

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO**

**MARIA CLARA GOMES DA SILVA**

**A NECESSIDADE DE APLICAÇÃO DO SISTEMA DE COTAS RACIAIS NOS  
CONCURSOS PÚBLICOS À LUZ DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE**

**SÃO PAULO**

**2024**

MARIA CLARA GOMES DA SILVA

**A NECESSIDADE DE APLICAÇÃO DO SISTEMA DE COTAS RACIAIS NOS  
CONCURSOS PÚBLICOS À LUZ DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE**

Trabalho de conclusão de curso submetido ao professor-orientador como pré-requisito indispensável para a obtenção de título de Bacharel em Direito na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

**Orientador:** Prof. Dr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara

São Paulo

2024

## AGRADECIMENTOS

Ao meu pai, meu grande amor, o melhor professor que já tive, o maior incentivador dos meus sonhos, a minha maior saudade.

Ao meu avô, a pessoa mais doce que já conheci e que sempre sonhou com esse momento.

À minha mãe, a pessoa mais especial da minha vida, o maior sinônimo de amor e carinho que tenho, que abdicou de uma vida por todos nós e que me ensinou sobre todos os valores que carrego comigo hoje.

Ao meu irmão e melhor amigo, que me ensina todos os dias sobre a leveza e a alegria da vida e que nos momentos de menor clareza, me faz lembrar de quem eu sou.

Ao meu Tio André, a maior referência de ser humano profissional, nobre e dedicado que tenho, aquele que não pensou duas vezes ao me apoiar e permitir que eu continuasse vivendo esse sonho. Serei eternamente grata.

À minha avó, uma mulher resiliente, sempre à frente do seu tempo, que me ensina todos os dias a ser uma pessoa mais forte e perseverante.

À minha tia Kika, que no momento mais difícil da minha vida segurou na minha mão e não soltou até hoje.

À minha terapeuta, que me ensinou a nunca desistir, me ajudando a trilhar todo caminho até aqui.

À minha cunhada, que esteve sempre presente durante essa caminhada.

Aos meus colegas de faculdade, em especial ao Caio e a Edvânia, que sempre estiveram ao meu lado e tornaram essa jornada mais divertida.

Ao meu professor orientador, Jacintho Arruda Câmara, que me ajudou na escolha desse tema tão importante no debate da democracia racial no Brasil.

Por fim, a todos os meus familiares, que sempre me apoiaram com seu amor incondicional, sem vocês, eu nada seria.

A liberdade é negra, mas a igualdade é branca  
(Schwarcz, 2019, p. 31).

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar as ações afirmativas, com ênfase na aplicação do sistema de cotas raciais em concursos públicos, sob a ótica histórica e jurídica do princípio da igualdade. Busca-se fundamentar a necessidade e a exigência constitucional de implementar cotas raciais nos concursos públicos, a fim de garantir a efetiva igualdade de tratamento, conforme preceitua a Constituição ao tratar desigualmente os desiguais. Para isso, é essencial contextualizar o histórico da escravidão no Brasil e suas implicações no racismo estrutural, correlacionando essas marcas com a análise do princípio da igualdade, dos concursos públicos e da eficiência administrativa. O trabalho também aborda as ações afirmativas, seu conceito e o papel do Estado, finalizando com uma análise das decisões do Supremo Tribunal Federal, como a Arguição de Preceito Fundamental nº 186 e a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41, que validaram, respectivamente, a política de cotas raciais na Universidade de Brasília (UnB) e a Lei nº 12.990/2014, que reservou 20% das vagas nos concursos públicos para negros.

**Palavras-chave:** Cotas raciais; concurso público; ações afirmativas; racismo; princípio da igualdade.

## **ABSTRACT**

The aim of this paper is to analyze affirmative action, with an emphasis on the application of the racial quota system in public exams, from the historical and legal perspective of the principle of equality. It seeks to substantiate the need and the constitutional requirement to implement racial quotas in public tenders, in order to guarantee effective equal treatment, as precepted by the Constitution when treating unequals unequally. To do this, it is essential to contextualize the history of slavery in Brazil and its implications for structural racism, correlating these marks with an analysis of the principle of equality, public tenders and administrative efficiency. The paper also discusses affirmative action, its concept and the role of the state, ending with an analysis of the decisions of the Federal Supreme Court, such as Fundamental Precept Claim No. 186 and Declaratory Action of Constitutionality No. 41, which validated, respectively, the policy of racial quotas at the University of Brasilia (UnB) and Law No. 12.990/2014, which reserved 20% of vacancies in public tenders for blacks.

**Key-words:** Racial quota system; public exams; affirmative action; racismo; principle of equality.

## SUMÁRIO

|                                                                                                        |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>                                                                              | <b>7</b>  |
| <b>2 CONTEXTO HISTÓRICO: O RACISMO ESTRUTURAL NO BRASIL .....</b>                                      | <b>12</b> |
| <b>3 PRINCÍPIOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL .....</b>                                                      | <b>16</b> |
| 3.1 Princípio da igualdade: igualdade formal, igualdade material e igualdade de reconhecimento .....   | 16        |
| 3.2 Princípio da eficiência da administração .....                                                     | 19        |
| 3.3 Princípio do concurso público .....                                                                | 22        |
| <b>4 O CONCEITO DE AÇÕES AFIRMATIVAS E A NECESSIDADE DE SUA APLICAÇÃO PELO ESTADO BRASILEIRO .....</b> | <b>26</b> |
| 4.1 Conceituação das ações afirmativas.....                                                            | 26        |
| 4.2 A lei nº 12.990/2014 e seus impactos .....                                                         | 29        |
| <b>5 COMO O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL VEM ANALISANDO A QUESTÃO DAS COTAS RACIAIS .....</b>              | <b>32</b> |
| 5.1 Análise da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186 .....                         | 33        |
| 5.2 Análise da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41 .....                                    | 34        |
| <b>6 CONCLUSÃO.....</b>                                                                                | <b>38</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>                                                                               | <b>41</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Ainda que hoje o Brasil viva em um regime de democracia, pode-se afirmar que não há uma democracia plena, diante da constatação de uma perversa injustiça social, fruto do passado escravocrata que moldou a sociedade brasileira. Apesar da população negra (pessoas que se declaram pretas e pardas) representar 55,5% dos residentes no país<sup>1</sup>, há diversos índices que pontuam a discriminação racial vivenciada diariamente por essas pessoas, como no trabalho, na educação, nas taxas de mortalidade, na criminalização na justiça, demonstrando, portanto, que as chances para população negra no país continuam altamente desiguais, ainda que em um cenário de ações afirmativas e maior conscientização social.

De modo ilustrativo, fundamental trazer alguns dados concretos que evidenciam o abismo racial existente no país. Em 2023, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) elaborou boletim informativo analisando as dificuldades da inserção da população negra no mercado de trabalho. De acordo com as estatísticas apontadas, os negros ocupavam somente 33,7% dos cargos de direção e gerência, ganhavam 39,2% a menos do que os não negros, sendo que em todos os cargos que ocupavam, o seu rendimento médio era menor do que a média da população. Entre os desocupados, o percentual de negros era de 65,1% e especificamente em relação às mulheres, 11,7% eram desocupadas, mesma porcentagem dos não negros na pandemia do COVID-19.<sup>2</sup>

No aspecto da violência, dados levantados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apontam que em 2023, 77,1% das vítimas de homicídio no Brasil eram pessoas negras, sendo que em 2021, dos 3.858 homicídios entre mulheres, 2.601 eram mulheres negras<sup>3</sup>. Além disso, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2023 não só indicou que 68,2% da população carcerária é composta por negros, como também constatou que no ano de 2022 o percentual de vítimas negras letais decorrentes de intervenções policiais chegou a 83,1%, sendo

---

<sup>1</sup> MOURA, Bruno de Freitas. Censo 2022: população parda supera a branca pela 1ª vez. **Agência Brasil**. Rio de Janeiro, 22 de dez. de 2023. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-12/censo-2022-populacao-parda-supera-branca-pela-1a-vez>>. Acesso em: 20 mai. 2024.

<sup>2</sup> DIEESE. Boletim especial – As dificuldades da população negra no mercado de trabalho. São Paulo, 20 de nov. de 2023. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/boletimespecial/2023/conscienciaNegra2023.html>>. Acesso em: 20 mai. 2024.

<sup>3</sup> CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.). Atlas da violência 2023. **Ipea**. Brasília, 2023. Disponível em <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/9350-223443riatlasdaviolencia2023-final.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2024.

certo que os jovens, em sua maioria pobres e residentes das periferias, são o alvo preferencial da letalidade policial.<sup>4</sup>

De acordo com a pesquisa Data Favela 2023<sup>5</sup>, realizada em parceria com o Instituto Locomotiva e a Central Única das Favelas (CUFA), dados relativos à moradia também são indicativos das condições desiguais na sociedade apontando que 67% das pessoas presentes nas favelas são negras.

Diante de todo esse cenário dramático, muito se discute acerca do dever de atuação do Estado brasileiro, por meio de políticas afirmativas, de reparar séculos de história que distanciam os direitos e garantias de uma população que foi severamente escravizada e infelizmente sente os impactos dessa violência até os dias de hoje.

Nesse sentido, as estatísticas felizmente têm apontado<sup>6</sup> o impacto e relevância do instituto das ações afirmativas na reparação da distorção histórica que é o racismo, pela constatação, por exemplo, do aumento do número de estudantes negros nas universidades e instituições federais de ensino, principalmente em virtude da Lei de Cotas instituída em 2012. No entanto, mesmo com esses avanços, há um longo caminho a ser percorrido para compensar e concretizar os direitos das pessoas negras no país.

Dentre as diversas esferas em que ainda se constata a desigualdade fática brutal no tratamento entre negros e brancos, observa-se a dificuldade de acesso dessa parcela da população aos quadros da Administração Pública. É certo que, embora os concursos públicos utilizem de métodos isonômicos e transparentes de seleção, estes não tem sido suficientes para assegurar que pretos e brancos concorram em pé de igualdade e conquistem uma vaga para integrar esse espaço relevante para toda sociedade.

---

<sup>4</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo, 2023. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2024.

<sup>5</sup> CARVALHO, Camila e NETTO, Vinicius. Pesquisa revela a segregação econômica nas favelas brasileiras. **UFF**. Rio de Janeiro, 09 de nov. de 2023. Disponível em: <<https://www.uff.br/?q=noticias/09-11-2023/pesquisa-revela-segregacao-economica-nas-favelas-brasileiras#:~:text=Segundo%20pesquisa%20promovida%20pelo%20Instituto,%2C%20que%20%C3%A9%20de%2055%25.>>>. Acesso em: 20 mai. 2024.

