
MAPEANDO AS ASSIMETRIAS NA EXECUÇÃO DA LEI FEDERAL 12.990/2014

MAPPING ASYMMETRIES IN THE IMPLEMENTATION OF FEDERAL LAW
12.990/2014

MAPEO DE ASIMETRÍAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY FEDERAL
12.990/2014

Mara Beatriz Nunes Gomes¹
Marcus Vinicius Spolle²

Resumo

Este artigo apresenta parte de pesquisa de mestrado que problematiza a influência da perspectiva institucional na execução da Lei Federal n.º 12.990/2014 (Lei de Cotas Raciais no Serviço Público Federal). A dissertação desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) adotou, a partir de estudo de caso comparativo, o cenário empírico de duas universidades federais: FURG (Universidade Federal do Rio Grande) e UFPel. Assim, neste ensaio, inicialmente exibe-se o diagrama cartográfico relativo ao enunciado “cotas raciais são necessárias”, reproduzindo graficamente a agência dos conceitos de democracia racial e desigualdade racial, ideologias que se controvertem na discussão das relações raciais no Brasil. Essa metodologia desenvolvida a partir da Teoria Ator-Rede (TAR ou ANT) propõe um reexame do espaço social, conectando os actantes (agentes humanos e não humanos) em uma cosmovisão simétrica, instrumentalizada pelo mapeamento da trilha construída durante a estabilização da controvérsia que se pretende analisar. Na sequência, apresenta-se as análises dos textos dos editais de concursos públicos para cargos efetivos de docentes e técnicos(as)-administrativos(as) promovidos pelas universidades pesquisadas durante Jun/2014 a Dez/2018. Debruçar o olhar sobre os instrumentos de acesso a essa modalidade de ação afirmativa permite verificar a existência de assimetrias na execução dessa política pública no âmbito das instituições pesquisadas. Assim, no contexto desse conjunto teórico-metodológico, este trabalho propõe identificar de que forma a perspectiva institucional repercute na execução da Lei Federal n.º 12.990/2014.

Palavras-Chave: Lei Federal n.º 12.990/2014; Assimetrias; Perspectiva institucional.

¹ Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), mbng.adv@gmail.com e <https://orcid.org/0000-0001-7712-1001>.

² Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) - sociomarcus@gmail.com e <https://orcid.org/0000-0001-7339-8396>.

Abstract

This article presents part of a master's research that questions the influence of the institutional perspective in the implementation of Federal Law No. 12,990 / 2014 (Law of Racial Quotas in the Federal Public Service). The dissertation developed along with the Graduate Program in Sociology at the Federal University of Pelotas (UFPeI) adopted, based on a comparative case study, the empirical scenario of two federal universities: FURG (Federal University of Rio Grande) and UFPeI. Thus, in this essay, the cartographic diagram related to the statement "racial quotas are necessary" is initially displayed, graphically reproducing the agency of the concepts of racial democracy and racial inequality, ideologies that are controversial in the discussion of racial relations in Brazil. This methodology developed from the Actor-Network Theory (TAR or ANT) proposes a reexamination of the social space, connecting the actors (human and non-human agents) in a symmetrical worldview, instrumentalized by the mapping of the trail built during the stabilization of the controversy that is taking place. This is followed by the analysis of the texts of the notices of public tenders for effective positions of teachers and technical-administrative staff promoted by the researched universities during the period Jun/2014 to Dec/2018. Looking at the instruments of access to this affirmative action modality makes it possible to verify the existence of asymmetries in the implementation of this public policy within the scope of the researched institutions. Thus, in the context of this theoretical-methodological set, this work proposes to identify how the institutional perspective affects the implementation of Federal Law No. 12,990 / 2014.

Keywords: Federal Law No. 12,990 / 2014; Asymmetries; Institutional perspective.

Resumen

Este artículo presenta parte de una investigación de maestría que cuestiona la influencia de la perspectiva institucional en la implementación de la Ley Federal N ° 12.990 / 2014 (Ley de Cuotas Raciales en el Servicio Público Federal). La disertación desarrollada con el Programa de Posgrado en Sociología de la Universidad Federal de Pelotas (UFPeI) adoptó, con base en un estudio de caso comparativo, el escenario empírico de dos universidades federales: FURG (Universidad Federal de Rio Grande) y UFPeI. Así, en este ensayo se muestra inicialmente el diagrama cartográfico relacionado con el enunciado "las cuotas raciales son necesarias", reproduciendo gráficamente la agencia de los conceptos de democracia racial y desigualdad racial, ideologías controvertidas en la discusión de las relaciones raciales en Brasil. Esta metodología desarrollada a partir de la Teoría Actor-Red (TAR o ANT) propone un reexamen del espacio social, conectando a los actores (agentes humanos y no humanos) en una cosmovisión simétrica, instrumentalizada por el mapeo del camino construido durante la estabilización de la controversia que se está produciendo. A continuación, se presenta el análisis de los textos de las licitaciones públicas para puestos efectivos de docentes y personal técnico-administrativo promovidas por las universidades investigadas durante el período Jun/2014 a Dic/2018. La mirada a los instrumentos de acceso a esta modalidad de acción afirmativa permite verificar la existencia de asimetrías en la ejecución de esta política pública en el ámbito de las instituciones

investigadas. Así, en el contexto de este conjunto teórico-metodológico, este trabajo se propone identificar cómo la perspectiva institucional incide en la implementación de la Ley Federal No. 12.990 / 2014.

