



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

ANNIE VIEIRA DANTAS

**COTAS PARA NEGROS E O ACESSO AO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL NO
BRASIL: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA LEI 12.990/2014 NA UNIVERSIDADE
FEDERAL DE PERNAMBUCO**

Recife
2023

ANNIE VIEIRA DANTAS

**COTAS PARA NEGROS E O ACESSO AO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL NO
BRASIL: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA LEI 12.990/2014 NA UNIVERSIDADE
FEDERAL DE PERNAMBUCO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Administração. Área de concentração: Administração

Orientador (a): Diogo Henrique Helal

Recife

2023

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

D192c

Dantas, Annie Vieira

Cotas para negros e o acesso ao Serviço Público Federal no Brasil: a institucionalização da lei 12.990/2014 na Universidade Federal de Pernambuco / Annie Vieira Dantas. – 2023.

79 folhas: il. 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Henrique Helal

Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2023.

Inclui referências, apêndices e anexos.

1. Programas de ação afirmativa. 2. Ações afirmativas. 3. Institucionalização. I. Helal, Diogo Henrique (Orientador). II. Título.

658 CDD (22. ed.)

UFPE (CSA 2023 – 091)

ANNIE VIEIRA DANTAS

**COTAS PARA NEGROS E O ACESSO AO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL NO
BRASIL: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA LEI 12.990/2014 NA UNIVERSIDADE
FEDERAL DE PERNAMBUCO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Aprovado em: 28/08/2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof^o. Dr. Diogo Henrique Helal (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^a. Dra. Debora Coutinho Paschoal Dourado (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^a. Dra. Juliana Cristina Teixeira (Examinador Externo)
Universidade Estadual do Espírito Santo

A cada um dos meus ancestrais, principalmente àqueles dos quais foi usurpado o direito de ocupar este lugar, em razão da sua cor.

AGRADECIMENTOS

Por todos os meus ancestrais negros, que construíram este país, com essência de realeza, mas forçados a conduzir com luta, suor e sangue. Pelos meus guias e pelos Orixás que me permitiram seguir este caminho e me deram força e ação. Por meu avô e meu pai de quem herdei a negritude, que hoje entendo como grande honra e poder. Por minha mãe que tanto sacrificou pela minha educação, sacrificando até mesmo nossa convivência. Por minha tia Neves, minha mãe Neves, que me formou quem eu sou. Por Marcia, lugar de tia, mas vivência de irmã mais velha. Por minha filha, meu maior motivo de levantar todos os dias, minha luz e minha vida personificada em outro corpo.

Pelo amor da minha vida e grande irmão, Wesley e toda sua família, que também me abraçou. Por tantos outros amigos que fizeram parte dessa caminhada. Pela minha terapeuta Bruna, que me deu acolhimento e escuta, me ajudando a descobrir minhas potencialidades.

Pelo Professor Diogo Helal, meu orientador e fonte de inspiração, que nesta função me amparou pacientemente, com sua sabedoria e sensibilidade, atinando ser firme nas ocasiões necessárias e oportunas.

Pelos meus colegas de estudo e de trabalho na Universidade Federal de Pernambuco. Por toda equipe do Programa de Pós-graduação em Administração.

Por todos àqueles que, através de ações afirmativas, estão movimentando a estrutura social deste país. Por cada pessoa negra que sustenta a afrocentricidade do Brasil.

Escrever pressupõe um dinamismo próprio do sujeito da escrita, proporcionando-lhe a sua auto inscrição no interior do mundo. E, em se tratando de um ato empreendido por mulheres negras, que historicamente transitam por espaços culturais diferenciados dos lugares ocupados pela cultura das elites, escrever adquire um sentido de insubordinação. (EVARISTO, 2007, p. 21)