<sup>6</sup> BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio. Ingresso por cotas aumentou 167% nas universidades. **Inep**. Brasília, 20 de nov. de 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-da-educacao-superior/ingresso-por-cotas-aumentou-167-nas-universidades#:~:text=O%20n%C3%BAmero%20de%20ingressos%20na,de%20Cotas%20promulgada%20em%202012.>>>. Acesso em: 20 mai. 2024

Aqui é fundamental destacar que os negros estão sub-representados no serviço público federal brasileiro representando apenas 43% dos cargos<sup>7</sup>, sendo que nos cargos de maior prestígio, influência e poder, a sua presença é consideravelmente reduzida, evidenciando o grave problema que essas pessoas enfrentam ao não se reconhecerem em posições de destaque e gerência na sociedade brasileira. Além disso, como bem pontua Silvio Almeida em sua obra “Racismo Estrutural”, esses dados afastam o mito da democracia racial e confirmam o racismo institucional presente na nossa sociedade, no qual o domínio dos homens brancos nesse espaço de poder atesta a existência de regras que dificultam a ascensão de pessoas negras a esses cargos, bem como indicam a falta de abertura para se discutir a questão da desigualdade racial no Brasil:

No caso do racismo institucional, o domínio se dá com o estabelecimento de parâmetros discriminatórios baseados na raça, que servem para manter a hegemonia do grupo racial no poder. Isso faz com que a cultura, os padrões estéticos e as práticas de poder de um determinado grupo tornem-se o horizonte civilizatório do conjunto da sociedade. Assim, o domínio de homens brancos, em instituições públicas – o legislativo, o judiciário, o ministério público, reitorias de universidade etc. - e instituições privadas – por exemplo, diretoria de empresas – depende, em primeiro lugar, da existência de regras e padrões que direta ou indiretamente dificultem a ascensão de negros/e ou mulheres, e, em segundo lugar, da inexistência de espaços em que se discuta a desigualdade racial e de gênero, naturalizando, assim, o domínio do grupo formado por homens brancos (Almeida, 2020, p. 40).

Em razão de todo esse contexto, surge a necessidade de se dar um tratamento jurídico diverso a esse grupo de indivíduos excluídos no âmbito do serviço público, numa tentativa não somente de alcançar a igualdade formal presente no texto constitucional, mas também no sentido de concretizar a igualdade de reconhecimento, ou seja, possibilitar que pessoas negras se reconheçam em cargos de liderança e influência, rompendo com o estigma social de submissão, tornando as oportunidades iguais e diversificando os quadros da Administração Pública.

Entende-se, especialmente nesse caso, a essencialidade em se refletir a pluralidade da sociedade nesses espaços de tomadas de decisão, assegurando, portanto, um diálogo inclusivo e garantindo que as políticas públicas sejam pensadas de forma diversificada, refletindo os direitos e interesses de todas as camadas da sociedade, em especial àquela discriminada. Ora, não há como pensar em uma sociedade efetivamente igualitária sem que os indivíduos

---

<sup>7</sup> REPÚBLICA.ORG. **Especial: Onde estão os negros no serviço público?** Rio de Janeiro, 20 nov. 2022. Disponível em: <<https://republica.org/emdados/conteudo/especial-onde-estao-os-negros-no-servico-publico/>>. Acesso em: 20 mai. 2024.

pertencentes a ela não estejam devidamente representados em todos os espaços, principalmente nos espaços de poder.

No centro de toda a discussão das ações afirmativas, indaga-se, principalmente, a respeito da correta interpretação dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, em destaque o princípio da igualdade, e como deveria se dar sua aplicação no que tange o tema. Atualmente, tem-se que a garantia de eficiência do princípio da igualdade vai além da proibição de atos discriminatórios na sociedade, tendo o Estado a incumbência de atuar com medidas compensatórias em favor daqueles que sofrem injusta exclusão social e têm o exercício e gozo de seus direitos prejudicados.

Isto posto, ressalta-se que o objetivo principal deste trabalho é analisar a temática das ações afirmativas especificamente no contexto dos concursos públicos, ou seja, fundamentar histórica e juridicamente, à luz do princípio da igualdade, não apenas a necessidade, mas também a exigência de se aplicar o sistema de cotas raciais nos concursos públicos para garantir a efetiva observância desse corolário constitucional, que impõe ao Estado Democrático de Direito a obrigação de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida da sua desigualdade.

Assim, antes de qualquer análise jurídica, faz-se essencial remontar todo contexto histórico brasileiro, no qual imperou, do século XVI ao XIX, um sistema violento e cruel de escravidão e que explica o racismo estrutural do país.

A partir disso, imprescindível correlacionar as marcas desse sistema com uma análise mais profunda acerca das facetas do princípio da igualdade, do concurso público e da eficiência administrativa que regem a Constituição Federal e a Administração Pública, para uma real adequação destes a fim de se instituírem as cotas raciais para o ingresso justo da população negra ao serviço público. Além disso, é fundamental compreender o conceito das ações afirmativas e como o Estado deve atuar nesse contexto.

Por fim, será feita uma breve análise de como o Supremo Tribunal Federal tem decidido ao longos dos últimos anos as questões envolvendo as cotas raciais, como nos emblemáticos casos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186 e a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41, que declararam, respectivamente, constitucionais (i) a política de instituição de cotas raciais pela Universidade de Brasília (UnB); e (ii) a Lei nº 12.990/2014, que reservou aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da Administração Pública direta e indireta.

Parafraseando uma fala assertiva e pontual de Martin Luther King: “É óbvio que se um homem entra na linha de partida de uma corrida trezentos anos depois de outro, o primeiro teria de fazer uma façanha incrível a fim de recuperar o atraso”. Essa ideia não só ilustra a realidade da população negra no Brasil, que mesmo após a abolição da escravidão permaneceu sob a vigência de um código racial perverso e cruel, como também justifica a necessidade da discriminação positiva a ser praticada pelo Estado no âmbito dos concursos públicos para dirimir questões intrínsecas a sua estrutura e que serão devidamente aprofundadas no presente trabalho.

## 2 CONTEXTO HISTÓRICO: O RACISMO ESTRUTURAL NO BRASIL

Compreender a dinâmica da sociedade brasileira exige, em primeiro momento, a conceituação de raça e racismo.

Raça consiste tão somente em uma criação política que opera sob duas vertentes: as delimitações de características biológicas e das características étnico-culturais de determinados indivíduos. Em relação a primeira vertente, a cor da pele vai ser critério determinante para se definir a identidade racial. No que tange à segunda, são os costumes, a origem geográfica, a religião e a língua que darão forma a esse tipo de identidade (Almeida, 2020). Esse conceito político nada mais é do que uma forma utilizada para se legitimar a violência brutal praticada contra grupos minoritários, como é o caso da população negra.

O racismo, por sua vez, é expressão que tem a raça como elemento central, podendo ser definido como modo sistemático de discriminação que recai sob a raça de certa pessoa, constituído de ações conscientes e inconscientes que geram desigualdades ou privilégios para determinado grupo de indivíduos. Pontua-se ainda que o termo deve ser considerado em seu sentido amplo, e não apenas para atos individuais. Sua expressão está na sistematização da prática, que perpassa o cenário político, econômico e as relações cotidianas.

Diferentemente do que muitos acreditam, o racismo não deve ser considerado uma patologia, justificado pela irracionalidade dos indivíduos que o praticam. Na realidade, ele é o mais puro retrato da normalização da discriminação na sociedade, ou seja, é uma forma de racionalidade institucionalizada e presente em sua estrutura social. Deve ser tratado, portanto, em seu aspecto institucional e estrutural.

Isso quer dizer que as instituições de um Estado, reguladoras do comportamento dos indivíduos por meio de normas, procedimentos e padrões, conferem tratamento distinto a uma parcela da população justamente porque são comandadas por um grupo dominante. Nesse sentido, são as concepções de cultura, costumes e comportamentos desse grupo dominante, no caso a população branca, que serão repassados à sociedade, garantindo privilégios e a proteção de seus interesses em detrimento de grupos considerados racialmente inferiores:

No caso do racismo institucional, o domínio se dá com o estabelecimento de parâmetros discriminatórios baseados na raça, que servem para manter a hegemonia do grupo racial no poder. Isso faz com que a cultura, os padrões estéticos e as práticas de poder de um determinado grupo tornem-se o horizonte civilizatório do conjunto da sociedade. Assim, o domínio de homens brancos em instituições públicas – o legislativo, o judiciário, o ministério público, reitorias de universidade etc. – e instituições privadas – por exemplo, diretoria de empresa – depende, em primeiro lugar, da existência de regras e padrões que direta ou indiretamente dificultem a ascensão de negros e/ou mulheres, e, em segundo lugar, da inexistência de espaços

em que se discuta a desigualdade racial e de gênero, naturalizando, assim, o domínio do grupo formado por homens brancos (Almeida, 2020, p. 40).

Tais instituições tem a atuação condicionada a uma estrutura social preexistente, na qual pretos e brancos são colocados em posições antagônicas. As instituições apenas reproduzem aquilo que faz parte da ordem social. Ou seja, as instituições são racistas porque a sociedade é racista (Almeida, 2020). O que se tem, portanto, é a normalização de comportamentos discriminatórios no âmbito das relações econômicas, jurídicas, políticas e na convivência entre os indivíduos. A esse fenômeno em que o racismo é inerente à ordem social, dá-se o nome de racismo estrutural.

Assim, o racismo nada mais é do que um processo em que as condições de organização da sociedade reproduzem a subalternidade de determinados grupos que são identificados racialmente.

Feitos esses esclarecimentos, é imprescindível destacar que não existe uma compreensão da história do Brasil sem levar em consideração o racismo perverso presente nessa sociedade. O período da escravidão no país foi um dos mais longos da história, se estendendo por quase quatro séculos, em que a população negra foi tratada como mercadoria, em um comércio considerado altamente lucrativo. As relações entre brancos e negros era fundamentada na ideia da posse. Esses vínculos eram marcados pela vigilância constante, ausência de liberdade e limitação do arbítrio. Os escravizados enfrentavam intensas jornadas de trabalho por dia, recebiam apenas uma muda de roupa por ano e quase nenhuma alimentação. Embora a alfabetização não fosse legalmente proibida, poucos proprietários de escravizados permitiam que seus cativos frequentassem a escola, o que dificultava ainda mais a possibilidade de ascensão social para essas pessoas (Schwarcz, 2019).