Palabras clave: Ley Federal; Asimetrías; Perspectiva institucional

INTRODUÇÃO

De acordo com Munanga (2001, p. 31), ações afirmativas operam na dimensão de “[...] oferecer aos grupos discriminados e excluídos um tratamento diferenciado para compensar as desvantagens devidas à sua situação de vítimas do racismo e de outras formas de discriminação.” Quando esse instrumento é abordado no contexto de reserva de vagas, percebe-se que elas surgem em caráter pioneiro nos Estados Unidos na década de 1960 (MOEHLECKE, 2002), chegando ao Brasil no início do séc. XX, sob a denominação de cotas raciais, com implementação nas universidades públicas (GUIMARÃES, 2003) e, posteriormente, no serviço público. Pensar, hoje, a questão da execução dessa política no mercado de trabalho foi a preocupação deste estudo.

Ao adotar como cenário empírico os concursos para cargos efetivos de docentes e técnico(as)-administrativos(as) promovidos por Universidade Federal do Rio Grande (FURG) e Universidade Federal de Pelotas (UFPel), esta pesquisa se debruça sobre a execução da Lei n.º 12.990/2014, legislação que determina a reserva de 20% das vagas oferecidas em concursos e seleções do público federal para candidatos(as) negros(as). Dentro do intervalo observado, Junho/2014 (início de vigência da política) até Dezembro/2018, buscou-se enfrentar a seguinte problematização: a perspectiva institucional repercute no modo de execução da Lei n.º 12.990/2014?

Cabe explicitar que a incorporação de ações afirmativas destinadas à população negra neste ramo do mercado de trabalho fez-se necessária no Brasil em razão da persistência de hierarquização racial nas relações laborais. Tal elemento é responsável por um cenário de sub-representação negra no serviço público, especialmente nos postos de maior prestígio e poder (GOMES, 2020). Tal circunstância decorre de um processo histórico-cultural e social de exclusão dirigido a indivíduos negros no decorrer do ambiente pós-abolicionista, cuja ramificações ainda produzem incidência na atualidade.

A partir de Bernardino-Costa (2016, p. 510), é possível compreender que os processos históricos de divisão racial do trabalho no Brasil se desenvolveram frente a um panorama em que se espera do negro o “[...] cumprimento de determinados papéis sociais e a circulação restrita a determinados espaços sociais [...]”. Nesse sentido, interessa observar mais detidamente a postura do poder público desde o momento em que o método de produção escravocrata entra em declínio até o início do período pós-abolicionista, síntese histórica alinhavada com riqueza nos apontamentos de Theodoro (2008, p.38):

[...] a situação vigente em meados do século XIX era tal que, bem ou mal, o negro detinha um lugar central no sistema econômico. Como escravo, sustentava a economia primário-exportadora (sobretudo o café, mas também a cana-de-açúcar, o ouro e o algodão) e, nas cidades, respondia pela maior parte dos serviços (eram artesãos, reparadores, além de executarem serviços pessoais). Havia ainda os chamados negros de ganho, escravos que ofereciam seus serviços nas ruas, cujo trabalho representava uma renda adicional para muitas famílias da classe média urbana (serviços diversos, incluindo-se aí também a prostituição e a mendicância).

Na segunda metade daquele século, dois constrangimentos históricos vêm alterar essa situação: a Lei de Terras e a abolição, sem qualquer mecanismo de proteção ao recém-liberto. Aliado a esses eventos, a política de imigração, baseada na ideia do branqueamento da nação, recrudescer o quadro social. O negro perde o lugar no mercado de trabalho. Essa perda significou a perpetuação de uma situação de pobreza e miséria. Sem lugar nos setores econômicos mais dinâmicos, o negro vai buscar espaços nos meandros e interstícios possíveis: os pequenos serviços, o trabalho precário etc.

Efetivamente, não havia no discurso republicano nenhuma proposta (ou projeto) de integração voltada aos ex-escravos ou aos seus descendentes [...].

Levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), referente ao período de 1995 a 2015, reforça essa perspectiva de adscrições e exclusão. O estudo identificou que durante a referida janela histórica, o campo do trabalho apresenta “[...] uma hierarquia estanque, na qual o topo é ocupado pelos homens brancos e a base pelas mulheres negras”.³ Estanislau, Gomor e Naime (2015, p. 120) propõem que a “[...] cor da pele aparece como variável determinante na definição de papéis no mercado de trabalho [...]”. Os pesquisadores também pontuam que a mesma segmentação racial também se repete no serviço público federal, local onde negros (pretos e pardos)

³ Fonte: <https://istoe.com.br/brasil-mantem-historicas-desigualdades-raciais-e-de-genero/>. Acesso em: 15 mar. 2020.

correspondiam aproximadamente a 26% do quadro de pessoal no ano de 2013⁴, período em que esse grupo racial constituía 51% da população brasileira, conforme apontado pela Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP.