RESUMO

As ações afirmativas se apresentam desde os anos 1960 como política social de combate à discriminação e desigualdade étnica, de gênero e de renda em nossa sociedade. No Brasil a Lei 12.990/2014 surge como ferramenta institucional de ação afirmativa, para promover o acesso equânime de pessoas negras ao serviço público federal. Entretanto, pesquisas demonstram que a execução desta política pública, sob determinadas metodologias, dificulta o devido atendimento aos resultados desta ação. A Universidade Federal de Pernambuco enquanto órgão público atingida pelo isomorfismo coercitivo desta lei, tem operado na oferta de vagas em concursos públicos desde sua publicação, utilizando metodologias diversas com a finalidade de garantir o cumprimento devido desta ação afirmativa através de seus editais. Compreendemos que tais ações empreendidas fazem parte de um processo de institucionalização desta política pública. Deste modo o presente trabalho executa uma análise, à luz da Teoria Institucional do estudo das organizações, utilizando como aparato a perspectiva de Tolbert e Zucker (2010) na análise dos procedimentos adotados pela universidade, a fim avaliar as etapas apresentadas no processo de institucionalização da política de cotas para negros nos concursos promovidos pela Universidade Federal de Pernambuco. Utilizamos dados descritivos para verificar os resultados dessa política afirmativa nas vagas ofertadas de 2014 a 2022, bem como entrevistas em profundidade, objetivando compreender o processo institucional de execução da legislação estudada, suas ações administrativas e as modificações metodológicas definidas pela UFPE nesta série temporal.

Palavras-chave: Cotas; Ações Afirmativas; Teoria Institucional; Institucionalização.

ABSTRACT

Affirmative actions have been presented since the 1960s as a social policy to combat ethnic, gender, and income discrimination and inequality in our society. In Brazil, Law 12.990/2014 emerges as an institutional tool for affirmative action, to promote equitable access of black people to the federal public service. However, research shows that the implementation of this public policy, under certain methodologies, hinders the proper fulfillment of the results of this action. The Federal University of Pernambuco, as a public institution affected by the coercive isomorphism of this law, has been offering vacancies in public tenders since its publication, using various methodologies to ensure the proper fulfillment of this affirmative action through its announcements. We understand that such actions undertaken are part of a process of institutionalization of this public policy. Thus, this work performs an analysis, in light of the Institutional Theory of the study of organizations, using Tolbert and Zucker's (2010) perspective in analyzing the procedures adopted by the university, in order to evaluate the stages presented in the institutionalization process of the quota policy for black people in the tenders promoted by the Federal University of Pernambuco. We used descriptive data to verify the results of this affirmative policy in the vacancies offered from 2014 to 2022, as well as in-depth interviews, aiming to understand the institutional process of implementing the studied legislation, its administrative actions, and the methodological modifications defined by UFPE in this time series.

Keywords: Quotas; Affirmative Actions; Institutional Theory; Institutionalization.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Processos inerentes à institucionalização	25
Quadro 1 –	Identificação das entrevistas	34
Quadro 2 –	Categorias e Subcategorias consideradas para análise de conteúdo	37
Quadro 3 –	Planejamento Metodológico	39
Quadro 4 –	Ordem de nomeação	42
Quadro 5 –	Editais para nomeação de TAEs entre 2014 e 2022	44
Gráfico 1 –	Percentual de vagas para nível fundamental	45
Gráfico 2 –	Percentual de vagas para nível médio	45
Gráfico 3 –	Percentual de vagas para nível superior	46
Quadro 6 –	Relatório CPC – Lei de Cotas Negros (PP)	47
Quadro 7 –	Metodologias utilizadas pela UFPE na distribuição das cotas para a Lei 12.990/14	53
Figura 2 –	Linha do tempo do processo de implementação da lei	54

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Percentual de vagas destinadas às cotas raciais para docentes até o edital 74/2019	42
Tabela 2 – Percentual de vagas destinadas às cotas raciais para docentes a partir do edital 89/2019	43

