3 A(s) prova(s) objetiva(s), a prova discursiva, o exame de aptidão física, a prova prática de digitação, a avaliação médica, a avaliação psicológica, a avaliação de títulos, o procedimento de

heteroidentificação dos candidatos negros e a perícia médica dos candidatos que se declararam com deficiência serão realizadas em todas as capitais e no Distrito Federal.

1.4 A prova oral, aplicada apenas para o cargo de Delegado de Polícia Federal, será realizada somente em Brasília/DF.

1.5 O candidato, em obediência ao inciso I do artigo 8º do Decreto-Lei nº 2.320/1987, e de acordo com o Anexo VI deste edital, será submetido à investigação social, de caráter unicamente eliminatório, no decorrer de todo o concurso público, desde a inscrição até o ato de nomeação.

1.5.1 O candidato, a critério da Administração, poderá ser avaliado em exame antidrogas no decorrer de todo o concurso público, desde a inscrição até o ato de nomeação, além da entrega do exame laboratorial, prevista no inciso IV do subitem 3.1 do Anexo IV deste edital.

1.5.2 A recusa à submissão ao exame antidrogas implicará na eliminação do candidato no concurso.

1.6 O candidato poderá ser submetido a avaliações médica e psicológica complementares, de caráter unicamente eliminatório, durante o Curso de Formação Profissional, em obediência ao artigo 6º, alíneas “c” e “f”, do Decreto-Lei nº 2.320/1987, ao artigo 9º, incisos VI e VII, da Lei nº 4.878/1965, ao artigo 14 da Lei nº 8.112/1990 e suas alterações, e de acordo com os Anexos IV e V deste edital.

(...)

6 DAS VAGAS DESTINADAS AOS CANDIDATOS NEGROS

6.1 Das vagas destinadas a cada cargo/área, 20% serão providas na forma da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, e da Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018.

6.1.1 Caso a aplicação do percentual de que trata o subitem 6.1 deste edital resulte em número fracionado, este será elevado até o primeiro número inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que 0,5, ou diminuído para o número inteiro imediatamente inferior, em caso de fração menor que 0,5, nos termos do § 2º do artigo 1º da Lei nº 12.990/2014.

6.1.2 Somente haverá reserva imediata de vagas para os candidatos que se autodeclararem negros nos cargos/áreas com número de vagas igual ou superior a três.

6.1.3 Para concorrer às vagas reservadas, o candidato deverá, no ato da inscrição, optar por concorrer às vagas reservadas aos negros e autodeclarar-se negro, conforme quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

6.1.3.1 Até o final do período de inscrição no concurso público, será facultado ao candidato desistir de concorrer pelo sistema de reserva de vagas para candidatos negros. 6.1.4 A autodeclaração do candidato goza da presunção relativa de veracidade e terá validade somente para este concurso público.

6.1.4.1 A autodeclaração do candidato será confirmada mediante procedimento de heteroidentificação.

6.1.5 As informações prestadas no momento de inscrição são de inteira responsabilidade do candidato, na forma do artigo 2º da Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018.

6.2 DO PROCEDIMENTO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO COMPLEMENTAR À AUTODECLARAÇÃO DOS CANDIDATOS NEGROS

6.2.1 Considera-se procedimento de heteroidentificação a identificação por terceiros da condição autodeclarada.

6.2.2 Os candidatos que se autodeclararam negros serão submetidos, imediatamente antes da matrícula no Curso de Formação Profissional, ao procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros.

6.2.3 Será convocada para o procedimento de heteroidentificação, no mínimo, a quantidade de candidatos equivalente a três vezes o número de vagas por cargo/área reservadas às pessoas negras previstas neste edital ou dez candidatos, o que for maior, resguardadas as condições de aprovação estabelecidas neste edital.

6.2.4 Os candidatos habilitados dentro do quantitativo previsto no subitem 6.2.2 deste edital serão convocados para participarem do procedimento de heteroidentificação em edital específico para essa fase.

6.2.5 Para o procedimento de heteroidentificação, na forma da Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018, o candidato que se autodeclarou negro deverá se apresentar à comissão de heteroidentificação.

6.2.5.1 A comissão de heteroidentificação será composta por cinco integrantes e seus suplentes, que não terão seus nomes divulgados, e deverá ter seus integrantes distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade.

6.2.5.2 Os currículos dos integrantes da comissão de heteroidentificação serão disponibilizados no endereço eletrônico http://www.cespe.unb.br/concursos/pf_18, no dia de divulgação do edital de convocação para essa fase.

6.2.6 O procedimento de heteroidentificação será filmado pelo Cebraspe para fins de registro de avaliação e para uso da comissão de heteroidentificação.

6.2.6.1 O candidato que se recusar a ser filmado no procedimento de heteroidentificação será eliminado do concurso público, dispensada a convocação suplementar de candidatos não habilitados.

6.2.7 A comissão de heteroidentificação utilizará exclusivamente o critério fenotípico para aferição da condição declarada pelo candidato.

6.2.7.1 Serão consideradas as características fenotípicas do candidato ao tempo de realização do procedimento de heteroidentificação.

6.2.7.2 Não serão considerados, para fins do disposto no subitem 6.2.7 deste edital, quaisquer registros ou documentos pretéritos eventualmente apresentados, inclusive imagem e certidões referentes a confirmação em procedimentos de heteroidentificação realizados em concursos públicos federais, estaduais, distritais e municipais.

6.2.8 A comissão de heteroidentificação deliberará pela maioria de seus membros, sob forma de parecer motivado.

6.2.8.1 As deliberações da comissão de heteroidentificação terão validade apenas para este concurso.

6.2.8.2 É vedado à comissão de heteroidentificação deliberar na presença dos candidatos.