É importante ressaltar que, conforme aponta o sistema classificatório sociocultural do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que diz respeito às especificidades da discriminação racial brasileira, dentro da categoria racial das pessoas negras encontram-se aglutinados pretos(as) e pardos(as), pois a elas é dirigida a discriminação racial em razão de suas características, segundo orienta Osório (2003, p. 23-24):

[...] a agregação de pretos e pardos e sua designação como negros justificam-se duplamente. Estatisticamente, pela uniformidade de características socioeconômicas dos dois grupos. Teoricamente, pelo fato de as discriminações, potenciais ou efetivas, sofridas por ambos os grupos, serem da mesma natureza. Ou seja, é pela sua parcela preta que os pardos são discriminados [...].

Portanto, resta evidente a necessidade de intervenção do Poder Público neste campo, de modo a corrigir o cenário no setor público, bem como a inspirar e incentivar a adoção de medidas similares na iniciativa privada. Ao mesmo tempo, tal panorama desafia o enfrentamento dos influxos e tensionamentos que o demarcador racial impulsiona na execução de tais medidas reparatórias. Segundo refere Back (2019), as políticas públicas apresentam nuances distintas de execução nas esferas perante as quais são implementadas, de tal sorte que obrigatoriedade legal não implica necessariamente em uniformidade nos diferentes níveis de execução das mesmas.

Frente a esse pressuposto teórico, e buscando investigar o fenômeno na perspectiva das políticas afirmativas de caráter racial no âmbito de serviço público federal, ao contornar os ambientes institucionais de FURG e UFPel, neste artigo não se questiona “se é feito” (a implementação), mas como “é feito” (a execução). Como ponto de partida, elaborou-se uma cartografia da controvérsia sobre as cotas raciais, ancorada na Teoria Ator-Rede, a fim de mapear a agência dos conceitos democracia racial e desigualdade racial, ideologias presentes no contexto quadro

⁴ Segundo Estanislau, Gomor e Naime (2015, p. 121), na “[...] classificação da base SIAPE (MPOG), adotada até 2014, a categoria ‘pretos’ foi substituída por ‘negros’[...]”, porém, para sistematizar os dados, e os autores aglutinaram as categorias “negros” e “pardos” constantes na “[...] base SIAPE para formar o grupo dos autodeclarados como “negros” no âmbito do Poder Executivo Federal.”

sociorracial e que nessa medida adentram na discricionariedade dos gestores responsáveis por implementar a Lei n.º 12.990/2014. Na sequência, discutiu-se as condutas institucionais adotadas por FURG e UFPel em seus editais de concursos públicos frente à Lei Federal n.º 12.990/2014, examinando se as mesmas possibilitam a efetivação dessa política pública, ou, se pelo contrário, implicam na interdição dessa modalidade de ação afirmativa.

ENQUADRANDO A CONTROVÉRSIA DAS COTAS RACIAIS NO BRASIL

Apesar da institucionalização do mecanismo de cotas raciais ter ocorrido no Brasil ao início da década de 2000 (SANTOS, 2012), a discussão sobre o tema ainda suscita debates, ancorados em visões díspares quanto à necessidade (ou não) de cotas raciais, consoante demonstrado a seguir.

Para examinar esse cenário de confronto de narrativas e perspectivas, nesta pesquisa, utilizou-se o aporte instrumental da Teoria Ator-Rede (TAR), também chamada de Sociologia da Translação/Tradução. Desenvolvida pelo sociólogo e antropólogo francês Bruno Latour, a TAR propõe uma cosmovisão simétrica, na qual segundo apontam Pinto e Domenico (2014, p.1-2), se “[...] desconsidera o conceito de sociedade, abordando o social como coletivo de humanos e não-humanos dotados de agência, associados em redes [...]”.

Como método, a TAR apresenta a controvérsia na condição de modelo de debate entre pessoas ou grupos a respeito de um interesse comum, cujo desenlace ocorre no âmbito de um tecido social onde todos importam - humanos e não-humanos, os actantes (CORRÊA e CASTRO, 2014). Nesse ideal, a abertura da controvérsia ocorre a partir da fixação de um novo enunciado pelo eixo vencedor da discussão, constituindo uma nova caixa preta⁵. Para a exposição dessa configuração do social, a TAR trabalha sob a lente de um mapa cartográfico, que rastreia a trilha construída durante a estabilização da controvérsia que se pretende analisar, pois segundo Latour (2001, p. 39), “[...] se uma imagem vale mais que mil palavras, um mapa [...] vale mais que uma floresta inteira”.

Assim, com aporte nessa perspectiva teórico-metodológica, identificou-se, a seguir, as teorias e os elementos que permeiam a controvérsia relativa às cotas

⁵ Latour propõe que a caixa-preta constrói uma discussão encerrada pela estabilização da controvérsia (FREIRE, 2013).

raciais adotadas no modelo brasileiro, buscando rastrear as conexões traçadas nessa disputa assimétrica que contorna a questão racial no Brasil.