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
BO	Boletim Oficial
DOU	Diário Oficial da União
FURG	Universidade Federal do Rio Grande
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LAI	Lei de Acesso à Informação
MPF	Ministério Público Federal
PL	Projeto de Lei
PN	Portaria Normativa
PROGEPE	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida
PROGRAD	Pró-Reitoria de Graduação
PROPG	Pró-Reitoria de Pós-Graduação
SIPAC	Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos
TAE	Técnico Administrativo Educacional
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFPEL	Universidade Federal de Pelotas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	OBJETIVO	17
1.1.1	<i>OBJETIVO GERAL</i>	17
1.1.2	<i>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</i>	17
1.2	JUSTIFICATIVA	17
2	RAÇA E RACISMO	20
2.1	RACISMO E O SER NEGRO NO BRASIL	21
2.2	INSTITUCIONALIZAÇÃO E RACISMO INSTITUCIONAL	23
3	POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS NO BRASIL	28
4	METODOLOGIA	32
4.1	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	32
4.2	DADOS	33
4.3	FASES DA PESQUISA	33
4.3.1	<i>BASE DE DADOS DE CONCURSOS ENTRE 2014 E 2022</i>	35
4.3.2	<i>NORMATIVAS INTERNAS E PROCESSO 23076.075241/2021-28</i>	36
4.3.3	<i>COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO</i>	38
5	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS	40
5.1	ACESSO AO SERVIÇO PÚBLICO NA UFPE ATRAVÉS DA LEI 12.990/14	41
5.2	INSTITUCIONALIZAÇÃO DA LEI 12.990/14 NA UFPE	48
5.3	A HETEROIDENTIFICAÇÃO ENQUANTO SOLUÇÃO E DESAFIO	55
5.4	INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS AFIRMATIVAS	60
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
	REFERÊNCIAS	65
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA	71
	APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA	73
	APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA	75
	ANEXO A – QUADRO DE EDITAIS	77
	ANEXO B – DOCUMENTOS ANALISADOS	79

1 INTRODUÇÃO

Ao afirmar “quando me amam, dizem que é a despeito da minha cor, quando me detestam acrescentam que não é pela minha cor (..) em ambas as situações não tenho saída”, Fanon (1952, p. 94) ilustra como o racismo adentra toda a experiência vivida pelo negro na sociedade, e demonstra como pessoas racistas se utilizam, conforme conveniente, do domínio ou ignorância sobre o tema para mantê-lo vívido e operante.

Como descrito por Almeida (2018), pessoas negras sofrem com o domínio de uma supremacia branca politicamente construída, com menores índices de escolaridade, menos acesso a políticas de saúde, menor remuneração e menor participação em posições representativas. Tal fato se expressa no que o autor organiza enquanto concepções sobre racismo: o racismo individual, o racismo institucional e o racismo estrutural.

No presente texto iremos nos aprofundar na concepção institucional de racismo, uma vez que consideramos que os conflitos raciais fazem parte das instituições e a desigualdade racial como consequência, não apenas de ações de grupos isolados, mas da hegemonia branca existente nas instituições, que se utiliza de mecanismos institucionais na imposição de seus interesses (ALMEIDA, 2018).

Para tal, traremos destaque à Teoria Institucional enquanto base de investigação, para compreensão do modelo organizacional adotado pela Universidade Federal de Pernambuco, em seu empenho para fins de implementação da lei 12.990/2014, que impõe a reserva de vagas para pretos e pardos em seu acesso ao serviço público federal, enquanto política de ação afirmativa em destaque para esta finalidade no Brasil.

Para Feres Junior et al (2018, p. 13) “ação afirmativa é todo programa, público ou privado, que tem por objetivo conferir recursos ou direitos especiais para membros de um grupo social desfavorecido, com vistas a um bem coletivo”. Guimarães (1999, p.166-167) afirma que para discutir políticas de ação afirmativa no Brasil, é preciso considerar duas perspectivas: “(...) uma perspectiva axiológica e normativa (...), e uma segunda perspectiva (...) de natureza histórica e sociológica”.

Para Guimarães (1999), os debates a partir desta última perspectiva, aqui adotada, podem refletir sobre as potencialidades, a eficiência e eficácia de políticas públicas para a ascensão de negros a posições e ocupações que lhes têm sido

historicamente pouco acessíveis. Além disso, ainda que as cotas raciais não combatam diretamente o racismo enquanto estrutura, estas proporcionam um processo de *desracialização* das instituições públicas e interfere na universalidade branca, atualmente dominante em suas funções, oferecendo ao setor público, no caso em questão às Universidades, o atendimento de demandas das pessoas negras (GUIMARÃES, 1999).

Helal (2021), em um estudo sobre o acesso a cargos públicos no Brasil, identificou que pretos e pardos possuem menores chances de ocupar cargos gerenciais, em comparação aos brancos, controlando tal efeito por escolaridade. As ações que envolvem a inclusão de pessoas negras em determinados espaços, acabam por gerar mais uma ferramenta de exclusão deste grupo, pois ações de integração não necessariamente garantem a ocupação de posições de poder nesses espaços, por consequência não serão necessariamente pessoas negras a decidir como se dará o processo de inclusão (SCHWARCZ, 2013).