6.2.8.3 O teor do parecer motivado será de acesso restrito, nos termos do artigo 31 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

6.2.9 Será eliminado do concurso o candidato que: a) não for considerado negro pela comissão de heteroidentificação, conforme previsto no artigo 2º, parágrafo único, da Lei nº 12.990/2014, e no artigo 11 da Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018, ainda que tenham obtido nota suficiente para aprovação na ampla concorrência e independente de alegação de boafé; b) se recusar a ser filmado; c) prestar declaração falsa; d) não comparecer ao procedimento de heteroidentificação.

6.2.9.1 A eliminação de candidato por não confirmação da autodeclaração não enseja o dever de convocar suplementarmente candidatos não convocados para o procedimento de heteroidentificação.

6.2.9.2 Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

6.2.10 O enquadramento ou não do candidato na condição de pessoa negra não se configura em ato discriminatório de qualquer natureza.

6.3 Os candidatos negros concorrerão concomitantemente às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso.

6.4 Os candidatos negros que se declararem com deficiência concorrerão concomitantemente às vagas reservadas a pessoas com deficiência e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso.

6.5 Os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido à ampla concorrência não preencherão as vagas reservadas a candidatos negros, sendo, dessa forma, automaticamente excluídos da lista de aprovados na lista de candidatos negros.

6.6 Em caso de desistência de candidato negro aprovado em vaga reservada, a vaga será preenchida pelo candidato negro posteriormente classificado.

6.7 Na hipótese de não haver candidatos negros aprovados em número suficiente para que sejam ocupadas as vagas reservadas, as vagas remanescentes serão revertidas para ampla concorrência e serão preenchidas pelos demais candidatos aprovados, observada a ordem de classificação geral por cargo/área.

6.8 A convocação para o Curso de Formação Profissional e a nomeação dos candidatos aprovados respeitará o número total de vagas, o número de vagas reservadas a candidatos com deficiência e a candidatos negros oferecidos no item 4 deste edital.

6.9 O edital de resultado provisório no procedimento de heteroidentificação será publicado no endereço eletrônico http://www.cespe.unb.br/concursos/pf_18, em data a ser divulgada no edital de convocação para essa fase, e terá a previsão de comissão recursal, que será composta de três integrantes distintos dos membros da comissão de heteroidentificação, nos termos do respectivo edital.

6.9.1 Os currículos dos integrantes da comissão recursal serão disponibilizados no endereço eletrônico http://www.cespe.unb.br/concursos/pf_18, por ocasião da divulgação do resultado provisório no procedimento de heteroidentificação.

6.9.2 Em face de decisão que não confirmar a autodeclaração terá interesse recursal o candidato por ela prejudicado.

6.9.3 Em suas decisões, a comissão recursal deverá considerar a filmagem do procedimento para fins de heteroidentificação, o parecer emitido pela comissão e o conteúdo do recurso elaborado pelo candidato.

6.9.4 Das decisões da comissão recursal não caberá recurso.

6.10 Demais informações a respeito do procedimento de heteroidentificação constarão de edital específico de convocação para essa fase

APÊNDICE C

Roteiro de entrevistas do grupo PROFESSORES

Questões demográficas:

1. Qual sua idade?
2. Qual seu gênero? Feminino. Masculino.
3. Qual o cargo que você exerce na Polícia Federal?

Questões específicas:

Você pode começar falando um pouco sobre quais as atividades que você executou na Polícia Federal relacionadas aos concursos de ingresso na carreira policial federal?

Categoria 1: Diretrizes da Política de cotas raciais regras e Leis

Você saberia dizer quais são as diretrizes e os objetivos da Política de Cotas Raciais nos concursos da Polícia Federal?

Categoria 2: Regras e leis

E quais as principais regras e leis que orientam a política de cotas raciais e para deficientes nos concursos da Polícia Federal?

Categoria 3: Discricionariedade

Qual o espaço de decisão (discricionariedade) que você tem no processo de implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal? Você tem compartilhado com algum colega essa decisão? Poderia citar alguns exemplos? (Obs.: objetivo específico 3).

Categoria 4: Interação entre o burocrata de nível de rua e o público

Há algum envolvimento da comunidade com a implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal? Como tem sido esse envolvimento? Essa participação interfere nas suas atividades?

Categoria 5: Interesse próprio

Você se sente preparado para a implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal (seu trabalho e formação profissional)?

Qual a importância das cotas raciais em concursos públicos? E para a Polícia Federal? No caso dos concursos da PF, você sugeriria alguma mudança?

Você acha que as cotas raciais têm tido boa aceitação pelos policiais federais e alunos da ANP?

Categoria 6: Padrões duplos

Você acredita que os alunos cotistas e não cotistas são tratados de forma igual? Há algum tratamento diferenciado para os cotistas? Os critérios de avaliação são iguais ou diferentes?

Categoria 7: Implementação de política de cotas raciais

Quais têm sido as principais ações de implementação da política de cotas raciais nos concursos da Polícia Federal? Você precisou de envolvimento de terceiros?

Como tem sido sua participação nesta implementação? Como você se vê, como profissional, entre esses atores?

Categoria 8: Influência na política de cotas raciais

Como professor da ANP/PF, você acredita que exerce alguma influência na implementação da política de cotas raciais no concurso da Polícia Federal? (Obs.: objetivo geral).

Outras perguntas:

Além do que já foi discutido, você acrescentaria algo a mais sobre o que afeta a execução/implementação da política de ação afirmativa na Polícia Federal no dia a dia?

APÊNDICE D

Roteiro de entrevistas do grupo GESTORES

Questões demográficas:

4. Qual sua idade?
5. Qual seu gênero? Feminino. Masculino.
6. Qual o cargo que você exerce na Polícia Federal?

Questões específicas:

Você poderia descrever as atividades que você executou na Polícia Federal relacionadas aos concursos de ingresso na carreira policial federal? Entre os responsáveis pela implementação da política de ação afirmativa (cotas raciais), como você definiria a sua participação? Como você se vê, como profissional, entre esses atores?