Ao longo desses anos, uma série de dispositivos legais foram criados e legitimaram essa prática, possibilitando a manutenção das desigualdades sociais. Em 1824, embora a Constituição Federal garantisse o acesso à educação para todos os cidadãos, ela impunha restrições, excluindo explicitamente os negros escravizados dessa possibilidade. De forma semelhante funcionava a Lei de Terras de 1850, possibilitando que os indivíduos adquirissem terras por meio da compra e não mais pela ocupação, como era o costume. Como os escravizados não possuíam aporte financeiro para se tornarem proprietários, estes ficavam novamente à deriva, sem conseguir dispor de direitos e garantias proporcionadas pelo Estado.

Após a abolição desse sistema no Brasil em 1888 pela promulgação da Lei Áurea, que por sinal foi um dos últimos países do mundo a extinguir a prática, faltaram políticas de reparação que mitigassem os efeitos dessa estrutura opressora e violenta, contribuindo para a

perpetuação dos ciclos de exclusão e da desigualdade no Brasil. A escravidão foi, portanto, a base da construção da sociedade, na qual a população negra não tinha acesso a direitos básicos e nem a distribuição de riquezas.

Ressalta-se ainda que o sistema escravocrata no Brasil moldou a estrutura social que persiste até os dias de hoje, definindo as desigualdades sociais, fazendo da raça e da cor marcadores de diferença fundamentais e criou uma sociedade dominada pelos interesses políticos e econômicos de homens brancos (Schwarcz, 2019), normalizando o racismo e toda violência intrínseca a ele.

Mais ainda, essa prática cruel não apenas foi normalizada, como também formou um complexo imaginário social que é constantemente reforçado pelos meios de comunicação, pela indústria cultural e pelo sistema educacional. Após anos consumindo telenovelas brasileiras, uma pessoa pode acabar acreditando que mulheres negras têm uma predisposição natural para o trabalho doméstico, que a personalidade dos homens negros varia entre criminosos e ingênuos, enquanto os homens brancos são frequentemente vistos como líderes natos, metódicos e racionais. Além disso, a escola perpetua essas ideias ao retratar um mundo onde negros e negras não são reconhecidos por suas contribuições significativas à história, literatura, ciência, e se limitam a celebrar sua libertação, creditando-a à generosidade de brancos conscientes (Almeida, 2020). Importante destacar que o que sustenta todo esse imaginário são justamente as práticas da sociedade, ou seja, a percepção dos negros nessas posições só existe porque as instituições refletem essa condição.

Especificamente no âmbito da Administração Pública, a realidade não poderia ser diferente. O que se observa nas instituições públicas são os efeitos concretos do racismo estrutural e institucional, no qual o nível de inclusão da população negra em cargos prestígio e influência continua desequilibrado, de modo que esses círculos de poder apenas reproduzem o discurso da branquitude.

Nesse sentido, as estatísticas corroboram a dificuldade em que o país tem em se desvencilhar dessas amarras históricas e culturais de discriminação. Em 2021, tinha-se que a composição do quadro de funcionários negros no âmbito do executivo civil federal era de 55,3% em nível municipal, 30,1% em nível estadual e 14,6% em nível federal.<sup>8</sup> Válido ressaltar que,

---

<sup>8</sup> IPEA - Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada. **Perfil racial do serviço civil ativo do Executivo Federal (1999-2020)**. Nota Técnica Nº 49. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/210720\\_nt\\_diest\\_n\\_49.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/210720_nt_diest_n_49.pdf)>. Acesso em: 28 out. 2024.

no nível municipal, no qual há maior concentração de pessoas negras, as remunerações médias são menores. Nota-se, assim, que para as carreiras mais valorizadas e que exigem um nível maior de escolaridade, como é o caso de algumas vagas à nível estadual e federal, a presença dessa parcela da população vai se reduzindo. Para os cargos de nível superior, por exemplo, no ano de 2020, os homens brancos dominavam a maior parcela dos cargos, correspondendo a 36,3%, seguidos pelas mulheres brancas com 28,8%. Em contraste, os homens negros estavam presentes em 15,6% das posições, enquanto as mulheres negras representavam apenas 11,7% dos cargos.<sup>9</sup>

A grande questão que surge diante de todas essas constatações é qual o papel do Estado na desconstrução desse conceito político, a raça, que foi desenvolvido para justificar e reforçar a supremacia branca, qual seja, esse sistema de garantias e privilégios políticos, econômicos jurídicos e sociais apenas para uma parcela da sociedade, enquanto priva materialmente e simbolicamente a população negra de acesso à recursos essenciais para uma vida digna.

Qual deve ser a postura adotada para construir uma nova ideologia social, fundamentada na igualdade entre todos os cidadãos e no combate às vantagens historicamente institucionalizadas, considerando que a sua inércia apenas perpetuará os mecanismos que garantem os interesses de um grupo racialmente dominante e as violências das instituições? Como o Estado deve agir para viabilizar o acesso de pessoas negras aos cargos públicos, espelhando o pluralismo racial da sociedade?

A resposta para essas indagações está no próprio texto constitucional, que propõe os caminhos para o rompimento desse pacto narcísico da branquitude, estabelecendo parâmetros e medidas a serem adotadas para o alcance de um dos seus princípios e garantias fundamentais: o da igualdade jurídica. É o que se passar a demonstrar.

---

<sup>9</sup> BRASIL. Ministério da Igualdade Racial. Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas, Combate e Superação do Racismo (SEPAR). **PL de Cotas: Dados e referências**. Brasília, 2024. Disponível em: <[https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/copy2\\_of\\_noticias/CotasServioPblico\\_apresentaodedadosmercadodetrabalho.pdf](https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/copy2_of_noticias/CotasServioPblico_apresentaodedadosmercadodetrabalho.pdf)>. Acesso em: 01 nov. 2024.

### **3 PRINCÍPIOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

A Constituição Federal consagrou alguns princípios como norteadores da atividade administrativa do Estado, que são manifestações dos direitos fundamentais. Essas bases principiológicas regem todos os atos e atividades da Administração, conferindo harmonia, lógica e coesão ao sistema jurídico e ao modo de organização da sociedade, bem como servindo de parâmetro para interpretação das normas jurídicas existentes.

Assim, tendo em vista que o Estado é agente promotor de transformações sociais, os princípios da Administração nada mais são do que uma série de diretrizes que devem ser seguidas para promover a dignidade humana por meio dos direitos fundamentais (Moreira, 2017). No entendimento de Hely Lopes Meirelles (2016, p. 92), relegar os princípios da Administração Pública é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais.

No que tange o sistema de cotas raciais para o ingresso no serviço público existem três princípios constitucionais fundamentais que devem orientar a sua implementação de maneira adequada: o princípio da igualdade, o da eficiência e o do concurso público. Passaremos à análise de cada um deles.

#### **3.1 Princípio da igualdade: igualdade formal, igualdade material e igualdade de reconhecimento**

A concepção clássica da igualdade jurídica, surge nos textos constitucionais e nas declarações de direitos após as revoluções políticas do século XVIII ocorridas na França e nos Estados Unidos, sendo considerada um dos princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito.

Segundo essa concepção, a lei deve ser igual para todos, sem distinções ou privilégios. O que se tinha, portanto, era meramente a vedação da desigualdade e das práticas discriminatórias.

Ainda que essa seja sua versão mais conhecida, a noção do princípio da igualdade em uma sociedade democrática transcende esse conceito puramente formal e apresenta uma complexidade significativa, em razão da diversidade de identidade e de experiências sociais vividas por seus membros. Assim, longe de ser caracterizada como uma sociedade homogênea em valores e vivências, entende-se que o tratamento igualitário entre os indivíduos no sistema jurídico brasileiro, implica obrigatoriamente uma compreensão mais profunda do conceito de igualdade. A saber, a igualdade de direitos e a proibição da discriminação por si só não são

suficientes para mitigar as desigualdades sociais, promover a justiça social e valorizar as diferenças simbólicas e culturais entre os indivíduos. É fundamental ir além.

A efetividade do princípio da igualdade e a construção de uma sociedade mais justa pressupõem, portanto, o reconhecimento das dimensões plurais desse corolário constitucional e dos próprios indivíduos, não como seres humanos abstratos, mas como beneficiários de direitos imersos em interações sociais diversas.

Diante dessa constatação, surge uma nova visão sobre o princípio da igualdade, emergindo um conceito dinâmico, fundamentado basicamente em três dimensões, quais sejam, a igualdade formal, a igualdade material e a igualdade de reconhecimento.

Por igualdade formal, compreende-se que o Estado, como instituição responsável pela proteção dos direitos e garantias fundamentais, deve assegurar o tratamento igualitário a todos os cidadãos, seja no momento da elaboração das leis ou de sua aplicação, sendo impedido, portanto, de adotar critérios arbitrários de diferenciação entre os indivíduos. Assim, o legislador não deve impor um tratamento discriminatório sem que haja a devida justificativa ou legitimação, bem como o aplicador das normas jurídicas tem o dever de aplicar as leis de forma impessoal e equitativa:

A Lei não deve ser fonte de privilégios ou perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar equitativamente todos os cidadãos. Este é o conteúdo político ideológico absorvido pelo princípio da isonomia e juridicizado pelos textos constitucionais em geral, ou de todo modo assimilado pelos sistemas normativos vigentes. (Mello, 2014, p. 10)<sup>10</sup>

Diante da insuficiência da igualdade formal para garantia de condições econômicas e sociais equânimes, surge o conceito da igualdade material, que consiste na atuação ativa do Estado para dirimir as injustiças materiais existentes entre os indivíduos, como a desigualdade de renda, de acesso à educação, à saúde, à trabalho remunerado, por meio de políticas públicas universais ou até mesmo pela instituição de ações afirmativas. Nesse novo contexto, entende-se que a concepção dos indivíduos como seres abstratos e sujeitos de direito não basta para que a igualdade seja alcançada, sendo necessário compreendê-los dentro de relações sociais concretas.

Por fim, a igualdade como reconhecimento perpassa pela ideia de que as injustiças a serem combatidas pelo Estado não tem natureza meramente econômica, mas possuem também um caráter cultural ou simbólico em razão da marginalização de determinados grupos pela sua identidade, origem, religião, aparência física ou opção sexual, como os negros, judeus,

---

<sup>10</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 10.

mulheres, homossexuais, povos indígenas, deficientes e transgêneros (Barroso, 2023, p. 230). Nesse caso, o que se busca não é estabelecer parâmetros de igualdade utilizando uma mesma régua, mas justamente a valorização das diferenças e das especificidades, por meio da superação de padrões estéticos e culturais de representação predominantes que acabam por discriminar e difamar outras formas de identidade. Nas palavras de Nancy Fraser, especialista no tema do reconhecimento:

Em todos os casos, conseqüentemente, uma demanda por reconhecimento é necessária. Mas note precisamente o que isso significa: visando a não valorizar a identidade de grupo, mas superar a subordinação, as reivindicações por reconhecimento no modelo de status procuram tornar o sujeito subordinado um parceiro integral na vida social, capaz de interagir com os outros como um par. Elas objetivam, assim, desinstitucionalizar padrões de valoração cultural que impedem a paridade de participação e substituí-los por padrões que a promovam (Fraser, 2007b).<sup>11</sup>

De modo resumido, o que se tem atualmente é a aplicação conjunta de todas essas dimensões. No âmbito da igualdade formal, é necessário vedar os privilégios e tratamentos discriminatórios, na elaboração e na aplicação das leis. No que tange a igualdade material, a busca pela justiça social, conectada à redistribuição de riqueza e poder, deve ser perseguida pelo Estado ativamente para superação da pobreza e da dramática desigualdade econômica. Relativamente a igualdade de reconhecimento, é imprescindível lutar pelos direitos de grupos minoritários que se veem constante marginalizados pela cultura dominante.