Considerada um avanço dentre as políticas de ação afirmativa no Brasil, a Lei 12.990, publicada em junho de 2014, determina a reserva de 20% das vagas de concursos públicos federais para pessoas pretas e pardas seguindo a classificação de cor ou raça utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, quando o certame incluir número igual ou superior a três vagas de um determinado cargo.

O estatuto de igualdade racial define o grupo composto por pessoas autodeclaradas pretas e pardas, seguindo o mesmo critério do IBGE, como formadoras do grupo de pessoas negras, foco das ações afirmativas vinculadas ao Estatuto e demais legislações federais, incluindo a lei estudada neste trabalho. Neste texto abordaremos por vezes os termos “negros”, “pessoas negras” ou “pretos e pardos” como pertencentes a mesma coletividade, enquanto finalidade desta política pública de discriminação positiva (RIOS, 2018).

Observamos relevante destacar que a lei 12.990/14 é fruto de anos de luta de movimentos sociais negros no nosso país, partindo do reconhecimento que vivenciamos uma sociedade desigual em oportunidades. Apesar de considerarmos com efeito a promulgação desta lei enquanto um avanço nos esforços de promoção a equidade racial, após oito anos de sua sanção, pode-se observar em várias instituições públicas que o número de pessoas negras presente em cargos de tomada

de decisão ou cargos que exigem nível de ensino superior continua pequeno, e acompanha o viés de racismo estrutural e institucional presente em nosso país.

Para Almeida (2019), a desigualdade racial presente em nossa sociedade é consequência não somente de ações individuais, mas também do posicionamento estratégico de grupos raciais favorecidos em instituições, de forma hegemônica. Quando afirmamos que o racismo é estrutural defendemos que o funcionamento da sociedade sem interferências de políticas afirmativas em seu consenso de normalidade terá resultados racistas em todas as camadas sociais. O racismo brasileiro é resultado de como uma sociedade, originada de um modelo escravista, funciona em sua normalidade.

Diversos autores têm realizado estudos sobre a efetividade das ações afirmativas e sobre sua intercessão com as instituições, a exemplo de Guimarães (1999), Moehlecke (2002), Piovesan (2008), Feres Junior (2018), Tavares (2018), Mello e Resende (2019) Bulhões e Arruda (2020), Batista e Mastrodi (2020), dos quais alguns resultados e perspectivas serão apresentados no decorrer do texto.

Tais trabalhos são inteiramente relevantes na avaliação da efetividade das cotas raciais e contribuem para a discussão sobre como o racismo institucional presente em nossas organizações afeta a inserção de negros no serviço público. Entretanto tais contribuições acompanham a perspectiva deste efeito sobre os candidatos. A exemplo da pesquisa realizada por Bulhões e Arruda (2020), a concentração destes estudos tem desenvolvido análises sobre os resultados destas cotas para o número de servidores de fato inseridos no serviço público, onde os autores conseguiram identificar, de forma pertinente a ineficácia destas ações afirmativas.

Importante recordar que as ações afirmativas raciais pela lei de cotas, considerada um sistema de discriminação positiva, para ingresso no serviço público por meio da lei de 2014, passaram por Ação Declaratória de Constitucionalidade (BRASIL, 2017). O julgamento desta ADC foi unânime, ao declarar a constitucionalidade da lei em questão. Não é possível, contudo, afirmar que avanços e reflexões acerca deste dispositivo legal ainda não sejam necessários.

Conforme descrito por Batista e Mastrodi (2020, p. 2491) a lei de cotas não garante que a sociedade seja racialmente democrática, sendo uma ferramenta importante no combate ao racismo institucional, entretanto insuficiente pela sua própria composição e pelas consequências operacionais para a Administração

Pública. Após o estabelecimento normativo desta ação, as organizações públicas federais passaram a operacionalizar a implementação desta norma, de modo a garantir a aplicação da lei, conciliando os princípios da administração pública com seu planejamento interno, a fim de garantir o aumento do número de servidores negros nas instituições.

Entretanto, através da análise destes estudos, podemos observar, desde a publicação da lei em 2014, que os moldes para a implementação desta ação afirmativa pelos órgãos públicos federais não foram estabelecidos com a devida clareza e exige de cada organização a percepção de sua insuficiência, bem como a adaptação do seu modelo de acordo com sua interpretação.