Categoria 1: Diretrizes da Política de cotas raciais regras e Leis

Você sabe dizer quais são as diretrizes e objetivos da Política de Cotas Raciais nos concursos da Polícia Federal?

Categoria 2: Regras e leis

Você poderia falar quais são as principais regras e leis que orientam a política de ação afirmativa (cotas raciais) nos concursos da Polícia Federal? Você pode citar exemplos, caso se lembre.

Categoria 3: Discricionariedade

Qual é o espaço de decisão que os professores da ANP/PF exercem no processo de implementação da política pública de ação afirmativa na Polícia Federal? Você precisou de envolvimento de terceiros?

Categoria 4: Interação entre o burocrata de nível de rua e o público

Há algum envolvimento da comunidade com a implementação da política de cotas raciais na Polícia Federal?

Categoria 5: Interesse próprio

Qual é a sua percepção sobre a aceitação da política de ação afirmativa (cotas raciais) nos concursos da Polícia Federal? Você acha que os policiais federais e os alunos da ANP são favoráveis ou contrários a essa iniciativa? Qual é a sua opinião a respeito do tema. Por favor, detalhe o seu posicionamento, se favorável ou desfavorável à política de cotas na Polícia Federal.

Categoria 6: Padrões duplos

Você acredita que haja isonomia na avaliação dos alunos da Academia Nacional de Polícia? Você percebe se há diferenças de critérios para avaliar situações similares? Haveria dois pesos e uma medida para o tratamento dos alunos? Os alunos beneficiados pelas cotas raciais recebem algum tipo de tratamento diferenciado nas atividades desenvolvidas na Academia Nacional de

Polícia? Você acredita que os alunos cotistas e não cotistas são tratados de forma igual? (Obs.: objetivo específico 3).

Categoria 7: Implementação de polícia de cotas raciais

Você poderia dizer como se dá a implementação da política de cotas raciais nos concursos da Polícia Federal? Descreva as ações e decisões que foram necessárias de sua parte para a implementação da política de ação afirmativa no concurso da Polícia Federal.

Categoria 8: Influência na política de cotas raciais

Você acredita que os professores da ANP/PF exercem alguma influência na implementação da política de cotas raciais no concurso da Polícia Federal?

Além do que já foi discutido, você acrescentaria algo a mais sobre o que afeta a execução/implementação da política de ação afirmativa na Polícia Federal no dia

APÊNDICE E

LEI Nº 12.990, DE 9 DE JUNHO DE 2014.

Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

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, na forma desta Lei.

§ 1º A reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3 (três).

§ 2º Na hipótese de quantitativo fracionado para o número de vagas reservadas a candidatos negros, esse será aumentado para o primeiro número inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que 0,5 (cinco décimos), ou diminuído para número inteiro imediatamente inferior, em caso de fração menor que 0,5 (cinco décimos).

§ 3º A reserva de vagas a candidatos negros constará expressamente dos editais dos concursos públicos, que deverão especificar o total de vagas correspondentes à reserva para cada cargo ou emprego público oferecido.

Art. 2º Poderão concorrer às vagas reservadas a candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Parágrafo único. Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Art. 3º Os candidatos negros concorrerão concomitantemente às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso.

§ 1º Os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas.

§ 2º Em caso de desistência de candidato negro aprovado em vaga reservada, a vaga será preenchida pelo candidato negro posteriormente classificado.

§ 3º Na hipótese de não haver número de candidatos negros aprovados suficiente para ocupar as vagas reservadas, as vagas remanescentes serão revertidas para a ampla

concorrência e serão preenchidas pelos demais candidatos aprovados, observada a ordem de classificação.

Art. 4º A nomeação dos candidatos aprovados respeitará os critérios de alternância e proporcionalidade, que consideram a relação entre o número de vagas total e o número de vagas reservadas a candidatos com deficiência e a candidatos negros.

Art. 5º O órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica de que trata o § 1º do art. 49 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, será responsável pelo acompanhamento e avaliação anual do disposto nesta Lei, nos moldes previstos no art. 59 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e terá vigência pelo prazo de 10 (dez) anos.

Parágrafo único. Esta Lei não se aplicará aos concursos cujos editais já tiverem sido publicados antes de sua entrada em vigor.

Brasília, 9 de junho de 2014; 193º da Independência e 126º da República.

DILMA ROUSSEFF

Miriam Belchior

Luiza Helena de Bairros

Este texto não substitui o publicado no DOU de 10.6.2014

*

APÊNDICE F

LEI Nº 12.288, DE 20 DE JULHO DE 2010.

Art. 1º Esta Lei institui o Estatuto da Igualdade Racial, destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.

Parágrafo único. Para efeito deste Estatuto, considera-se:

I - discriminação racial ou étnico-racial: toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública ou privada;

II - desigualdade racial: toda situação injustificada de diferenciação de acesso e fruição de bens, serviços e oportunidades, nas esferas pública e privada, em virtude de raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica;

III - desigualdade de gênero e raça: assimetria existente no âmbito da sociedade que acentua a distância social entre mulheres negras e os demais segmentos sociais;

IV - população negra: o conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga;

V - políticas públicas: as ações, iniciativas e programas adotados pelo Estado no cumprimento de suas atribuições institucionais;

VI - ações afirmativas: os programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades.

Art. 2º É dever do Estado e da sociedade garantir a igualdade de oportunidades, reconhecendo a todo cidadão brasileiro, independentemente da etnia ou da cor da pele, o direito à participação na comunidade, especialmente nas atividades políticas, econômicas, empresariais, educacionais, culturais e esportivas, defendendo sua dignidade e seus valores religiosos e culturais.