Entende-se, nesse sentido que a concepção atual da igualdade, abandonou seu estado de inércia, se tornando um conceito dinâmico, que exige do Estado uma postura ativa na promoção da igualação jurídica. Tal remodelação principiológica foi acompanhada pelo Direito Constitucional brasileiro, de modo que essa interpretação plural do princípio da igualdade constitui, inclusive, um dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro estampados nos incisos I, III e IV do artigo 3º da Lei Fundamental da República:

Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:  
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;  
[...]  
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;  
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Ou seja, o Constituinte de 1988 não só reforçou a igualdade como um dos princípios norteadores da República Federativa do Brasil, como instituiu uma nova forma de se alcançá-la: pela conduta ativa do Estado, que deve construir uma sociedade livre, justa e solidária,

<sup>11</sup> FRASER, N. (2007b). "Reconhecimento sem ética?" Tradução de Ana Carolina Freitas Lima Ogando e Mariana Prandini Fraga Assis. Lua Nova, nº 70. São Paulo.

erradicar a pobreza e reduzir as suas desigualdades, bem como promover o bem de todos sem preconceitos ou outras formas de discriminação. Isso tudo levando em consideração que indivíduos não possuem condições econômicas, sociais, culturais, psicológicas e históricas idênticas.

Essa mudança de abordagem torna-se ainda mais evidente nos preceitos do artigo 37, inciso VII, da Constituição, que reserva um percentual de cargos e empregos públicos para pessoas com deficiência física ("VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão"). Esse grupo, historicamente estigmatizado, frequentemente se via privado de oportunidades no serviço público sob o argumento de que não possuíam a autoridade necessária para exercer determinadas funções, motivo pelo qual a norma supramencionada se fez indispensável:

Os portadores de deficiência vêm se ressentindo, há séculos, das mais variadas formas de preconceitos. Até há pouco, considerados *castigados* por alguma divindade e *marcados por essa pena* também socialmente, eram eles privados do acesso às oportunidades de trabalho e de obtenção de condições mínimas de dignidade e da igual liberdade de realizar-se como ser humano. Não é novidade a ocorrência, em muitas ocasiões, de afastamento de portadores de deficiência física de alguns cargos públicos, para os quais eram reprovados nos concursos públicos, ao argumento das bancas examinadoras de que a deficiência os estigmatizariam e impediriam o seu exercício de autoridade, de que alguns cargos se revestiam. Não era, pois, a comprovação de que a deficiência os deixava inabilitado física ou psiquicamente para o desempenho que os conduzia à reprovação; era tão-somente a deficiência moral dos espíritos menores agrilhoados em seus preconceitos. Daí o advento da norma supra transcrita, que reserva percentual dos cargos e empregos públicos para aqueles que se vêem a braços com essa insidiosa forma de discriminação, afirmando-se, então, constitucionalmente, a ação que desiguala desiguados sociais para igualar juridicamente os sujeitos de uma relação cultural e tradicionalmente equivocada e injusta (Rocha, 1996)<sup>12</sup>.

O que se observa na ordem constitucional de 1988 é a plena recepção do instituto das ações afirmativas, que dá um tratamento favorecido a um grupo de pessoas, sem o qual não seria possível alcançar determinados direitos e garantias.

Conclui-se, portanto, que as ações afirmativas são a expressão mais atual do princípio da igualdade jurídica em suas múltiplas facetas, sendo completamente compatível com a Constituição a sua adoção para construção de uma sociedade mais democrática e inclusiva.

### 3.2 Princípio da eficiência da administração

Como bem observa Maria Sylvia Zanella di Pietro (2024, p. 94), o princípio da eficiência, previsto no art. 37, caput da Constituição Federal pode ser compreendido sob dois

<sup>12</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Ação afirmativa: O conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. Revista de informação legislativa, v. 33, n. 131, p. 283-295, jul./set. 1996.

aspectos: relativamente ao modo de atuar dos agentes públicos, que devem desempenhar suas atribuições da melhor forma possível, alcançando os melhores resultados; e quanto à forma de organizar, estruturar e regulamentar a Administração Pública, também com o intuito de alcançar os melhores resultados na prestação dos serviços públicos.

Nessa perspectiva, o que se espera do Estado, principalmente na figura dos agentes públicos, são tomadas de decisão mais assertivas e funcionais, e que no âmbito dos serviços públicos, estes sejam desempenhados de forma mais eficiente:

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. O princípio deve ser entendido e aplicado no sentido de que a atividade administrativa (causa) deve buscar e produzir um resultado (efeito) razoável em face do atendimento do interesse público visado (Meirelles, 2016, p. 105)<sup>13</sup>.

Ainda que o termo eficiência remonte a um contexto de racionalidade econômica, em que o Estado deve gerir os recursos públicos da forma mais produtiva possível para o alcance dos melhores resultados na máxima do custo x benefício, esta não é a única forma de se interpretar esse princípio. Nessa linha, as instituições estatais são responsáveis por eleger quais são os meios mais adequados para que os interesses da sociedade se materializem à luz dos direitos fundamentais e da afirmação da justiça social (Moreira, 2017).

No entendimento de Marçal Justen Filho, atualmente, a dinâmica da sociedade exige da Administração Pública um olhar criterioso acerca dos seus métodos e processos de atuação, a fim não só de compreender as reais necessidades da população, como também de solucionar os problemas da forma mais adequada possível a cada realidade:

Uma das decorrências do princípio da eficácia reside na exigência de constante adequação das soluções práticas adotadas pela Administração Pública. A satisfação do princípio da eficácia administrativa pressupõe uma avaliação permanente das finalidades a serem atingidas, das necessidades concretas existentes, dos recursos públicos econômicos e não econômicos disponíveis e das soluções técnico-científicas aplicáveis. A realidade é dinâmica e exige a intervenção contínua dos agentes estatais para evitar a cristalização de práticas antiquadas – que podem ter encontrado alguma justificativa no passado, mas que se tornaram obsoletas (Filho, 2024, p. 537)<sup>14</sup>.

Diante disso, é fundamental correlacionar a realidade multirracial do Brasil com a atuação eficaz dos órgãos públicos. Ou seja, considerando a diversidade de indivíduos e grupos na sociedade brasileira, a composição do quadro de funcionários no serviço público tem

---

<sup>13</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed São Paulo: Malheiros, 2016. p. 105.

<sup>14</sup> FILHO, Marçal J. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 537.

impacto direto na eficácia da Administração, especialmente nas tomadas de decisão e na construção de soluções adequadas para as diversas demandas da população.

Assim, os agentes públicos devem possuir a competência e o repertório necessários para defender os interesses de uma sociedade plural, complexa e majoritariamente negra, como a brasileira. Numa matemática simples, esse objetivo só se concretiza quanto mais diverso for o corpo de funcionários de determinada instituição. Em outras palavras, o grau de eficiência da Administração se potencializa na medida em que o quadro de funcionários do serviço público se torna mais representativo e plural.

Nesse ponto específico, imprescindível destacar que há estudos que apontam a melhora no desempenho gerencial de empresas privadas que são regidas, entre outros, pelo princípio da diversidade, em razão de demandas relacionadas ao pluralismo cultural. O pressuposto é que a diversidade facilita a adoção de novas estratégias e aumenta a lucratividade dos negócios (Moreira, 2017).

Dentro dessa lógica, um quadro de funcionários formado por pessoas de diferentes origens, possibilita que uma mesma situação seja analisada sob diferentes ângulos, partindo da experiência social de cada um e criando soluções mais criativas e adequadas. Do mesmo modo, para aquelas empresas em que o corpo de funcionários é racialmente homogêneo, há a percepção de que a troca de ideias é insuficiente para inovar em propostas que atendam o interesse de todos os grupos sociais do mercado.

Esse raciocínio pode ser perfeitamente aplicado no contexto do poder público, em que frequentemente políticas públicas precisam pensadas para atender os interesses dos cidadãos e questões litigiosas específicas surgem para serem solucionadas. Ora, se os cidadãos brasileiros são majoritariamente negros, e justamente por isso sofrem as consequências da desigualdade no país, fato é que essas pessoas estão mais aptas a compreenderem as demandas que atingem a sua própria realidade. Ocorre, no entanto, que sem qualquer impulsionamento do Estado, esses indivíduos ficam impossibilitados de dialogarem e construir novas alternativas nesses espaços de poder. De forma categórica, Adilson Moreira aprofunda o tema e indica como poderia ser observada a melhora na prestação dos serviços públicos sob a ótica apresentada:

Podemos indicar ainda outra situação na qual a diversificação racial do corpo de funcionários públicos pode melhorar a qualidade dos serviços prestados à população. Sabemos que afrodescendentes são vítimas constantes de discriminação racial na nossa sociedade, mas poucas pessoas foram condenadas por crimes de racismo até o presente momento da nossa história. A ideologia da democracia racial ainda influencia promotores e juizes, cargos ocupados majoritariamente por pessoas brancas de classe média alta – fundamentalmente, por homens brancos de classe média alta. O racismo permanece um crime sem consequências sociais no nosso País porque muitos promotores e promotoras, juizes e juizas desconsideram o caráter discriminatório dessa prática, algo decorrente da ideia de que ele não expressa ódio ou desprezo racial. Como pessoas brancas de classe média alta não têm a experiência social

do racismo, elas não sabem como esse problema afeta a vida de afrodescendentes. Além disso, a desconsideração do racismo cumpre um papel ideológico, porque permite a manutenção de uma imagem positiva do próprio grupo perante a sociedade (RACUSEN, 2004; VAN DIJK, 1994). Temos fortes razões para acreditar que a presença de um número maior de homens negros e de mulheres negras no Ministério Público e nos tribunais poderia contribuir para a diminuição do racismo no País, por meio de uma ação mais eficaz do Judiciário. A diversidade racial pode contribuir para a solução desse problema ao incorporar pessoas que têm a vivência social do racismo e que não estão comprometidas com interesses de grupo. Embora todos os indivíduos comprometidos com a democracia saibam que o racismo afronta a dignidade humana, eles não têm conhecimento de como ele opera no cotidiano da população negra e ameríndia. Dessa forma, a diversificação racial do sistema judiciário permite que essa instituição pública possa apresentar soluções mais adequadas à demanda social de tratamento igualitário entre grupos sociais, o que obviamente pode ser considerado como um interesse público de primeira ordem (Moreira, 2016)<sup>15</sup>.