Portanto, identificamos que o estudo sobre racismo nas organizações, bem como sobre as práticas necessárias para combatê-lo, requer a análise sobre seu caráter institucional, de maneira que possamos refletir sobre o papel das instituições diante do fenômeno e sobre as ações que estas têm fomentado através de discriminações negativas, ou estratégias que podem vir a desenvolver para combater o racismo institucional, em oposição a prática atual.

Os estudos analisados e considerados para esta pesquisa demonstraram uma baixa institucionalização das políticas de ação afirmativa. Desta forma consideramos relevante decantar este processo de institucionalização e para tal, exploraremos no decorrer do texto as etapas necessárias apresentadas por Tolbert e Zucker (2010), que sequencia as transformações institucionais em fases de *habitualização*, *objetificação* e *sedimentação*.

Ademais, consideraremos a análise sobre a relação entre raça e institucionalismo apresentada por Rojas (2017), dado que o autor, através de sua pesquisa, questiona como as questões raciais moldam os campos organizacionais e como raça e institucionalização coexistem e se amparam em uma relação dinâmica. Para o autor existem métodos que podem ser utilizados para incorporar as questões raciais ao estudo das instituições e como a análise institucional pode contribuir na mudança institucional em nível macro.

Diante disso gostaríamos de respostas para a seguinte pergunta: Como tem ocorrido o processo de institucionalização da lei 12.990/2014 na Universidade Federal de Pernambuco, que visa garantir as cotas para pretos e pardos e seu acesso ao serviço público federal?

1.1 OBJETIVO

1.1.1 OBJETIVO GERAL

Analisar o processo de institucionalização da lei 12.990/2014 na Universidade Federal de Pernambuco, que garante as cotas para pretos e pardos e seu acesso ao serviço público federal.

1.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Dimensionar a quantidade de vagas disponibilizadas na Universidade Federal de Pernambuco, a partir da aplicação da lei 12.990/14 entre os anos de 2014 e 2022.
- Analisar normativas publicadas pela instituição, bem como processos administrativos e jurídicos referentes à implementação da lei 12.990/14, na UFPE.
- Analisar como atuam as comissões de heteroidentificação nos processos seletivos da UFPE a partir da publicação da Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018.

1.2 JUSTIFICATIVA

Enquanto mulher negra, esta pesquisadora decide estudar sobre suas próprias epistemologias e sobre racismo, no intuito de compreender de onde vem o ódio e o desprezo que toda uma raça destila sobre si e aos seus semelhantes. Parte da estrutura do racismo está consolidada através da alteridade de pessoas negras e universalidade da branquitude. Como afirma Toni Morrison (1993), as pessoas negras representam tudo àquilo que o branco não quer se parecer. Tal perspectiva nos relembra que muitos estudos desenvolvidos nos últimos séculos avaliaram as pessoas negras enquanto problema, refletindo o imaginário branco sobre os negros, diferente de estudos sobre os negros enquanto sujeitos em suas diversidades e sobre a negritude, ou como denomina Ramos (1954) o *Niger Sum*.

A partir deste ponto esta pesquisadora considera que o racismo institucional se caracteriza por uma manifestação das organizações enquanto entidades coletivas

sendo, portanto, um caminho para seu aniquilamento a intersecção entre estudos sobre os resultados das ações afirmativas e estudos sobre a Teoria Institucional por esta envolver a estruturação de uma conformidade com as leis, referências normativas, regras culturais e cognitivas, na prevalência, sobrevivência e prosperidade das organizações (AMARANTE, 2017)

Deste modo, analisamos que a justiça social tem cada vez mais destaque na agenda pública nacional e internacional e as ações afirmativas tem sido objeto de estudo de diversos pesquisadores, principalmente sobre a legalidade e execução jurídica de tais políticas ou quanto aos resultados numéricos dessa política afirmativa, entretanto poucas pesquisas foram encontradas sobre a operacionalização da lei pelas instituições e como a ação discricionária dos agentes públicos afeta os resultados da aplicação da legislação e conseqüentemente, no caso em questão, afeta o número de negros presentes no serviço público federal.

Há uma lacuna teórica quanto a estudos sobre a perspectiva institucional, visto que as pesquisas encontradas retratam principalmente os resultados para os beneficiários da lei de cotas, a exemplo dos trabalhos de Bulhões e Arruda (2020) e Batista e Mastrodi (2020), do mesmo modo que poucos estudos foram realizados no intuito de avaliar a abordagem institucional perante a normatização das cotas.