Art. 3º Além das normas constitucionais relativas aos princípios fundamentais, aos direitos e garantias fundamentais e aos direitos sociais, econômicos e culturais, o Estatuto da Igualdade Racial adota como diretriz político-jurídica a inclusão das vítimas de desigualdade étnico-racial, a valorização da igualdade étnica e o fortalecimento da identidade nacional brasileira.

Art. 4º A participação da população negra, em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural do País será promovida, prioritariamente, por meio de:

I - inclusão nas políticas públicas de desenvolvimento econômico e social;

II - adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa;

III - modificação das estruturas institucionais do Estado para o adequado enfrentamento e a superação das desigualdades étnicas decorrentes do preconceito e da discriminação étnica;

IV - promoção de ajustes normativos para aperfeiçoar o combate à discriminação étnica e às desigualdades étnicas em todas as suas manifestações individuais, institucionais e estruturais;

V - eliminação dos obstáculos históricos, socioculturais e institucionais que impedem a representação da diversidade étnica nas esferas pública e privada;

VI - estímulo, apoio e fortalecimento de iniciativas oriundas da sociedade civil direcionadas à promoção da igualdade de oportunidades e ao combate às desigualdades étnicas, inclusive mediante a implementação de incentivos e critérios de condicionamento e prioridade no acesso aos recursos públicos;

VII - implementação de programas de ação afirmativa destinados ao enfrentamento das desigualdades étnicas no tocante à educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia, meios de comunicação de massa, financiamentos públicos, acesso à terra, à Justiça, e outros.

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

Art. 5º Para a consecução dos objetivos desta Lei, é instituído o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), conforme estabelecido no Título III.

TÍTULO II

DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

CAPÍTULO I

DO DIREITO À SAÚDE

Art. 6º O direito à saúde da população negra será garantido pelo poder público mediante políticas universais, sociais e econômicas destinadas à redução do risco de doenças e de outros agravos.

§ 1º O acesso universal e igualitário ao Sistema Único de Saúde (SUS) para promoção, proteção e recuperação da saúde da população negra será de responsabilidade dos órgãos e instituições públicas federais, estaduais, distritais e municipais, da administração direta e indireta.

§ 2º O poder público garantirá que o segmento da população negra vinculado aos seguros privados de saúde seja tratado sem discriminação.

Art. 7º O conjunto de ações de saúde voltadas à população negra constitui a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, organizada de acordo com as diretrizes abaixo especificadas:

I - ampliação e fortalecimento da participação de lideranças dos movimentos sociais em defesa da saúde da população negra nas instâncias de participação e controle social do SUS;

II - produção de conhecimento científico e tecnológico em saúde da população negra;

III - desenvolvimento de processos de informação, comunicação e educação para contribuir com a redução das vulnerabilidades da população negra.

Art. 8º Constituem objetivos da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra:

I - a promoção da saúde integral da população negra, priorizando a redução das desigualdades étnicas e o combate à discriminação nas instituições e serviços do SUS;

II - a melhoria da qualidade dos sistemas de informação do SUS no que tange à coleta, ao processamento e à análise dos dados desagregados por cor, etnia e gênero;

III - o fomento à realização de estudos e pesquisas sobre racismo e saúde da população negra;

IV - a inclusão do conteúdo da saúde da população negra nos processos de formação e educação permanente dos trabalhadores da saúde;

V - a inclusão da temática saúde da população negra nos processos de formação política das lideranças de movimentos sociais para o exercício da participação e controle social no SUS.

Parágrafo único. Os moradores das comunidades de remanescentes de quilombos serão beneficiários de incentivos específicos para a garantia do direito à saúde, incluindo melhorias nas condições ambientais, no saneamento básico, na segurança alimentar e nutricional e na atenção integral à saúde.

CAPÍTULO II

DO DIREITO À EDUCAÇÃO, À CULTURA, AO ESPORTE E AO LAZER

Seção I

Disposições Gerais

Art. 9º A população negra tem direito a participar de atividades educacionais, culturais, esportivas e de lazer adequadas a seus interesses e condições, de modo a contribuir para o patrimônio cultural de sua comunidade e da sociedade brasileira.

Art. 10. Para o cumprimento do disposto no art. 9º, os governos federal, estaduais, distrital e municipais adotarão as seguintes providências:

I - promoção de ações para viabilizar e ampliar o acesso da população negra ao ensino gratuito e às atividades esportivas e de lazer;

II - apoio à iniciativa de entidades que mantenham espaço para promoção social e cultural da população negra;

III - desenvolvimento de campanhas educativas, inclusive nas escolas, para que a solidariedade aos membros da população negra faça parte da cultura de toda a sociedade;

IV - implementação de políticas públicas para o fortalecimento da juventude negra brasileira.

Seção II

Da Educação

Art. 11. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, é obrigatório o estudo da história geral da África e da história da população negra no Brasil, observado o disposto na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 1º Os conteúdos referentes à história da população negra no Brasil serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, resgatando sua contribuição decisiva para o desenvolvimento social, econômico, político e cultural do País.

§ 2º O órgão competente do Poder Executivo fomentará a formação inicial e continuada de professores e a elaboração de material didático específico para o cumprimento do disposto no **caput** deste artigo.

§ 3º Nas datas comemorativas de caráter cívico, os órgãos responsáveis pela educação incentivarão a participação de intelectuais e representantes do movimento negro para debater com os estudantes suas vivências relativas ao tema em comemoração.

Art. 12. Os órgãos federais, distritais e estaduais de fomento à pesquisa e à pós-graduação poderão criar incentivos a pesquisas e a programas de estudo voltados para temas referentes às relações étnicas, aos quilombos e às questões pertinentes à população negra.