Em resumo, a eficácia da Administração Pública está intimamente ligada à sua capacidade de refletir a diversidade cultural e racial no quadro de funcionários públicos. Não se trata apenas de uma questão de representatividade, mas sim de compreender os problemas estruturais da sociedade e atuar, de forma mais satisfatória, em prol dos interesses de todos os cidadãos, principalmente daqueles marginalizados e silenciados, como é o caso da população negra.

### 3.3 Princípio do concurso público

Delineado pelo artigo 37, II, da Constituição Federal, o concurso público é instrumento que possibilita aos brasileiros mais capacitados o acesso aos cargos e empregos públicos, desde que preenchidos os requisitos previstos em lei:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

A Administração Pública possui a responsabilidade e a autoridade para organizar o concurso público, definir os critérios de participação, determinar os conteúdos a serem avaliados, elaborar e aplicar as provas, fazer a avaliação dos candidatos e divulgar os resultados. Esse processo envolve um grau de autonomia, com uma margem discricionária que se manifesta em diferentes fases e com variações no seu alcance.

---

<sup>15</sup> MOREIRA, Adilson José. **Miscigenando o círculo do poder: ações afirmativas, diversidade racial e sociedade democrática**. Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, vol. 61, n. 2, maio/ago. 2016, p. 117 – 148.

Geralmente, a competência para decidir sobre a abertura do concurso é atribuída à mesma autoridade administrativa responsável por decidir sobre a nomeação dos candidatos aos cargos públicos em questão. No entanto, não há impedimento para que a legislação ou o regulamento estabeleçam disposições específicas sobre esse assunto.

Essa forma de seleção visa assegurar os princípios da Administração Pública - isonomia, moralidade, impessoalidade, legalidade, eficiência e publicidade - impedindo que a investidura em cargos públicos ocorra de forma arbitrária e subjetiva e que beneficie aqueles que mantêm relação próxima com às autoridades superiores (Filho, 2024, p. 553). Desse modo, o ingresso no serviço público é estruturado de tal forma que todos os cidadãos concorram em igualdade de condições, tendo em vista que no Estado Democrático de Direito, todos tem o mesmo valor perante a lei.

Além disso, essa exigência constitucional busca selecionar os indivíduos mais aptos para o desempenho das funções atribuídas a determinado cargo público, em conformidade com as habilidades físicas e intelectuais de cada um, com o estabelecimento, por exemplo, de critérios de mérito, como pontuação e desempenho dos candidatos. Pode-se entender, sob essa ótica, que o concurso público é uma clara manifestação do princípio da eficiência no contexto da atuação dos servidores administrativos.

Ocorre, no entanto, como exposto anteriormente, que a eficiência administrativa não se reduz as competências técnicas e acadêmicas dos indivíduos, sendo necessário incorporar outros critérios para que se tenha um corpo burocrático plural e eficiente, capaz de atender aos interesses de toda a coletividade.

Nesse mesmo sentido, Luís Roberto Barroso, na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41<sup>16</sup>, que discutiu a questão das cotas raciais no serviço público, sustentou que a existência de determinados critérios habitualmente aplicados, não impede que novos parâmetros venham a ser definidos para garantir a igualdade material na concorrência por essas vagas de trabalho. Para o Ministro do Supremo Tribunal Federal, a investidura dos candidatos que alcançaram a maior pontuação nas provas e títulos é apenas um método de distribuição de bens escassos (as vagas disponíveis).

O que se exige do Estado na instituição de novas métricas de seleção, além da compatibilidade com a Constituição Federal, é a observância do princípio da isonomia, sendo vedadas discriminações arbitrárias e sem justificativas, e a necessidade de se atentar as reais finalidades que objetivaram a criação do novo critério. Além disso, destaca-se que o Estado

---

<sup>16</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade 41**. Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13375729>>. Acesso em 20 out. 2024

possui discricionariedade para estabelecer os critérios de seleção, desde que, ao adotar suas medidas, sejam analisadas a necessidade e a adequação dos meios empregados, o que configura, na prática, uma avaliação à luz do princípio da proporcionalidade:

Ao elaborar o regulamento, o Estado deverá identificar as virtudes desejáveis para o futuro ocupante do cargo público. Essa identificação deverá tomar em vista a natureza das atribuições do cargo, a responsabilidade daí derivada e outras características que podem alcançar inclusive a capacitação física indispensável. A partir disso, serão estabelecidos requisitos de participação e critérios de julgamento, que devem apresentar cunho instrumental com relação às virtudes identificadas. A validade dos requisitos de participação e dos critérios de julgamento depende da sua adequação e necessidade diante das virtudes desejáveis para o futuro servidor público, tal como da compatibilidade da exigência com os valores constitucionais fundamentais (Filho, 2024, p. 555).

No que tange à necessidade, esta resta configurada quando não há outra forma mais eficaz, menos rigorosa e menos restritiva aos direitos fundamentais de se alcançar o fim pretendido. Relativamente à adequação, tem-se que o meio será adequado, se com sua utilização, o evento pretendido for alcançado (Mendes, 2021, p. 101).

No caso específico da implementação de cotas raciais como critério de seleção para ampliar o acesso da população negra aos quadros de servidores públicos, entende-se que a medida está em plena conformidade com o texto constitucional. Se mostra necessária, não havendo nenhuma outra medida menos gravosa do que essa para atingir esse fim. No mesmo sentido, é a forma mais adequada frente o cenário do racismo estrutural no país, que impossibilita a justa distribuição das riquezas e direitos.

Nota-se, ainda, que o critério estabelecido não exclui os já existentes, de modo que candidatos negros ou pardos devem cumprir as mesmas etapas do concurso público que os demais concorrentes, mantendo-se a exigência de uma nota de corte que assegure a proficiência mínima do candidato na prova avaliada. Além disso, como demonstrado anteriormente, as discriminações positivas e as ações afirmativas nos concursos públicos são respaldadas pela Constituição, desde que devidamente justificadas e com a finalidade de atingir um objetivo legítimo.

Em suma, o concurso público, como previsto pela Constituição Federal, é um instrumento essencial para garantir o acesso aos cargos públicos de forma justa e transparente, fundamentado nos princípios da legalidade, isonomia, eficiência e mérito.

No entanto, a busca por uma Administração Pública mais plural e representativa exige a adoção de novas métricas de seleção que contemplem as desigualdades históricas e sociais, como as cotas raciais, sem comprometer a eficiência e a justiça do processo.

Nesse sentido, a discricionariedade do Estado para estabelecer critérios de seleção deve ser exercida de maneira responsável, sempre em conformidade com os princípios

constitucionais, respeitando o equilíbrio entre necessidade, adequação e proporcionalidade.

Assim, ações afirmativas, como as cotas, são uma medida legítima e necessária para promover a igualdade material, garantindo que o serviço público seja composto por um corpo burocrático que reflita a diversidade da sociedade e, ao mesmo tempo, seja capaz de atender aos interesses de toda a coletividade.

## 4 O CONCEITO DE AÇÕES AFIRMATIVAS E A NECESSIDADE DE SUA APLICAÇÃO PELO ESTADO BRASILEIRO

O instituto das ações afirmativas foi originalmente concebido na década de 60 pelo direito norte-americano em um movimento denominado “*affirmative action*”, cujo propósito principal era favorecer grupos historicamente marginalizados, que não conseguiam acessar o mercado de trabalho em pé de igualdade com os demais profissionais.

Esse cenário de marginalização tem explicação na política oficial legitimada no país por meio do sistema de segregação racial. O *apartheid*, como ficou mundialmente conhecida essa forma de discriminação racial, não apenas separou espacialmente pessoas brancas e negras, como também institucionalizou o racismo presente naquela sociedade, trazendo consequências dramáticas para a população negra vivenciadas até os dias de hoje.

Em razão de movimentos de direitos civis dos negros e até mesmo de conveniências políticas, aos poucos esse sistema começou a ser desconstruído, inclusive pelas instituições públicas que passaram a atuar ativamente na promoção de condutas compensatórias no intuito de incluir a população afrodescendente aos quadros políticos e sociais daquele país.

Nesse contexto, ficou determinado que empresas empreiteiras contratadas por entidades públicas tinham a obrigação de contratar indivíduos considerados minorias sociais, ato este que se configurou como ação afirmativa. O que se constatou, à época, é que a igualação das oportunidades e a superação do racismo institucional só seriam possíveis de serem alcançadas a partir do tratamento distinto para os grupos desfavorecidos, de tal forma que sem essa atuação do Estado, esses indivíduos permaneceriam às margens da sociedade.

A prática adotada pelos Estados Unidos não apenas ampliou o conceito de igualdade, no qual o Estado passa de um status estático para ser um sujeito promotor da desigualação histórica e cultural presente na sociedade, como foi fonte inspiradora para que outros países pudessem aplicar o referido instituto em seu ordenamento jurídico, como é o caso do Brasil.

Feita toda essa retrospectiva histórica, fundamental então conceituar o que seriam as ações afirmativas, os seus objetivos e sua importância para superação dos processos discriminatórios raciais que permeiam a sociedade brasileira.

### 4.1 Conceituação das ações afirmativas

As ações afirmativas podem ser definidas como políticas públicas e privadas destinadas a realizarem a igualdade de oportunidades para grupos minoritários, que ao longo de toda

história do país foram discriminados pela cor de sua pele, a fim de concretizar a efetividade, de forma substancial, de um dos pilares da Constituição Federal: o princípio da igualdade. Essa prática institucional nada mais é do que uma forma de reparação histórica, que busca incluir membros de grupos desfavorecidos, que viram seus direitos sendo violentados pela cultura dominante, em contextos sociais e econômicos nos quais eles não têm acesso pleno, como no mercado de trabalho, nas instituições de ensino superior, na saúde, na cultura:

Esse termo designa um conjunto de medidas utilizadas por instituições públicas e privadas que visam incrementar o acesso de grupos minoritários a oportunidades acadêmicas e profissionais. Elas pretendem suplantam os problemas gerados pela existência de diferentes formas de discriminação que impedem a inclusão social desses grupos, processos cuja operação nem sempre pode ser eliminada por políticas públicas universais. Na verdade, eles restringem ou impedem o gozo de direitos destinados a todos, o que subverte o ideal democrático segundo o qual todos os indivíduos devem ser tratados com a mesma consideração e respeito. As ações afirmativas são políticas sociais destinadas à criação de uma representação significativa de membros de grupos minoritários nas posições de poder existentes dentro da sociedade. Como uma prática institucional, elas adotam procedimentos que utilizam os mesmos critérios responsáveis pela exclusão social para garantir a inclusão de minorias. Agentes públicos e privados conferem um tratamento preferencial a membros de grupos que estão em situação de desvantagem durante um determinado período de tempo (Moreira, 2016)<sup>17</sup>.