O DIAGRAMA DO DEBATE

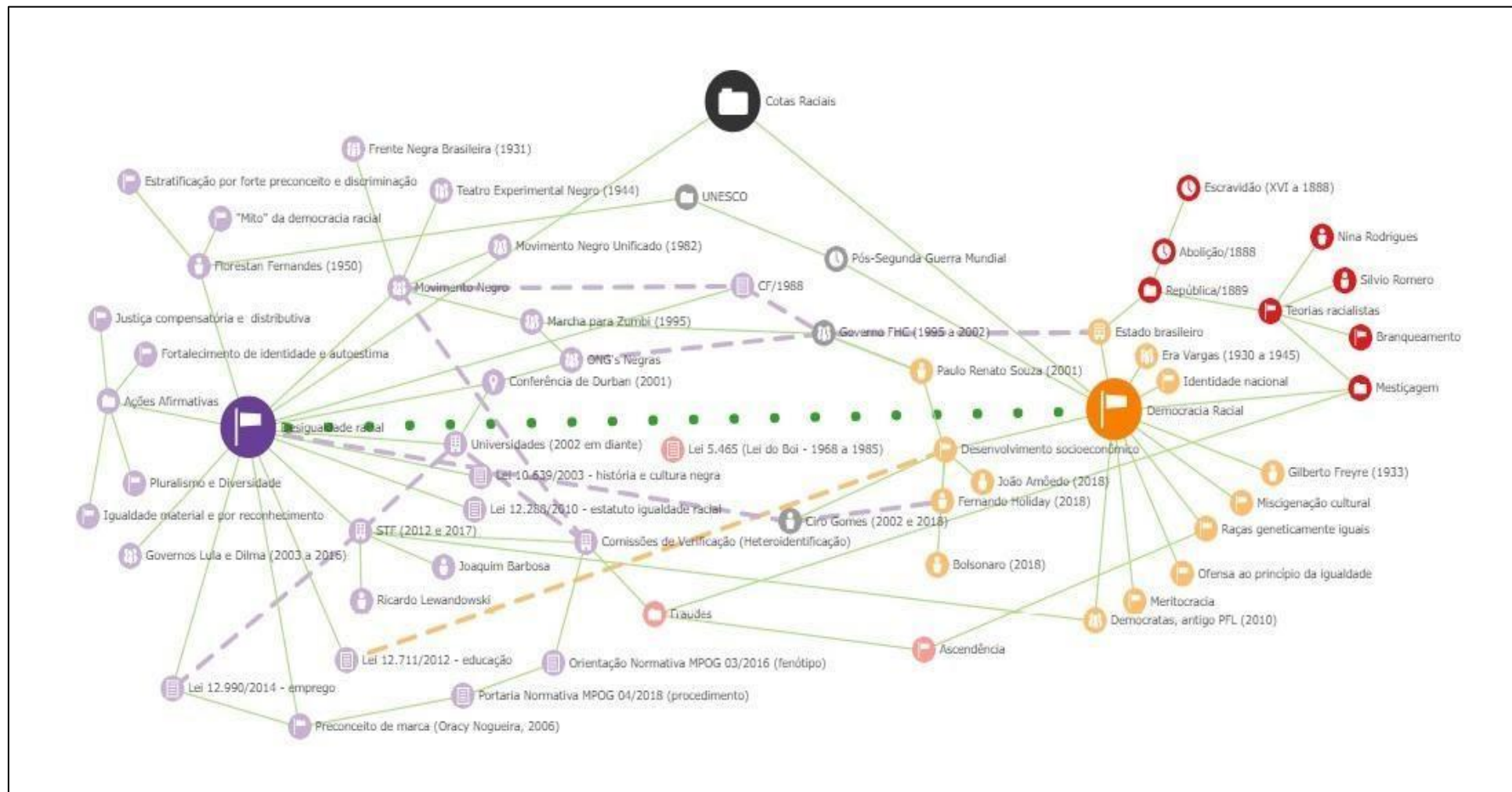
Segundo Gomes (2008), em *Casa Grande e Senzala* (1933), Gilberto Freyre revisou as discussões sobre a questão racial no país⁶, propondo a mestiçagem como suposta indutora de cordialidade nas relações raciais brasileiras, o que corporificou a imagem mundial do Brasil como “um paraíso racial” (democracia racial). Em oposição, desmistificando essa propaganda nacionalista, estudos da década de 1950 coordenados por Florestan Fernandes demonstraram a estratificação sociorracial brasileira (SANTOS e SILVA, 2017), correspondente um forte estado de desigualdade racial. Assim, em termos empíricos, Florestan denuncia a noção de democracia racial como um mito engendrado e perpetuado pela classe dominante brasileira.

Percebe-se que tais percepções orbitam em campos distintos: democracia racial e desigualdade racial, constituindo uma controvérsia. A partir desse ângulo, com apoio da TAR, elaborou-se um diagrama relativo ao enunciado “cotas raciais são necessárias”, reproduzindo graficamente a agência desses dois conceitos, na condição de ideologias acionadas na discussão das cotas raciais no Brasil (GOMES e SPOLLE, 2018).

A cartografia foi construída na plataforma Lynksoft, alocando-se os actantes em campos opostos, conforme a sua tendência em aproximar-se das visões relativas à democracia racial e desigualdade racial, a partir de repositório com fonte em literatura especializada, jurisprudência, reportagens e material diverso de mídias sociais.

⁶ Desde a abolição da escravidão no Brasil até o início do século XX, os debates sobre a questão racial baseavam-se em noções hierarquizantes, pautadas na pretensa superioridade civilizatória europeia - racismo científico (SANTOS e SILVA, 2017).

Figura 1 - Diagrama TAR do enunciado “Cotas raciais são necessárias”



Fonte: Mara Beatriz Nunes Gomes (2020).