Art. 13. O Poder Executivo federal, por meio dos órgãos competentes, incentivará as instituições de ensino superior públicas e privadas, sem prejuízo da legislação em vigor, a:

I - resguardar os princípios da ética em pesquisa e apoiar grupos, núcleos e centros de pesquisa, nos diversos programas de pós-graduação que desenvolvam temáticas de interesse da população negra;

II - incorporar nas matrizes curriculares dos cursos de formação de professores temas que incluam valores concernentes à pluralidade étnica e cultural da sociedade brasileira;

III - desenvolver programas de extensão universitária destinados a aproximar jovens negros de tecnologias avançadas, assegurado o princípio da proporcionalidade de gênero entre os beneficiários;

IV - estabelecer programas de cooperação técnica, nos estabelecimentos de ensino públicos, privados e comunitários, com as escolas de educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e ensino técnico, para a formação docente baseada em princípios de equidade, de tolerância e de respeito às diferenças étnicas.

Art. 14. O poder público estimulará e apoiará ações socioeducacionais realizadas por entidades do movimento negro que desenvolvam atividades voltadas para a inclusão social, mediante cooperação técnica, intercâmbios, convênios e incentivos, entre outros mecanismos.

Art. 15. O poder público adotará programas de ação afirmativa.

Art. 16. O Poder Executivo federal, por meio dos órgãos responsáveis pelas políticas de promoção da igualdade e de educação, acompanhará e avaliará os programas de que trata esta Seção.

Seção III

Da Cultura

Art. 17. O poder público garantirá o reconhecimento das sociedades negras, clubes e outras formas de manifestação coletiva da população negra, com trajetória histórica comprovada, como patrimônio histórico e cultural, nos termos dos arts. 215 e 216 da Constituição Federal.

Art. 18. É assegurado aos remanescentes das comunidades dos quilombos o direito à preservação de seus usos, costumes, tradições e manifestos religiosos, sob a proteção do Estado.

Parágrafo único. A preservação dos documentos e dos sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, tombados nos termos do § 5o do art. 216 da Constituição Federal, receberá especial atenção do poder público.

Art. 19. O poder público incentivará a celebração das personalidades e das datas comemorativas relacionadas à trajetória do samba e de outras manifestações culturais de matriz africana, bem como sua comemoração nas instituições de ensino públicas e privadas.

Art. 20. O poder público garantirá o registro e a proteção da capoeira, em todas as suas modalidades, como bem de natureza imaterial e de formação da identidade cultural brasileira, nos termos do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. O poder público buscará garantir, por meio dos atos normativos necessários, a preservação dos elementos formadores tradicionais da capoeira nas suas relações internacionais.

Seção IV

Do Esporte e Lazer

Art. 21. O poder público fomentará o pleno acesso da população negra às práticas desportivas, consolidando o esporte e o lazer como direitos sociais.

Art. 22. A capoeira é reconhecida como desporto de criação nacional, nos termos do art. 217 da Constituição Federal.

§ 1º A atividade de capoeirista será reconhecida em todas as modalidades em que a capoeira se manifesta, seja como esporte, luta, dança ou música, sendo livre o exercício em todo o território nacional.

§ 2º É facultado o ensino da capoeira nas instituições públicas e privadas pelos capoeiristas e mestres tradicionais, pública e formalmente reconhecidos.

CAPÍTULO III

DO DIREITO À LIBERDADE DE CONSCIÊNCIA E DE CRENÇA E AO LIVRE EXERCÍCIO DOS CULTOS RELIGIOSOS

Art. 23. É inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias.

Art. 24. O direito à liberdade de consciência e de crença e ao livre exercício dos cultos religiosos de matriz africana compreende:

I - a prática de cultos, a celebração de reuniões relacionadas à religiosidade e a fundação e manutenção, por iniciativa privada, de lugares reservados para tais fins;

II - a celebração de festividades e cerimônias de acordo com preceitos das respectivas religiões;

III - a fundação e a manutenção, por iniciativa privada, de instituições beneficentes ligadas às respectivas convicções religiosas;

IV - a produção, a comercialização, a aquisição e o uso de artigos e materiais religiosos adequados aos costumes e às práticas fundadas na respectiva religiosidade, ressalvadas as condutas vedadas por legislação específica;

V - a produção e a divulgação de publicações relacionadas ao exercício e à difusão das religiões de matriz africana;

VI - a coleta de contribuições financeiras de pessoas naturais e jurídicas de natureza privada para a manutenção das atividades religiosas e sociais das respectivas religiões;

VII - o acesso aos órgãos e aos meios de comunicação para divulgação das respectivas religiões;

VIII - a comunicação ao Ministério Público para abertura de ação penal em face de atitudes e práticas de intolerância religiosa nos meios de comunicação e em quaisquer outros locais.

Art. 25. É assegurada a assistência religiosa aos praticantes de religiões de matrizes africanas internados em hospitais ou em outras instituições de internação coletiva, inclusive àqueles submetidos a pena privativa de liberdade.

Art. 26. O poder público adotará as medidas necessárias para o combate à intolerância com as religiões de matrizes africanas e à discriminação de seus seguidores, especialmente com o objetivo de:

I - coibir a utilização dos meios de comunicação social para a difusão de proposições, imagens ou abordagens que exponham pessoa ou grupo ao ódio ou ao desprezo por motivos fundados na religiosidade de matrizes africanas;

II - inventariar, restaurar e proteger os documentos, obras e outros bens de valor artístico e cultural, os monumentos, mananciais, flora e sítios arqueológicos vinculados às religiões de matrizes africanas;

III - assegurar a participação proporcional de representantes das religiões de matrizes africanas, ao lado da representação das demais religiões, em comissões, conselhos, órgãos e outras instâncias de deliberação vinculadas ao poder público.