No tocante aos seus objetivos, as ações afirmativas buscam, em primeiro lugar, valorizar a diversidade e o pluralismo em uma sociedade moldada por valores ultrapassados, na qual o preconceito, principalmente o racial, e o ideal da supremacia branca ainda ecoam cotidianamente. A ideia recai, portanto, na transformação do pensamento social por meio da valorização de outras culturas e costumes. Joaquim Barbosa, ao escrever sobre o tema pontuou:

Numa palavra, não basta proibir, é preciso também promover, tornando rotineira a observância dos princípios da diversidade e do pluralismo, de tal sorte que se opere uma transformação no comportamento e na mentalidade coletiva, que são, como se sabe, moldados pela tradição, pelos costumes, em suma, pela história. Assim, além do ideal de concretização da igualdade de oportunidades, figuraria entre os objetivos almejados com as políticas afirmativas o de induzir transformações de ordem cultural, pedagógica e psicológica, aptas a subtrair do imaginário coletivo a ideia de supremacia e de subordinação de uma raça em relação à outra, do homem em relação à mulher. O elemento propulsor dessas transformações seria, assim, o caráter de exemplaridade de que se revestem certas modalidades de ação afirmativa, cuja eficácia como agente de transformação social poucos até hoje ousaram negar. Ou seja, de um lado essas políticas simbolizariam o reconhecimento oficial da persistência e da perenidade das práticas discriminatórias e da necessidade de sua eliminação. De outro, elas teriam também por meta atingir objetivos de natureza cultural, eis que delas inevitavelmente resultam a trivialização, a banalização, na polis, da necessidade e da

---

<sup>17</sup> MOREIRA, Adilson José. Miscigenando o círculo do poder: ações afirmativas, diversidade racial e sociedade democrática. Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, vol. 61, n. 2, maio/ago. 2016, p. 117 – 148.

utilidade de políticas públicas voltadas à implantação do pluralismo e da diversidade (Barbosa, 2001)<sup>18</sup>.

Além disso, essa forma de atuação do Estado visa também amenizar e corrigir toda forma de supressão de direitos que ocorreram e continuam ocorrendo sob a configuração do racismo estrutural, numa espécie de reparação histórica.

Considera-se ainda como uma das metas a serem alcançadas, o aumento da representatividade dos grupos inferiorizados em posições de poder ou em áreas em que estejam sub-representados, seja nas instituições privadas, dentro do próprio Estado e em instituições de formação do conhecimento.

Por consequência direta da inclusão dos indivíduos em cargos de prestígio, o que se tem é criação de figuras emblemáticas, exemplo para os mais jovens. Estes, por sua vez, passam a ter esperança em um futuro profissional e na possibilidade de concretizarem suas realizações pessoais, antes vistas como um sonho inalcançável, justamente por que se reconhecem nos seus semelhantes.

Mas não é só. O que se busca também é incluir essa parcela da população nos processos de tomada de decisão, produção do saber e criação de políticas, de modo que todas as formas de organização, seja no âmbito da Administração Pública ou na esfera das empresas privadas reflitam o desejo de todos os grupos, consolidando a verdadeira democracia participativa.

Um dos exemplos de discriminação positiva é a instituição de cotas raciais para facilitar o acesso das minorias a instituições públicas e privadas. A necessidade da aplicação dessa modalidade de ação afirmativa tem explicação no contexto social brasileiro, como já explorado, marcado pelo racismo estrutural que traz como consequência direta a comprovação de que o comando de posições acadêmicas e profissionais é da maioria branca.

Não somente o retrato da sociedade brasileira, racialmente homogênea dentro dessas instituições, justifica a adoção de programas de inclusão de pessoas negras nessas esferas de comando e de construção do saber, como também as próprias diretrizes constitucionais, calcadas na ideia de justiça social, demandam do Estado a aplicação de medidas de reparação histórica e cultural.

Diferentemente do que se afirma, o Brasil não é o país da democracia racial. São inúmeros marcadores sociais que indicam justamente o contrário. Pessoas negras são preferencialmente alvo das ações policiais arbitrárias, assim como formam a maioria da população carcerária no Brasil. No mesmo sentido, as minorias raciais sofrem a estigmatização

---

<sup>18</sup> GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro. Revista de Informação Legislativa, v. 38, n. 151, p. 129-152, jul./set. 2001.

em processos de seleção e promoção no mercado de trabalho, além de receberem menos para o desempenho das mesmas funções que uma pessoa branca. Brasileiros negros, em sua maioria, fazem parte das classes mais pobres e vulneráveis da sociedade. Atualmente, constituem minoria em cargos da Administração Pública, sendo ainda menor a sua porcentagem no âmbito dos cargos de prestígio e poder e na esfera federal.

Diante desse cenário dramático, a adoção das ações afirmativas no sistema jurídico brasileiro é a única forma de serem concretizados os imperativos constitucionais e o princípio da igualdade, principalmente em seu aspecto material, enquanto perdurar o racismo estrutural e institucional fincados na sociedade brasileira.

#### **4.2 A Lei nº 12.990/2014 e seus impactos na sociedade brasileira**

É nesse sentido que em 2014 surge a Lei nº 12.990/2014, instrumento normativo que instituiu a política de cotas raciais para o ingresso de pessoas negras no serviço público federal, reservando 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos destinados ao provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta, possibilitando, portanto, um corpo burocrático mais representativo e democrático.

O dispositivo legal surgiu a partir da análise dos dados que evidenciavam a sub-representação da população negra no mercado de trabalho formal, enquanto essa mesma população se destacava na alta participação no mercado informal. Além disso, os dados mostravam que negros e pardos eram maioria entre os desempregados, apontando para a grande dificuldade de inclusão desses grupos no mercado de trabalho. Soma-se a isso o fato de que, além de enfrentarem os menores rendimentos médios por hora trabalhada, esses indivíduos também tinham pouca presença nos cargos gerenciais. Esses fatores reforçaram a necessidade urgente de medidas específicas para garantir a inclusão da população negra no mercado de trabalho formal, com acesso a empregos mais estáveis, melhor remuneração e uma vida digna.

Embora a Lei nº 12.990/2014 tenha desempenhado um papel significativo na melhoria da representatividade racial no setor público brasileiro, seus 10 anos de vigência evidenciaram que, apesar dos avanços, ainda não se alcançou a plena equivalência de pessoas negras nesses espaços de prestígio. O caráter temporário da lei e a constatação de que há muito a ser feito reacenderam o debate sobre a necessidade de manutenção dessas políticas afirmativas.

Em estudo intitulado “Onde estão os negros no serviço público?”, dados levantados pelo República.org <sup>19</sup> apontaram, por exemplo, que em 2008, antes da implementação da Lei de Cotas no serviço público, 29% das pessoas que ingressaram no serviço público federal eram negras. Já em 2020, esse índice havia aumentado para 43%. Embora esse número indique o impacto positivo da política implementada, entende-se que um resultado satisfatório só será alcançado quando o número de pretos e pardos na Administração Pública Federal corresponder ao percentual desse segmento populacional na população total do país.

Nesse contexto, foi proposto o PL 1958/2021, com o objetivo de aprimorar a lei e dar continuidade ao processo de fortalecimento da presença negra nos círculos de decisão e na formulação de políticas públicas, iniciado em 2014.

O novo texto, que foi aprovado no Senado Federal e seguiu para Câmara dos Deputados, mantém na íntegra o conteúdo anterior, com apenas duas mudanças principais: a ampliação do percentual de reserva de vagas de 20% para 30%, a fim de acelerar o processo de diversificação do corpo de funcionários do serviço público, e a prorrogação por mais dez anos do prazo de vigência dessa política.

Observa-se, portanto, a imensa contribuição do instituto das ações afirmativas no contexto da burocracia estatal, de modo que o Estado passa a reconhecer formalmente o racismo estrutural e institucional do país e suas consequências para as vítimas de discriminação, adotando uma postura combativa para seu enfrentamento através de políticas de Estado.

Nota-se, também, que mesmo diante desse reconhecimento, as formas de aplicação desse instituto têm muito a evoluir. Isso porque restou comprovado, pelos dados elencados, que os negros ainda possuem dificuldade de acesso a oportunidades no âmbito da Administração Pública, especialmente nos cargos de maior gerência e comando.

Entende-se, nesse sentido, que as estruturas devem ser aprimoradas, o diálogo e o levantamento de dados devem ser constantes, e a reflexão sobre as políticas de reparação e equidade devem ser pauta prioritária no governo federal e nas empresas privadas. Parafraseando Angela Davis, numa sociedade racista e principalmente nessas esferas, não basta uma atuação não racista, é necessário ser antirracista.

Somente com esse esforço coletivo é que as estruturas do racismo paulatinamente poderão ser eliminadas da sociedade, possibilitando o alcance de um completo estado de

---

<sup>19</sup> REPÚBLICA.ORG. **Especial: Onde estão os negros no serviço público?** Rio de Janeiro, 20 nov. 2022. Disponível em: <<https://republica.org/emdados/conteudo/especial-onde-estao-os-negros-no-servico-publico/>>. Acesso em: 20 mai. 2024.

igualdade entre todos os indivíduos, para que a população negra comece a vislumbrar um futuro mais digno, inclusivo e humano, que só se materializa pela igualdade de oportunidades conduzida pelo Estado brasileiro.

## **5 COMO O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL VEM ANALISANDO A QUESTÃO DAS COTAS RACIAIS**

Antes mesmo de ser debatida no Supremo Tribunal Federal, a questão das ações afirmativas já era objeto de reflexão em artigos acadêmicos produzidos por integrantes e ex-integrantes do Supremo Tribunal Federal.

A Ministra Carmen Lúcia, em texto intitulado “Ação afirmativa - O conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica” e o ex-Ministro Joaquim Barbosa, no artigo “A recepção do instituto da ação afirmativa pelo Direito Constitucional brasileiro”, contribuíram de maneira notável para difundir o tema no Brasil. Os dois juristas contextualizaram e definiram o instituto das ações afirmativas, demonstrando sua plena compatibilidade com os princípios e objetivos a serem perseguidos pelo Estado Democrático de Direito no Brasil.