O mapeamento evidenciou que após a abolição da escravidão, teorias racialistas propunham o branqueamento da população brasileira através da mestiçagem. Ao substituir a noção biologizante pela miscigenação cultural, estabeleceu-se o “mito” da democracia racial de Gilberto Freyre (1933), com favorecimento da propaganda da identidade nacional na Era Vargas, entre 1930-1945 (BERNARDINO-COSTA, SANTOS e SILVÉRIO, 2009, p. 215-216).

Mobilizada por essa perspectiva nacionalista e no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial — em que pairava o temor de repetição das experiências eugenistas —, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) patrocinou, na década de 1950, pesquisas que buscavam compreender o “fabuloso” caso brasileiro. Porém, ao apresentar o resultado desses estudos, Florestan Fernandes criticou frontalmente a idealização da democracia racial, ao diagnosticar que o preconceito e a discriminação racial segregavam os negros na composição das classes sociais no Brasil (SANTOS, 2007).

A despeito de tal diagnóstico, a postura estatal não se alterou quanto à propagação do discurso da democracia racial, mesmo diante dos avanços significativos: a) o ambiente de redemocratização do país nos anos 80-90 com forte presença do Movimento Negro, em especial na fixação, no texto da Constituinte de 1988, de disposições expressas de combate ao racismo (GUIMARÃES, 2003); b) a Marcha para Zumbi dos Palmares, em Brasília no ano de 1995, oportunidade em que o presidente da república da época, Fernando Henrique Cardoso (FHC) reconheceu institucionalmente as fortes implicações do preconceito racial vigente no país (SILVA, TRIGO e MARÇAL, 2015). Contudo, foi somente frente à agência do Movimento Negro e das Organizações Não-Governamentais (ONGs) que, na Conferência Mundial contra o Racismo (Durban/2001), o Brasil assumiu internacionalmente a desigualdade racial (GUIMARÃES, 2003). Esse marco abriu caminho para ações valorativas como a inclusão do ensino da História e Cultura Africana e Afro-Brasileira nos currículos escolares (Lei n.º 10.639/2003) e a criação do Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010).

A Conferência de Durban também pluralizou no ambiente universitário a implementação do mecanismo de reserva de vagas (SANTOS, 2007), o qual foi dinamizado durante os governos do Partido dos Trabalhadores - PT (2003 a 2016). Essa alteração estrutural do modelo de acesso ao elitizado espaço social da academia brasileira desalojou elementos e perspectivas, provocando interjeições críticas, as

quais, curiosamente, não incluíam as cotas para filhos de agricultores em instituições de ensino federais, vigentes no período de 1968-1985 frente à “Lei do Boi” (Lei n.º 5.465/1968).

Em 2012 ocorreu o ápice desse debate: provocado pelo Partido Democratas, refratário às cotas raciais, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou constitucional o uso dessa modalidade de ação afirmativa nas universidades públicas. Na sequência foi editada a Lei n.º 12.711/2012 (cotas no ensino federal para a escola pública, com recorte econômico e étnico-racial), e, posteriormente, a Lei n.º 12.990/2014 (cotas para negros no serviço público federal).

Notícias relativas à ocorrência de fraudes também repercutiram nessa discussão, o que acionou o Governo Federal a expedir, em 2016 (com reedição em 2018), normativas estabelecendo que o fenótipo é o critério de validação da autodeclaração do candidato no serviço federal (GOMES e SPOLLE, 2018). Essa noção articula a discriminação racial vigente no Brasil, pautada pelo preconceito de marca, o qual “[...] toma por pretexto para as suas manifestações os traços físicos do indivíduo, a fisionomia [...]” (NOGUEIRA, 2007, p. 292).

O debate aqueceu o pleito presidencial de 2018: o discurso que substituíra a questão racial por fatores socioeconômicos e meritocráticos vinculados à ideologia da democracia racial (GUIMARÃES, 2003) foi revitalizado nas narrativas de candidatos declaradamente contrários às cotas raciais — João Amoêdo e Jair Bolsonaro. Percebe-se aqui uma predileção por políticas públicas universais em contraposição a uma metodologia focal, no caso, destinada à população negra, o que explicita uma manobra discursiva que esvazia a análise da questão a partir da lente do demarcador racial, conferindo preponderância à condição socioeconômica. Ambivalente nessa controvérsia, em 2002 Ciro Gomes manifestava-se resistente ao tema; porém, no pleito de 2018, em alternância, criticou duramente Fernando Holiday, vereador negro de São Paulo/SP que se opõe à política e à militância do Movimento Negro.

Nesse contexto, em síntese, observa-se uma ruptura na trajetória de estabilização da controvérsia, a qual se deslocava em prol da vertente que propõe o enfrentamento da desigualdade através de políticas afirmativas. Mapear essas interjeições que orbitam em torno de demarcador racial no plano institucional, no que

se refere à execução da Lei n.º 12.990/2014 no âmbito das universidades pesquisadas, é o que se propõe a fazer no próximo item deste artigo.

AS ASSIMETRIAS DE FURG E UFPel NA SUA EXECUÇÃO DA LEI N.º 12.990/2014

FURG e UFPel são duas universidades federais, fundadas no ano de 1969, cujas sedes localizam-se, respectivamente, em Rio Grande e Pelotas, cidades situadas aproximadamente a 60 km de distância uma da outra na metade sul do Rio Grande do Sul (RS). Além de semelhanças organizacionais relativas ao mesmo regime jurídico-administrativo (BRASIL, 1988; BRASIL, 1990), essas instituições também possuem aproximações no contexto da representação do fator racial em seus quadros de servidores — docentes e técnicos-administrativos em educação (TAE).