CAPÍTULO IV

DO ACESSO À TERRA E À MORADIA ADEQUADA

Seção I

Do Acesso à Terra

Art. 27. O poder público elaborará e implementará políticas públicas capazes de promover o acesso da população negra à terra e às atividades produtivas no campo.

Art. 28. Para incentivar o desenvolvimento das atividades produtivas da população negra no campo, o poder público promoverá ações para viabilizar e ampliar o seu acesso ao financiamento agrícola.

Art. 29. Serão assegurados à população negra a assistência técnica rural, a simplificação do acesso ao crédito agrícola e o fortalecimento da infraestrutura de logística para a comercialização da produção.

Art. 30. O poder público promoverá a educação e a orientação profissional agrícola para os trabalhadores negros e as comunidades negras rurais.

Art. 31. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Art. 32. O Poder Executivo federal elaborará e desenvolverá políticas públicas especiais voltadas para o desenvolvimento sustentável dos remanescentes das comunidades dos quilombos, respeitando as tradições de proteção ambiental das comunidades.

Art. 33. Para fins de política agrícola, os remanescentes das comunidades dos quilombos receberão dos órgãos competentes tratamento especial diferenciado, assistência técnica e linhas especiais de financiamento público, destinados à realização de suas atividades produtivas e de infraestrutura.

Art. 34. Os remanescentes das comunidades dos quilombos se beneficiarão de todas as iniciativas previstas nesta e em outras leis para a promoção da igualdade étnica.

Seção II

Da Moradia

Art. 35. O poder público garantirá a implementação de políticas públicas para assegurar o direito à moradia adequada da população negra que vive em favelas, cortiços, áreas urbanas subutilizadas, degradadas ou em processo de degradação, a fim de reintegrá-las à dinâmica urbana e promover melhorias no ambiente e na qualidade de vida.

Parágrafo único. O direito à moradia adequada, para os efeitos desta Lei, inclui não apenas o provimento habitacional, mas também a garantia da infraestrutura urbana e dos equipamentos comunitários associados à função habitacional, bem como a assistência técnica e jurídica para a construção, a reforma ou a regularização fundiária da habitação em área urbana.

Art. 36. Os programas, projetos e outras ações governamentais realizadas no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), regulado pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, devem considerar as peculiaridades sociais, econômicas e culturais da população negra.

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estimularão e facilitarão a participação de organizações e movimentos representativos da população negra na composição dos conselhos constituídos para fins de aplicação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Art. 37. Os agentes financeiros, públicos ou privados, promoverão ações para viabilizar o acesso da população negra aos financiamentos habitacionais.

CAPÍTULO V

DO TRABALHO

Art. 38. A implementação de políticas voltadas para a inclusão da população negra no mercado de trabalho será de responsabilidade do poder público, observando-se:

I - o instituído neste Estatuto;

II - os compromissos assumidos pelo Brasil ao ratificar a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965;

III - os compromissos assumidos pelo Brasil ao ratificar a Convenção nº 111, de 1958, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata da discriminação no emprego e na profissão;

IV - os demais compromissos formalmente assumidos pelo Brasil perante a comunidade internacional.

Art. 39. O poder público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas.

§ 1º A igualdade de oportunidades será lograda mediante a adoção de políticas e programas de formação profissional, de emprego e de geração de renda voltados para a população negra.

§ 2º As ações visando a promover a igualdade de oportunidades na esfera da administração pública far-se-ão por meio de normas estabelecidas ou a serem estabelecidas em legislação específica e em seus regulamentos.

§ 3º O poder público estimulará, por meio de incentivos, a adoção de iguais medidas pelo setor privado.

§ 4º As ações de que trata o **caput** deste artigo assegurarão o princípio da proporcionalidade de gênero entre os beneficiários.

§ 5º Será assegurado o acesso ao crédito para a pequena produção, nos meios rural e urbano, com ações afirmativas para mulheres negras.

§ 6º O poder público promoverá campanhas de sensibilização contra a marginalização da mulher negra no trabalho artístico e cultural.

§ 7º O poder público promoverá ações com o objetivo de elevar a escolaridade e a qualificação profissional nos setores da economia que contem com alto índice de ocupação por trabalhadores negros de baixa escolarização.

Art. 40. O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) formulará políticas, programas e projetos voltados para a inclusão da população negra no mercado de trabalho e orientará a destinação de recursos para seu financiamento.

Art. 41. As ações de emprego e renda, promovidas por meio de financiamento para constituição e ampliação de pequenas e médias empresas e de programas de geração de renda, contemplarão o estímulo à promoção de empresários negros.

Parágrafo único. O poder público estimulará as atividades voltadas ao turismo étnico com enfoque nos locais, monumentos e cidades que retratem a cultura, os usos e os costumes da população negra.

Art. 42. O Poder Executivo federal poderá implementar critérios para provimento de cargos em comissão e funções de confiança destinados a ampliar a participação de negros, buscando reproduzir a estrutura da distribuição étnica nacional ou, quando for o caso, estadual, observados os dados demográficos oficiais.

CAPÍTULO VI

DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

Art. 43. A produção veiculada pelos órgãos de comunicação valorizará a herança cultural e a participação da população negra na história do País.

Art. 44. Na produção de filmes e programas destinados à veiculação pelas emissoras de televisão e em salas cinematográficas, deverá ser adotada a prática de conferir oportunidades de emprego para atores, figurantes e técnicos negros, sendo vedada toda e qualquer discriminação de natureza política, ideológica, étnica ou artística.

Parágrafo único. A exigência disposta no **caput** não se aplica aos filmes e programas que abordem especificidades de grupos étnicos determinados.