Posteriormente, com a implementação de atos normativos e com proposições legislativas no Congresso Nacional voltadas à introdução das ações afirmativas no ordenamento jurídico brasileiro, a questão passou a ganhar destaque no debate nacional, suscitando questionamentos acerca da sua compatibilidade com a Constituição Federal, os quais foram tratados de forma detalhada no Supremo Tribunal Federal.

Em 2012, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186, a Corte julgou constitucional a política de cotas raciais instituída pela Universidade de Brasília (UnB), prevendo 20% da reserva das vagas para candidatos negros.

Já no ano de 2014, o debate voltou à Corte pelo ajuizamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41, sendo reconhecida a constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014, que reservava 20% das vagas oferecidas em concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta, no âmbito dos Três Poderes.

A partir deste ponto, passaremos a analisar as principais decisões relacionadas às ações afirmativas, com destaque para o impacto dessas normativas no sistema jurídico e na efetivação dos direitos fundamentais no Brasil.

### 5.1 Análise da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186<sup>20</sup> foi ajuizada pelo Partido Democratas (DEM), visando declarar inconstitucionais determinados atos normativos e administrativos formulados pela Universidade de Brasília (UnB), pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Brasília (CEPE) e pelo Centro de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília (CESPE) que instituíram o sistema de reserva de vagas com base em critério étnico racial no processo de seleção para ingresso de estudantes no ambiente universitário.

Os Requerentes sustentaram que a questão das cotas raciais nas universidades brasileiras não era pacificada, sendo objeto de diversas decisões contraditórias no âmbito da primeira e segunda instâncias.

Para o DEM, a reserva de vagas com base no critério étnico racial era medida inconstitucional por ofender arbitrariamente o princípio da igualdade, gerando um racismo reverso em relação aos brancos. O Partido argumentou ainda que as gerações atuais não são responsáveis por atos passados, sendo a discriminação no Brasil um problema social e não de cunho racial, considerando desnecessária a instituição das ações afirmativas no país.

O Ministro Ricardo Lewandowski, relator da ação, ao analisar a constitucionalidade dos normativos, revisitou os princípios e valores constitucionais, dando destaque para o princípio da igualdade, norteador de toda a questão das ações afirmativas. O relator pontuou que o sistema de justiça compensatória, no qual o Estado atua para erradicar as desigualdades e corrigi-las, é contemplado pela Constituição Federal de 1988, sendo uma clara expressão da igualdade em seu aspecto material. Sob essa ótica, o Estado utiliza de mecanismos de distribuição de justiça para que os grupos historicamente marginalizados consigam se incluir na sociedade de maneira digna.

No que tange o ensino público, Ricardo Lewandowski destacou que o Constituinte estabeleceu a igualdade de acesso, o pluralismo de ideias e a gestão democrática como fundamentos do processo educativo, como também incorporou a meritocracia como critério para a ascensão aos níveis mais altos de educação. No entanto, no caso de pessoas historicamente prejudicadas, o mérito não deve ser aferido sob uma única métrica, devendo se

---

<sup>20</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186**. Disponível em < [redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693) >. Acesso em 20 out. 2024.

ampliar os critérios de seleção, tendo em vista que um critério único afirma e acentua os problemas de desigualdade e discriminação presentes na sociedade brasileira. Para o Ministro, os critérios étnico-raciais ou socioeconômicos são completamente compatíveis com os postulados constitucionais.

Outra problemática enfrentada pelo Ministro foi se a ausência de comprovação científica do conceito biológico de raça na espécie humana invalidava a aplicação do critério étnico-racial em processos de seleção de pessoas. Ainda que o termo seja uma construção artificial, fato é que este justificou e moldou o sistema de hierarquias e da branquitude no Brasil, devendo ser usado, portanto, da mesma forma e na mesma medida para desconstrução do racismo estrutural e institucional na sociedade.

Destacou também a importância das políticas de ações afirmativas no espaço universitário para redistribuição de riquezas e para criação de lideranças, capazes de promover a defesa de seus direitos e, igualmente, de servir como exemplos de integração e avanço social. Além disso, apresentou uma valiosa contribuição sobre o papel da universidade, destacando que, por ser um espaço de diálogo e reflexão, ela se torna o ambiente ideal para a desconstrução de preconceitos, com a noção de diversidade sendo solidificada na convivência com o diferente.

Para o Ministro, não há dúvidas sobre a constitucionalidade do sistema de cotas, que está previsto, inclusive, no artigo 37, inciso VIII, da Constituição Federal, o qual reserva um percentual de cargos e empregos públicos para pessoas com deficiência. É importante destacar que, para serem consideradas constitucionais, as políticas de ação afirmativa não se limitam apenas às que estão expressamente previstas na Constituição de 1988, como no caso do artigo 37. Cabe ao Estado, portanto, promover as discriminações positivas que considerar necessárias para assegurar uma sociedade livre, justa e solidária.

No mesmo sentido do voto do Relator, o Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente a ADPF nº 186.

## **5.2 Análise da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41**

A Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41 foi proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), a fim de afastar as controvérsias judiciais e provocar a declaração de constitucionalidade 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.

A existência de posições distintas firmadas nas variadas instâncias do país acerca da constitucionalidade do referido dispositivo legal acendeu um alerta para possibilidade de se instaurar um cenário de profunda insegurança jurídica em torno do tema das cotas raciais nos concursos públicos federais. Assim, sob relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, o Supremo Tribunal Federal analisou detalhadamente os fundamentos que tornavam constitucional a Lei nº 12.990/2014.

Em primeiro momento, o Ministro teceu importantes considerações acerca do racismo estrutural presente na sociedade brasileira, da falsa ideia que se tem que no Brasil há uma democracia racial e da importância do instituto das ações afirmativas para espelhar a realidade do país, majoritariamente composto por pessoas pretas. O Ministro também destacou a necessidade do empoderamento das pessoas negras, como um método capaz não somente de fazer frente ao preconceito enraizado na sociedade, mas como uma ferramenta relevante para elevar autoestima desse grupo estigmatizado, possibilitando que essas pessoas se reconheçam em lugares de prestígio social, justamente por terem os mesmos direitos que todos os outros cidadãos.

De igual modo, o Ministro enfrentou os questionamentos que surgiram sobre a validade da instituição das cotas raciais no serviço público, como a violação aos princípios da igualdade, do concurso público, da eficiência e por fim, da proporcionalidade. As principais alegações daqueles que à época se opuseram a aplicabilidade da Lei 12.990/2014 eram de que: (i) diferentemente da política de cotas raciais para o ingresso na universidade, que versa sobre o direito fundamental à educação, o acesso a cargos públicos não é um direito fundamental previsto na Constituição; (ii) os valores intrínsecos ao concurso público não são os mesmos tutelados para o acesso às universidades; e (iii) há uma violação à proporcionalidade constitucional, numa espécie de *bis in idem*, tendo em vista que negros e pardos estariam sendo beneficiados em duplo grau pelas cotas raciais, tanto pelo ingresso na universidade, quanto pelo acesso privilegiado a determinadas carreiras públicas.

Sob o prisma do princípio da igualdade, o relator apontou a necessidade de reparação histórica a esse grupo de pessoas, analisando não apenas o passado escravocrata, como também todas as estatísticas que evidenciam a marginalização das pessoas negras em diversos setores da sociedade, como o mercado de trabalho, a moradia, a saúde, a educação e o sistema carcerário. O Ministro dissecou o princípio constitucional em suas três dimensões, quais sejam, a igualdade formal, igualdade material e a de reconhecimento para justificar o tratamento

distinto que deve ser conferido a esse grupo sub-representado com a aplicação da Lei 12.990/2014.

De forma mais breve, Barroso apontou que não há qualquer violação ao concurso público, tendo em vista que os negros não deixariam de realizar os exames e demais etapas necessárias à sua aprovação para conquistarem uma vaga. O que se criou com o normativo foi tão somente um novo critério de preenchimento de vagas, sem que o critério de aprovação seja desconsiderado. No que tange à eficiência, há um entendimento crucial que não basta competência técnica e capacidade de pontuar para efetivação desse princípio, de modo que a experiência individual de cada candidato, que carrega uma compreensão do mundo única e diversificada, contribuiria ainda mais para a atuação eficiente da Administração Pública.

Por fim, no que diz respeito à proporcionalidade, a lógica utilizada para afastar a controvérsia foi simples, tendo em vista que não há uma ligação direta entre o ingresso nas universidades públicas e a garantia de acesso a uma vaga no mercado de trabalho posteriormente. O Ministro ressaltou ainda que, para essa análise específica, deveriam ser consideradas as mesmas pessoas, ou seja, aquele que ingressou na faculdade por meio das cotas seria o mesmo indivíduo que concorreria a uma vaga para cargo público, coincidência que, muitas vezes, não se concretiza. Além disso, a maioria das carreiras públicas para as quais os candidatos concorrem não exige formação em nível superior, fato que por si só, deslegitima o argumento.

No mesmo sentido do voto do Relator, o Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido para declarar constitucional a Lei nº 12.990/2014.

Vê se, portanto, que o tema das Ações Afirmativas é tratado de maneira pacífica pelo Supremo Tribunal Federal, amparado fundamentalmente pelo princípio da igualdade e na necessidade de proteção dos grupos vulneráveis. Em ambas as ações, destacou-se o dever de reparação histórica que paira sob o Estado brasileiro, em razão de um passado marcado pela mercantilização dos corpos negros, que se viram jogados à toda sorte após a abolição da escravidão, sem que qualquer medida de integração fosse implementada. Esse cenário contribuiu para manutenção de uma sociedade hierarquizada, que persiste até os dias de hoje, em que negros permanecem ocupando cargos de subalternidade em relação aos brancos.

No âmbito desses julgamentos, reconheceu-se que da mesma forma que o critério da raça é utilizado para estigmatizar essas pessoas e construir toda a estrutura de discriminação e desigualdade da sociedade, nada mais justo que seja também considerado como parâmetro para implementação de programas de ação afirmativa que visem garantir os direitos dos quais esse grupo foi privado.

Essas duas decisões históricas enfrentaram os argumentos jurídicos a respeito da inconstitucionalidade da implementação do sistema de cotas raciais no Brasil, afastando o mito da democracia racial no Brasil e contribuindo para defesa das ações afirmativas como um dos elementos fundamentais de atuação do Estado para o combate ao racismo e a garantia dos direitos de grupos historicamente excluídos no país.

## 6 CONCLUSÃO

Conclui-se que o sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial para o ingresso no serviço público, popularmente conhecido como sistema de cotas raciais, está em plena conformidade com a Constituição Federal.