Nesta pesquisa, debruçou-se o olhar sobre os editais de concursos públicos promovidos pelas instituições pesquisadas no que se refere ao provimento de cargos efetivos de docentes e técnicos-administrativos em educação (TAE). Há que se considerar a natureza da ligação institucional que se estabelece entre a universidade e os ocupantes de seus cargos efetivos, um elo que confere a estes últimos potencialidade para influenciar o plano estrutural, posto que as funções diretivas dessas instituições são reservadas aos integrantes do seu corpo efetivo de servidores (docente ou TAE).

Nesse sentido, é interessante dialogar com Marins (2017), pois a autora defende que não se deve compreender a política como algo abstrato, superior ao agir dos atores, visto que apesar da existência de um texto formal, formulam-se distintas perspectivas de assimilação dessas normas. No plano interno, as instituições são constituídas por pessoas, que expressam em suas condutas as subjetividades forjadas nos percursos de socialização. Portanto, a fim de compreender “como é feita” a execução da política, neste artigo, os dados evidenciados frente à análise dos editais foram articulados com as percepções captadas nas entrevistas realizadas com os gestores de FURG e UFPel.

O LOCUS DA PESQUISA

Segundo dados registrados no SIAPE (Sistema Integrado de Administração de Pessoal da Administração Federal), em Setembro/2019, na FURG, entre os 2.003 servidores públicos, havia 48 pretos e 156 pardos, assim distribuídos, segundo informações da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP) da instituição rio-grandina: 52 docentes pardos, 104 técnicos-administrativos pardos, 12 docentes pretos e 36 técnicos-administrativos pretos.

No que tange à UFPel, com relação à mesma base de dados, em Outubro/2019, no quadro de 2.620 servidores da universidade pelotense estavam registrados 81 pretos e 121 pardos. Abrindo os dados, a divisão informada pela PROGEP/UFPel em Setembro/2019 contemplava: 57 docentes pardos, 64 técnicos-administrativos pardos, 17 docentes pretos e 69 técnicos-administrativos pretos.

Tabela 1 - Quantitativo do quadro de pessoal de FURG e UFPel

Instituição	Total de Docentes	Total de TAE	Total de Docentes e TAE	Total de Docentes Negros(as)	Total de TAE Negros(as)	Total de Docentes e TAE Negros(as)	% Total de Docentes e TAE Negros(as)
FURG	831	1172	2003	64	140	204	10,18%
UFPel	1359	1261	2620	74	133	207	7,70%

Fonte: FURG e UFPel. Autoria própria (2020).

Tais números demonstram que os servidores autodeclarados negros na FURG e na UFPel correspondem, respectivamente, a 10,18% e 7,90%, evidenciando uma sub-representação quando comparada com a taxa populacional da população negra brasileira. Logo, apesar de o serviço público ser apresentado como um local impessoal, os dados apontam sub-representatividade da população negra nesse espaço.

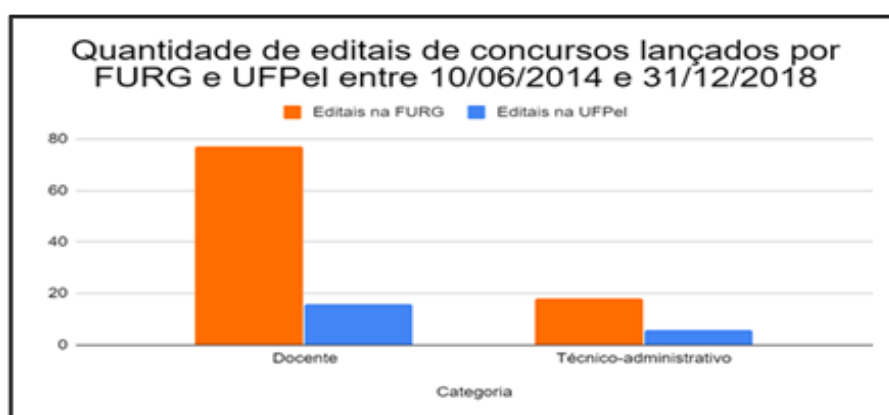
A EXECUÇÃO DA LEI N.º 12.990/2014

A amostra foi composta pelos editais de concursos públicos lançados por FURG e UFPel durante o período de 10/06/2014 a 31/12/2018, focalizando nos cargos de docente e TAE, os quais compõem o quadro de pessoal permanente das

universidades pesquisadas, configurando uma relação laboral usualmente menos afetada pelos influxos temporais.

A discrepância entre a quantidade de editais lançados já indica comportamentos diferentes frente à aplicação da mesma lei, pois durante o período analisado, para docentes, a FURG lançou 77 editais, já na UFPel foram 16. A mesma lógica repetiu-se nos concursos para TAE, com registro de 18 editais na universidade rio-grandina e 06 na instituição pelotense.

Figura 2 - Análise preliminar dos editais



Fonte: FURG e UFPel. Autoria: própria (2020).

Essa assimetria que o olhar apriorístico despertou frente ao exame preliminar dos editais foi confirmada quando se identificou o uso de metodologias distintas para calcular as cotas raciais, o que repercutiu diretamente na execução da política.