Art. 45. Aplica-se à produção de peças publicitárias destinadas à veiculação pelas emissoras de televisão e em salas cinematográficas o disposto no art. 44.

Art. 46. Os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, as empresas públicas e as sociedades de economia mista federais deverão incluir cláusulas de participação de artistas negros nos contratos de realização de filmes, programas ou quaisquer outras peças de caráter publicitário.

§ 1º Os órgãos e entidades de que trata este artigo incluirão, nas especificações para contratação de serviços de consultoria, conceituação, produção e realização de filmes, programas ou peças publicitárias, a obrigatoriedade da prática de iguais oportunidades de emprego para as pessoas relacionadas com o projeto ou serviço contratado.

§ 2º Entende-se por prática de iguais oportunidades de emprego o conjunto de medidas sistemáticas executadas com a finalidade de garantir a diversidade étnica, de sexo e de idade na equipe vinculada ao projeto ou serviço contratado.

§ 3º A autoridade contratante poderá, se considerar necessário para garantir a prática de iguais oportunidades de emprego, requerer auditoria por órgão do poder público federal.

§ 4º A exigência disposta no **caput** não se aplica às produções publicitárias quando abordarem especificidades de grupos étnicos determinados.

TÍTULO III

DO SISTEMA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

(SINAPIR)

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

Art. 47. É instituído o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir) como forma de organização e de articulação voltadas à implementação do conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades étnicas existentes no País, prestados pelo poder público federal.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão participar do Sinapir mediante adesão.

§ 2º O poder público federal incentivará a sociedade e a iniciativa privada a participar do Sinapir.

CAPÍTULO II

DOS OBJETIVOS

Art. 48. São objetivos do Sinapir:

I - promover a igualdade étnica e o combate às desigualdades sociais resultantes do racismo, inclusive mediante adoção de ações afirmativas;

II - formular políticas destinadas a combater os fatores de marginalização e a promover a integração social da população negra;

III - descentralizar a implementação de ações afirmativas pelos governos estaduais, distrital e municipais;

IV - articular planos, ações e mecanismos voltados à promoção da igualdade étnica;

V - garantir a eficácia dos meios e dos instrumentos criados para a implementação das ações afirmativas e o cumprimento das metas a serem estabelecidas.

CAPÍTULO III

DA ORGANIZAÇÃO E COMPETÊNCIA

Art. 49. O Poder Executivo federal elaborará plano nacional de promoção da igualdade racial contendo as metas, princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR).

§ 1º A elaboração, implementação, coordenação, avaliação e acompanhamento da PNPIR, bem como a organização, articulação e coordenação do Sinapir, serão efetivados pelo órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica em âmbito nacional.

§ 2º É o Poder Executivo federal autorizado a instituir fórum intergovernamental de promoção da igualdade étnica, a ser coordenado pelo órgão responsável pelas políticas de promoção da igualdade étnica, com o objetivo de implementar estratégias que visem à incorporação da política nacional de promoção da igualdade étnica nas ações governamentais de Estados e Municípios.

§ 3º As diretrizes das políticas nacional e regional de promoção da igualdade étnica serão elaboradas por órgão colegiado que assegure a participação da sociedade civil.

Art. 50. Os Poderes Executivos estaduais, distrital e municipais, no âmbito das respectivas esferas de competência, poderão instituir conselhos de promoção da igualdade étnica, de caráter permanente e consultivo, compostos por igual número de representantes de órgãos e entidades públicas e de organizações da sociedade civil representativas da população negra.

Parágrafo único. O Poder Executivo priorizará o repasse dos recursos referentes aos programas e atividades previstos nesta Lei aos Estados, Distrito Federal e Municípios que tenham criado conselhos de promoção da igualdade étnica.

CAPÍTULO IV

DAS OUVIDORIAS PERMANENTES E DO ACESSO À JUSTIÇA E À SEGURANÇA

Art. 51. O poder público federal instituirá, na forma da lei e no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, Ouvidorias Permanentes em Defesa da Igualdade Racial, para receber e encaminhar denúncias de preconceito e discriminação com base em etnia ou cor e acompanhar a implementação de medidas para a promoção da igualdade.

Art. 52. É assegurado às vítimas de discriminação étnica o acesso aos órgãos de Ouvidoria Permanente, à Defensoria Pública, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, em todas as suas instâncias, para a garantia do cumprimento de seus direitos.

Parágrafo único. O Estado assegurará atenção às mulheres negras em situação de violência, garantida a assistência física, psíquica, social e jurídica.

Art. 53. O Estado adotará medidas especiais para coibir a violência policial incidente sobre a população negra.

Parágrafo único. O Estado implementará ações de ressocialização e proteção da juventude negra em conflito com a lei e exposta a experiências de exclusão social.

Art. 54. O Estado adotará medidas para coibir atos de discriminação e preconceito praticados por servidores públicos em detrimento da população negra, observado, no que couber, o disposto na Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989.

Art. 55. Para a apreciação judicial das lesões e das ameaças de lesão aos interesses da população negra decorrentes de situações de desigualdade étnica, recorrer-se-á, entre outros instrumentos, à ação civil pública, disciplinada na Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

CAPÍTULO V

DO FINANCIAMENTO DAS INICIATIVAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

Art. 56. Na implementação dos programas e das ações constantes dos planos plurianuais e dos orçamentos anuais da União, deverão ser observadas as políticas de ação afirmativa a que se refere o inciso VII do art. 4º desta Lei e outras políticas públicas que tenham como objetivo promover a igualdade de oportunidades e a inclusão social da população negra, especialmente no que tange a:

- I - promoção da igualdade de oportunidades em educação, emprego e moradia;
- II - financiamento de pesquisas, nas áreas de educação, saúde e emprego, voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população negra;
- III - incentivo à criação de programas e veículos de comunicação destinados à divulgação de matérias relacionadas aos interesses da população negra;
- IV - incentivo à criação e à manutenção de microempresas administradas por pessoas autodeclaradas negras;
- V - iniciativas que incrementem o acesso e a permanência das pessoas negras na educação fundamental, média, técnica e superior;
- VI - apoio a programas e projetos dos governos estaduais, distrital e municipais e de entidades da sociedade civil voltados para a promoção da igualdade de oportunidades para a população negra;
- VII - apoio a iniciativas em defesa da cultura, da memória e das tradições africanas e brasileiras.