Em uma sociedade marcada por uma história de violência e opressão, na qual o racismo é legitimado pelas instituições e pela estrutura social, fazendo da raça e da cor indicadores de diferença essenciais, não se vislumbra a ascensão social das pessoas negras pelos métodos tradicionais. Assim, para que esse objetivo seja alcançado, é necessária uma prestação positiva do Estado, pela implementação de políticas afirmativas, qual seja, o sistema de cotas raciais.

Essa modalidade de discriminação positiva, além de ser recepcionada pela nova ordem constitucional, é a maior forma de expressão do princípio da igualdade, em sua dimensão material. Referido princípio sofreu algumas mutações ao longo do tempo e foi incorporado na Lei da República do Brasil de 1998 em uma dimensão mais ampla, que abrange a igualdade formal, material e a de reconhecimento.

A Constituição, ao adotar uma nova perspectiva sobre a igualdade, cuidou de considerar as suas múltiplas facetas e incorporar em seus preceitos e artigos valores essenciais, como a busca pela justiça social, a erradicação da pobreza e das marginalizações, e a redução das desigualdades. Além disso, ela proíbe práticas discriminatórias e valoriza a diversidade cultural e os diferentes padrões estéticos.

Além do princípio da igualdade, a implementação das ações afirmativas está alinhada a outros dois princípios fundamentais para o funcionamento harmônico e impessoal da Administração Pública: o princípio da eficiência e o do concurso público.

Ao analisar o princípio da eficiência, conclui-se que sua correta aplicação não se limita à racionalidade financeira e à gestão ideal dos recursos públicos. Para que seja plenamente atendido, é necessário contar com um corpo de funcionários racialmente diversificado, capaz de atender às demandas de diferentes camadas sociais e propor políticas e soluções para os problemas sociais emergentes.

Relativamente ao princípio do concurso público, o que se observou foi que a criação de um novo critério para admissão de candidatos nas carreiras públicas é discricionariedade do Estado. Contudo, é necessário garantir o respeito à Constituição, a proibição de discriminações arbitrárias e sem justificativas e a observância da proporcionalidade, que exige a análise da necessidade e da adequação dos meios empregados para atingir determinado fim. No caso do critério étnico racial, não há qualquer óbice no texto constitucional que proíba sua instituição,

se mostrando a forma mais necessária, adequada e eficaz de proporcionar à população negra a igualdade de direitos.

No tocante às ações afirmativas, ficou clara a sua importância para possibilitar o acesso de grupos minoritários em círculos de poder específicos, como o acadêmico e profissional. O tratamento diferenciado oferecido pelas instituições públicas ou privadas a grupos historicamente marginalizados, que sofreram com reiteradas desvantagens sociais ao longo de todos esses anos, constitui uma forma legítima de reparação histórica, promovendo a valorização da diversidade e do pluralismo, e possibilitando a igualdade de oportunidades. Ainda nesse sentido, se mostra uma ferramenta essencial na autoestima das pessoas negras, que ao conquistarem esses espaços de poder, influenciam outras gerações, que passam a se reconhecer nos seus semelhantes e compreender que esses lugares também lhe pertencem por direito. Mas não é só. Essa forma de prestação positiva pelo Estado nada mais é do que um meio legítimo para possibilitar que pessoas negras tenham acesso a espaços que são seus por direito.

Nesse sentido, a Lei nº 12.990/2014, que instituiu a política de cotas raciais para o ingresso de pessoas negras no serviço público federal, reservando 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos destinados ao provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta, se mostrou um instrumento normativo fundamental para tornar o quadro de funcionários da administração mais democrático, evidenciando os impactos positivos dessa prestação positiva do Estado.

No entanto, sua aplicação temporária por 10 anos não foi suficiente para garantir a plena igualdade de representação dos negros nesses círculos de poder, motivo pelo qual foi proposto o PL 1958/2021, atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados, com o objetivo aprimorar o normativo e dar continuidade ao processo de fortalecimento da democracia representativa no país.

Mesmo diante das dificuldades enfrentadas, fato é essas ações afirmativas não só comprovam a eficiência do sistema de cotas raciais, como também são uma forma do Estado reconhecer formalmente o racismo estrutural e institucional na sociedade brasileira, ampliando o debate sobre o tema no país.

Dando maior segurança jurídica ao tema e engrandecendo o debate, o Supremo Tribunal Federal também atestou a plena conformidade do instituto das ações afirmativas com a Constituição, para proteção dos grupos vulneráveis, ao discutir a implementação de cotas raciais no âmbito das universidades e na esfera do poder público. Para a Corte, há um dever de

reparação histórica a ser perseguido pelo Estado brasileiro, amplamente amparado pelo princípio da igualdade, em especial na sua forma material.

Dessa forma, entende-se que o instituto das ações afirmativas, especificamente o sistema de cotas raciais, tem sólido respaldo para ser aplicado, seja pela sua previsão constitucional, seja pelo dever do Estado com os ideais de democracia e justiça social que estruturam seu funcionamento, seja pela interpretação dos preceitos constitucionais realizada pelo Supremo Tribunal Federal.

Para finalizar esse trabalho, nada mais justo do que trazer as palavras certas de Dona Ivone Lara, mulher negra e figura emblemática no mundo do samba, que compôs melodias sobre a liberdade, o orgulho negro e a resiliência desse povo. A sambista, em sua canção “Sorriso Negro” traduz, de forma poética, as dificuldades enfrentadas pelas pessoas negras, que ainda assim, resistem todos os dias, mostrando a força da negritude e sua beleza. O que se espera, é que possamos viver em uma sociedade que seja plural, democrática, em que o Estado atue firmemente no combate ao racismo estrutural e institucional que permeia todas as relações, sejam elas sociais, jurídicas, econômicas, culturais e políticas. E enquanto esse sistema se mantém de pé, que sejam realizadas ações afirmativas reiteradas para sua desconstrução, porque uma sociedade feliz é aquela em que há o sorriso negro sempre presente:

Um sorriso negro, um abraço negro  
Traz....felicidade  
Negro sem emprego, fica sem sossego  
Negro é a raiz da liberdade

..Negro é uma cor de respeito  
Negro é inspiração  
Negro é silêncio, é luto  
negro é...a solidão

Negro que já foi escravo  
Negro é a voz da verdade  
Negro é destino é amor  
Negro também é saudade.. (um sorriso negro!)

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Editora Jandaíra, 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023.

BARROSO, Luís Roberto. **Temas de direito constitucional**. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, v. 1.

BRANCO, Paulo Gustavo G.; MENDES, Gilmar. **Curso de direito constitucional**. (Série IDP). 19. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade 41**.

Disponível em<

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13375729>>. Acesso em 20 out. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito**

**Fundamental** 186. Disponível em<

[redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693](https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693)>. Acesso em 20 out. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio. Ingresso por cotas aumentou 167% nas universidades. **Inep**. Brasília, 20 de nov. de 2023. Disponível em:

<<https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-da-educacao-superior/ingresso-por-cotas-aumentou-167-nas-universidades#:~:text=O%20n%C3%BAmero%20de%20ingressos%20na,de%20Cotas%20promulgada%20em%202012.>>>. Acesso em: 20 mai. 2024.

BRASIL. Ministério da Igualdade Racial. Secretaria de Políticas de Ações Afirmativas, Combate e Superação do Racismo (SEPAR). **PL de Cotas: Dados e referências**. Brasília, 2024. Disponível em: <[https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/copy2\\_of\\_noticias/CotasServioPblico\\_apresentaodedadosmercadodetrabalho.pdf](https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/copy2_of_noticias/CotasServioPblico_apresentaodedadosmercadodetrabalho.pdf)>

. Acesso em: 01 nov. 2024.

CARVALHO, Camila e NETTO, Vinicius. Pesquisa revela a segregação econômica nas favelas brasileiras. **UFF**. Rio de Janeiro, 09 de nov. de 2023. Disponível em:

<<https://www.uff.br/?q=noticias/09-11-2023/pesquisa-revela-segregacao-economica-nas-favelas-brasileiras#:~:text=Segundo%20pesquisa%20promovida%20pelo%20Instituto,%2C%20que%20%C3%A9%20de%2055%25.>>>. Acesso em: 20 mai. 2024.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.). Atlas da violência 2023. **Ipea**. Brasília, 2023. Disponível em <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/9350-223443riatlasdaviolencia2023-final.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2024.

DIEESE. Boletim especial – As dificuldades da população negra no mercado de trabalho. São Paulo, 20 de nov. de 2023. Disponível em:

<<https://www.dieese.org.br/boletimespecial/2023/conscienciaNegra2023.html>>. Acesso em: 20 mai. 2024.

FILHO, Marçal J. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo, 2023. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2024.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **Ação afirmativa e o princípio constitucional da igualdade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, v. 38, n. 151, p. 129-152, jul./set. 2001.

IPEA - Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada. **Perfil racial do serviço civil ativo do Executivo Federal (1999-2020)**. Nota Técnica Nº 49. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/210720\\_nt\\_diest\\_n\\_49.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/210720_nt_diest_n_49.pdf)>. Acesso em: 28 out. 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo G. **Série IDP - Curso De Direito Constitucional**. 16 ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021.

MOREIRA, Adilson José. Miscigenando o círculo do poder: ações afirmativas, diversidade racial e sociedade democrática. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, vol. 61, n. 2, maio/ago. 2016, p. 117 – 148.

MOREIRA, Adilson José. **Tratado de Direito Antidiscriminatório**. São Paulo: Contracorrente, 2023.

MOURA, Bruno de Freitas. Censo 2022: população parda supera a branca pela 1ª vez. **Agência Brasil**. Rio de Janeiro, 22 de dez. de 2023. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-12/censo-2022-populacao-parda-supera-branca-pela-1a-vez>>. Acesso em: 20 mai. 2024.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. 36.ed. São Paulo: Atlas, 2022.

REPÚBLICA.ORG. **Especial: Onde estão os negros no serviço público?** Rio de Janeiro, 20 nov. 2022. Disponível em: <<https://republica.org/emdados/conteudo/especial-onde-estao-os-negros-no-servico-publico/>>. Acesso em: 20 mai. 2024.

RIBEIRO, Djamila. **Pequeno Manual Antirracista**. 1.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Ação afirmativa: O conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. **Revista de informação legislativa**, v. 33, n. 131, p. 283-295, jul./set. 1996.

RODRIGUES, Nina Trícia Disconzi. Implantação das cotas raciais nos concursos públicos: um debate necessário. **Revista de informação legislativa**, v. 50, n. 197, p. 117-141, jan./mar. 2013, 01/2013.

SANDEL, Michael J. **Justiça: o que é fazer a coisa certa**. 20.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SCHWARCZ, Lilia Moritz e STARLING, Heloisa Maria Murgel. **Brasil: uma biografia**. 1.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.