Tabela 2 - Tabulamento das vagas ofertadas nos editais de FURG e UFPEL

Período pesquisado: 10/06/2014 a 31/12/2018				
Instituição	Vagas ofertadas (Docentes)	Vagas reservadas para negros(as) (Docentes)	Vagas ofertadas (TAE)	Vagas reservadas para negros(as) (TAE)
FURG	176	0 (0%)	109	06 (5,50%)
UFPel	242	45 (18,59%)	44	07 (15,90%)

Fonte: FURG e UFPel. Autoria: própria.

O exame dos dados encontrados em conjunto com as regras dispostas nos textos dos editais identifica que a UFPel possuía uma interpretação restritiva da Lei n.º 12.990/2014, focalizada no cargo específico, e depois passou a efetivar a reserva das cotas raciais frente ao número total vagas ofertadas no edital (com exceção da prova de títulos nos concursos para docentes, regida por uma métrica de escalonamento entre os currículos dos candidatos que tornava, na prática, inexecutável a reserva de vagas nessa etapa do concurso). Já na FURG, durante todo o período examinado, a Lei n.º 12.990/2014 foi aplicada apenas frente ao número isolado dos cargos, sem considerar o total de vagas disponibilizadas no edital, o que implicou em menor ou, a depender do cargo específico, nenhuma efetivação da política.

Vale ressaltar que o percentual mínimo de reserva (20%) não foi atingido em nenhuma das instituições pesquisadas, tanto em concursos para docentes quanto para técnicos(as)-administrativos(as), conforme registrado na Tabela 2. Tais constatações dialogam com o cenário de sub-efetivação da Lei n.º 12.990/2014 no panorama das demais universidades federais, pois em pesquisa longitudinal abarcando as 63 Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) do país, também englobando o período de Junho/2014 a Dezembro/2018, foi identificado por Mello e Resende (2019) que somente 5,3% das 18.132 vagas oferecidas foram reservadas a candidatos(as) negros(as).

Ao observar os editais em conjunto com as entrevistas dos gestores das universidades pesquisadas, identifica-se que o posicionamento dessas instituições encontra-se permeado por elementos raciais, socioculturais, econômicos e políticos, dentro de uma construção racializada do plano institucional, fazendo com que FURG e UFPel executem a mesma política pública de formas diferentes. Isso porque foram detectadas cláusulas editalícias distintas, diferentes critérios de seleção, bem como formas peculiares e fragmentadas de contagem das vagas destinadas ao percentual de reserva, o qual deveria ser de 20%. Além disso, verificou-se que os gestores responsáveis pela execução da política acionam sentidos de discricionariedade e suposta neutralidade, alternadamente, a fim de justificar os seus posicionamentos frente à execução da política.

Essa agência da raça no plano organizacional das instituições pesquisadas reforça a presença do racismo estrutural no ambiente acadêmico, tonalizado a partir de condutas que expressam concepções atitudinais em que a discriminação racial

torna-se intangível, mas igualmente presente e determinante (CAMPOS, 2017). Tais achados também denunciam o funcionamento das universidades de modo a corporificar o racismo institucional, sob uma “[...] dinâmica que confere, ainda que indiretamente, desvantagens e privilégios, a partir da raça” (ALMEIDA, 2018, p.29).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao pensar a discussão, implementação e execução das ações afirmativas no Brasil, neste artigo, em um primeiro momento, mapeou-se, de modo sintético, as conexões dos actantes que orbitam na discussão sobre a necessidade de cotas raciais. A partir da perspectiva metodológica da Teoria Ator-Rede identificou-se que, embora a controvérsia estivesse inclinada rumo a uma estabilização favorável ao enunciado “cotas raciais são necessárias”, as eleições presidenciais de 2018 desalojaram essa percepção. Nesse pleito foram reabilitados discursos de transposição de políticas focais por universais orquestradas pelo fator socioeconômico, de modo a retirar da centralidade da pauta o demarcador racial. Isso demonstra que mesmo refutado desde a metade do séc. XX, o “mito” de democracia racial ainda pulsa e irradia efeitos.

Além disso, a permeabilidade desse debate também repercute na forma de operacionalização das políticas afirmativas destinadas à população negra, pois, no caso das universidades examinadas, FURG e UFPel, os resultados da pesquisa indicaram que o alinhamento institucional frente às questões raciais produz diferentes leituras sobre o modo de execução da Lei Federal n.º 12.990/2014 (cotas raciais no serviço público). Essas distintas interpretações tanto podem caminhar no sentido de efetivar a política, quanto podem conduzir a restrições dessa política pública, revelando os determinantes que condicionam o agir dos gestores públicos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.

BACK, Francy Mary Alves. Modelo de difusão de políticas públicas: federalismo brasileiro e as políticas públicas locais. In: **19º Congresso Brasileiro de Sociologia**, 2019, Florianópolis.

BERNARDINO-COSTA, Joaze. A prece de Frantz Fanon: Oh, meu corpo, faça sempre de mim um homem que questiona! **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 16, n. 3, p. 504-521, jul./set. 2016.

BERNARDINO-COSTA, J.; SANTOS, S. A.; SILVÉRIO, V. R. Relações raciais em perspectiva. **Revista Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 12, n. 2, p. 215-222, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/fchf/article/download/9110/6269>. Acesso em: 14 jul. 2019.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

_____. **Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

_____. **Lei n.º 12.990, 09 de junho de 2014**. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

CAMPOS, Luiz Augusto de Souza Carneiro de. As três dimensões do racismo: Uma abordagem realista-crítica. **Rev. bras. Ci. Soc.**, v. 32, n. 95, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092017000300503&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 11 nov. 2019.