O pesquisador Fabio Rojas (2017), nos apresenta esta crítica sobre o reduzido número de pesquisas sobre as questões raciais, que o autor pontua como um tópico sociológico central, e os estudos sobre o institucionalismo, destacado pelo autor como um paradigma central para o estudo das organizações. Para o autor há poucos trabalhos debruçados sobre as duas temáticas em conjunção, bem como suas correlações.

A escolha pela Universidade Federal de Pernambuco como organização estudada inicialmente se apresentou pela conveniência desta pesquisadora, também servidora concursada da UFPE desde 2012, que se sentiu provocada através da observação diária dos resultados possivelmente ineficientes da inserção de pessoas negras através do sistema de cotas, entretanto consideramos relevante que o estudo se desenvolva sobre a Universidade Federal de Pernambuco, visto que perante investigações preliminares foram desenvolvidas estratégias diversas pela instituição a fim de aperfeiçoar a operacionalização da Lei nº 12.990/14.

Através de levantamentos preliminares identificamos que a metodologia de operacionalização da lei nº 12.990/14 pela UFPE foi ajustada após processo judicial

movido por uma candidata da ampla concorrência que acarretou a exoneração de uma servidora negra da instituição, nomeada através da política de cotas estudada (FRAGA, 2022).

Partindo da compreensão de que ao Estado cabe garantir iniciativas que possam reparar historicamente as consequências do racismo, destacamos que pesquisar o tema contribui para melhorias nas práticas organizacionais e estratégias adotadas para atingir tais iniciativas. A presente pesquisa visa contribuir para a construção de processos seletivos com equidade, através de uma melhor efetividade das políticas de equidade no Brasil.

Ademais, para a Universidade Federal de Pernambuco, pretendemos contribuir com a análise das complexidades que a organização entesta na implementação desta política afirmativa e busca-se alcançar o reconhecimento da prática do racismo institucional nas organizações que compõem as estruturas públicas brasileiras, visando auxiliar no processo de compreensão do papel da UFPE enquanto instituição no combate às práticas racistas.

2 RAÇA E RACISMO

A palavra raça tem origem do latim *ratio*, que significa categoria ou espécie, surgindo a partir dos primeiros estudos sobre a classificação dos seres vivos, agrupados de acordo com suas características fisiológicas em comum e potencial hereditariedade. As ciências naturais, entre os séculos XVII e XIX, utilizaram o termo apenas fundamentado na biologia (MOORE, 2007), sendo, portanto, utilizado também para categorizar a diversidade humana de acordo com suas características fisicamente contrastadas (MUNANGA, 2003). Entretanto, quando nos referimos à espécie humana, a classificação de raça atualmente não pode ser estabelecida em termos apenas biológicos.

Para Guimarães (2003) o termo raça mantém as duas classificações: uma apresentada pela biologia genética e outra pela sociologia. O autor descreve ainda que raça está para a sociologia como uma construção social, uma narrativa sobre as origens de um determinado grupo, que pode variar em cada país de acordo com as influências culturais de cada povo. Para este trabalho consideraremos o conceito sociológico de raça, entretanto destacamos a relevância naturalista da origem da palavra, pois as interpretações biológicas sobre raça foram utilizadas como alicerce para discriminação racial até a primeira metade do século XX.

Segundo Moore (2007, p. 38) raça é “uma construção sociopolítica” e o autor a diferencia do racismo, pois para ele, este se trata de um fenômeno antecedente a sua definição. O autor descreve o racismo como um fenômeno histórico originado de conflitos reais ocorridos na história dos povos, afirmando que os primeiros registros de discriminação racial nas práticas escravistas foram praticados pelo Império Mulçumano, sendo este responsável pelo início do processo de escravização de africanos, baseados em crenças religiosas associando a negritude a uma maldição (MOORE, 2007).

Deste modo, compreendemos que o processo de colonização europeu desempenha papel fundamental na escravização dos africanos e seus descendentes em diáspora. As determinações escravistas se respaldavam em estudos biológicos sobre a diversidade humana, realizados nos séculos XVIII e XIX, que defendiam a continuidade entre aspectos físicos e morais das raças, associando a teoria evolucionista à diferenciação de grupos em raças, e conjecturando um perfil de

inferioridade às pessoas não brancas. O impacto de centenas de anos sobre a vivência de pessoas negras na sociedade atravessa a individualidade e permanece presente nas instituições como figuras políticas atuantes no processo de disseminação do racismo.