§ 1º O Poder Executivo federal é autorizado a adotar medidas que garantam, em cada exercício, a transparência na alocação e na execução dos recursos necessários ao financiamento das ações previstas neste Estatuto, explicitando, entre outros, a proporção dos recursos orçamentários destinados aos programas de promoção da igualdade, especialmente nas áreas de educação, saúde, emprego e renda, desenvolvimento agrário, habitação popular, desenvolvimento regional, cultura, esporte e lazer.

§ 2º Durante os 5 (cinco) primeiros anos, a contar do exercício subsequente à publicação deste Estatuto, os órgãos do Poder Executivo federal que desenvolvem políticas e programas nas áreas referidas no § 1º deste artigo discriminarão em seus orçamentos anuais a participação nos programas de ação afirmativa referidos no inciso VII do art. 4º desta Lei.

§ 3º O Poder Executivo é autorizado a adotar as medidas necessárias para a adequada implementação do disposto neste artigo, podendo estabelecer patamares de participação crescente dos programas de ação afirmativa nos orçamentos anuais a que se refere o § 2º deste artigo.

§ 4º O órgão colegiado do Poder Executivo federal responsável pela promoção da igualdade racial acompanhará e avaliará a programação das ações referidas neste artigo nas propostas orçamentárias da União.

Art. 57. Sem prejuízo da destinação de recursos ordinários, poderão ser consignados nos orçamentos fiscal e da seguridade social para financiamento das ações de que trata o art. 56:

I - transferências voluntárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - doações voluntárias de particulares;

III - doações de empresas privadas e organizações não governamentais, nacionais ou internacionais;

IV - doações voluntárias de fundos nacionais ou internacionais;

V - doações de Estados estrangeiros, por meio de convênios, tratados e acordos internacionais.

TÍTULO IV

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 58. As medidas instituídas nesta Lei não excluem outras em prol da população negra que tenham sido ou venham a ser adotadas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Art. 59. O Poder Executivo federal criará instrumentos para aferir a eficácia social das medidas previstas nesta Lei e efetuará seu monitoramento constante, com a emissão e a divulgação de relatórios periódicos, inclusive pela rede mundial de computadores.

Art. 60. Os arts. 3º e 4º da Lei nº 7.716, de 1989, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem, por motivo de discriminação de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, obstar a promoção funcional.” (NR)

“Art. 4º

§ 1º Incorre na mesma pena quem, por motivo de discriminação de raça ou de cor ou práticas resultantes do preconceito de descendência ou origem nacional ou étnica:

I - deixar de conceder os equipamentos necessários ao empregado em igualdade de condições com os demais trabalhadores;

II - impedir a ascensão funcional do empregado ou obstar outra forma de benefício profissional;

III - proporcionar ao empregado tratamento diferenciado no ambiente de trabalho, especialmente quanto ao salário.

§ 2º Ficará sujeito às penas de multa e de prestação de serviços à comunidade, incluindo atividades de promoção da igualdade racial, quem, em anúncios ou qualquer outra forma de recrutamento de trabalhadores, exigir aspectos de aparência próprios de raça ou etnia para emprego cujas atividades não justifiquem essas exigências.” (NR)

Art. 61. Os arts. 3º e 4º da Lei nº 9.029, de 13 de abril de 1995, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º Sem prejuízo do prescrito no art. 2º e nos dispositivos legais que tipificam os crimes resultantes de preconceito de etnia, raça ou cor, as infrações do disposto nesta Lei são passíveis das seguintes cominações:

.....” (NR)

“Art. 4º O rompimento da relação de trabalho por ato discriminatório, nos moldes desta Lei, além do direito à reparação pelo dano moral, faculta ao empregado optar entre:

.....” (NR)

Art. 62. O art. 13 da Lei no 7.347, de 1985, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, renumerando-se o atual parágrafo único como § 1º:

“Art. 13.

§ 1º

§ 2º Havendo acordo ou condenação com fundamento em dano causado por ato de discriminação étnica nos termos do disposto no art. 1º desta Lei, a prestação em dinheiro reverterá diretamente ao fundo de que trata o **caput** e será utilizada para ações de promoção da igualdade étnica, conforme definição do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, na hipótese de extensão nacional, ou dos Conselhos de Promoção de Igualdade Racial estaduais ou locais, nas hipóteses de danos com extensão regional ou local, respectivamente.” (NR)

Art. 63. O § 1º do art. 1º da Lei nº 10.778, de 24 de novembro de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º

§ 1º Para os efeitos desta Lei, entende-se por violência contra a mulher qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, inclusive decorrente de discriminação ou desigualdade étnica, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público quanto no privado.

.....” (NR)

Art. 64. O § 3º do art. 20 da Lei nº 7.716, de 1989, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso III:

“Art. 20.

.....

§ 3º

.....

III - a interdição das respectivas mensagens ou páginas de informação na rede mundial de computadores.

.....” (NR)

Art. 65. Esta Lei entra em vigor 90 (noventa) dias após a data de sua publicação.

Brasília, 20 de julho de 2010; 189º da Independência e 122º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Eloi Ferreira de Araújo