CORRÊA, D. S.; CASTRO, R. A virada pragmática na sociologia francesa pós-bourdieuiana. In: **ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**, 38. Caxambu, Brasil: 2014.

ENAP - ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Estudos, Servidores Públicos Federais – Raça/Cor**, 2014. Brasília: Enap, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1700>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

ESTANISLAU, Bárbara; GOMOR, Eduardo; NAIME, Jéssica. **Servidores públicos federais: novos olhares e perspectivas**. Brasília: ENAP, 2015.

FREIRE, Leticia Luna. A ciência em ação de Bruno Latour. **Cadernos IHU ideias**, ano 11, n. 192, 2013a.

GOMES, Mariana Selister. A construção da democracia racial brasileira: o nordeste de Gilberto Freyre e o Rio Grande do sul de Dante Laytano. In: **Anais do IX Encontro Estadual de História da ANPUH/RS**, Porto Alegre, 2008 (B). Disponível em: <http://www.eeh2008.anpuh-rs.org.br/site/anaiseletronicos>. Acesso em: 14 de jul. 2018.

GOMES, Mara Beatriz Nunes. **FURG e UFPel: uma cartografia sobre a repercussão da perspectiva institucional na execução da Lei Federal n.º**

12.990/2014. 2020. 196f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal de Pelotas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Pelotas, 2020.

GOMES, M. B. N.; SPOLLE, M. V. Cotas e controvérsias: as assimetrias de uma discussão racial. In: **Anais do XX Encontro da Pós-graduação da Universidade Federal de Pelotas**, Pelotas, 2018.

GUIMARÃES, A. S. A. Acesso de negros às universidades públicas. **Cadernos de Pesquisa**, n.118, 2003, p. 247-268. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742003000100010>. Acesso em: 15/09/2019.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça – 1995 a 2015. **Ipea**, 06 mar. 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29526> Acesso em: 03 dez. 2018.

LATOUR, Bruno. **A esperança de Pandora: ensaios sobre a realidade dos estudos científicos**. Bauru, SP: EDUSC, 2001, 370p.

MARINS, M. T. A. (2017). **Bolsa Família – questões de gênero e moralidades**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2017, p. 85.

MELLO, Adilson da Silva; GARRIDO, Guilherme; VEIGA, Camila Lorrachio. Cartografia de controvérsias como procedimento metodológico: mapeando processos culturais em uma associação de Artesãos de Maria da Fé/MG. **Revista Educação, Cultura e Comunicação (ECCOM)**, v. 07. 2016, p. 93-110. Disponível em: <http://unifatea.com.br/seer3/index.php/ECCOM/issue/view/71>. Acesso em: 15/09/2019.

MELLO, Luiz; RESENDE, Ubiratan Pereira de. Concursos públicos para docentes de universidades federais na perspectiva da Lei 12.990/2014: desafios à reserva de vagas para candidatas/os negras/os. **Soc. estado.**, v. 34, n. 1, p. 161-184, jan. 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922019000100161. Acesso em: 06/07/2019.

MOEHLECKE, S. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, p. 197-217, nov. 2002.

MUNANGA, Kabengele. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no brasil: um ponto de vista em defesa de cotas. **Sociedade e Cultura**, v. 4, n. 2, p. 31-43, jul./dez. 2001.

NOGUEIRA, O. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 287-308, June 2007.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. **O SISTEMA CLASSIFICATÓRIO DE “COR OU RAÇA” DO IBGE***. Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA). Brasília, Novembro, 2003.

PINTO, Clovis Cerretto; DOMENICO, Silvia Marcia Russi De. Teoria Ator-Rede em Estudos Organizacionais: Encontrando Caminhos via Cartografia de Controvérsias. In: **ENEO ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS (ANPAD)**, Gramado/RS, 2014. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnEO147.pdf. Acessado em: 19 jun. 2018.

SANTOS, J. T. **Cotas nas Universidades: Análises dos processos de decisão**. Salvador: CEAO, 2012.

SANTOS, R.; SILVA, R. M. N. B. Racismo científico no Brasil pós-escravatura. **Revista Contemporânea de Educação**, 12(25), 2017.

SILVA, P. V.; TRIGO, R. A. E.; MARÇAL, J. A. **Movimentos negros e direitos humanos**. In: Congresso Regional de Pesquisadores/as Negros/as da Região Sul, I, Pelotas, 2013. Anais do 1º COPENE SUL: lei 10.639/03: dez anos rompendo fronteiras territoriais, identitárias, culturais, sociais, acadêmicas e políticas no âmbito das relações étnico-raciais na Região Sul. (Org.) Georgina Helena Lima Nunes, Arilson dos Santos Gomes e Jean Tiago Baptista. Pelotas, Brasil: Ed. UFPel, 2015.

THEODORO, Mário. A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil. In: _____; JACCOUD, L.; OSÓRIO, R.; SOARES, S. (Orgs.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. 1. ed. Brasília: IPEA, 2008. p. 15-44.

* Artigo recebido em 15/07/2020,
aprovado em 07/08/2020.