Para Mbembe (2017, p. 27) a raça “não passa de uma ficção útil (...), de uma projeção ideológica (...), uma figura autônoma do real, cuja força e densidade podem explicar-se pelo seu caráter extremamente móvel, inconstante e caprichoso”. Além disso, segundo a Teoria Crítica da Raça (TCR), racismo é definido como qualquer agenda ou prática de discriminação, segregação, perseguição ou maus tratos com base no pertencimento a raça ou grupo étnico. Para a TCR as raças não são estabelecidas em critérios objetivos, inerentes ou fixos, sendo categorias criadas pela sociedade, que a manipula ou descarta de acordo com a conveniência de um grupo dominante (DELGADO; STEFANCIC, 2021).

2.1 RACISMO E O SER NEGRO NO BRASIL

O humanismo que definiu o desenvolvimento da modernidade na civilização por séculos categorizou-se por uma “tirania de universalidade”, como bem descrito por Munanga (2006) em que o conceito essencialista do homem poderia justificar a discriminação de tudo aquilo que não se encaixasse no universal. As pessoas negras no Brasil até a primeira metade do século XX, por vezes, observados enquanto indivíduos desumanizados, pensamento que marca a vivência deste grupo social em todo seu desenvolvimento histórico. Mbembe (2017) descreve o colonialismo como projeto de universalização, em que os colonizados passavam por um processo de “civilização” nos moldes europeus.

Para Souza (1983) em sociedades racistas, como no caso do Brasil, o racismo exerce funções simbólicas (valorativas e estratificadoras) que possibilitam a distribuição de indivíduos em diferentes posições na estrutura de classe. A autora afirma ainda que:

Na ordem social escravocrata, a representação do negro como socialmente inferior correspondia a uma situação de fato. Entretanto, a desagregação desta ordem econômica e social e sua substituição pela sociedade capitalista tornou tal representação obsoleta (SOUZA, 1983).

Tal obsolescência não decorre da inexistência de racismo em uma sociedade capitalista. Como bem descreveu Fanon (2018) na sociedade moderna não existe mais a necessidade de afirmação constante e expressiva de uma superioridade branca perante os negros, pois a estrutura capitalista se baseia tão rigidamente nesse fato que não precisa ser exteriorizado.

Sendo assim, o racismo está presente como fator determinante no desenvolvimento da sociedade moderna, se firmando no período pós-abolicionista como parte da sociedade brasileira, e garantindo a espoliação social de pretos e pardos mediante novas justificativas, ou mesmo estabelecido em crenças herdadas do período colonial.

Em um país marcado pelo processo de escravização, branqueamento eugênico da população enquanto política institucional e demonização da negritude enquanto manifestação estrutural, podemos destacar como já defendia Ramos (1954, p. 190-191) que “o negro, no domínio da sociologia brasileira, foi problema porque seria portador de traços culturais vinculados a culturas africanas, pelo que, em seu comportamento, apresenta como sobrevivência”.

Parte da sobrevivência de muitas pessoas negras no Brasil permanece em um dilema entre a vivência do embranquecimento forçado e a valorização de sua identidade cultural. Esse embranquecimento, enquanto projeto político ou de maneira natural, ainda que por demanda inconsciente de aceitação, possibilitou a miscigenação da população brasileira, processo que torna frágil e complexa a possibilidade de definição e identificação do que é ser negro no Brasil.

Em seu livro *Colorismo*, Devulsky (2021) afirma que a mestiçagem ocorrida no Brasil aconteceu de forma violenta e com a intencionalidade de diluir a negritude no país até que esta desaparecesse, o que não aconteceu. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019) indicam que a população brasileira é formada por 56% de pessoas negras, grupo social que inclui pessoas pretas e pardas.

Importa destacar que os pardos são resultado desse processo de mestiçagem e carregam os danos inerentes ao preconceito racial. Uma das barreiras encontradas no estabelecimento das ações afirmativas em países que, como o Brasil, passaram por esse processo de miscigenação, decorre da dificuldade em categorizar os indivíduos enquanto pertencentes a etnia negra, fator que atravessa a aplicação das ações afirmativas para este grupo social, sobretudo ao discutirmos os processos de

heteroidentificação, regulamentada a partir da Portaria Normativa nº 4/2018 para aplicação nos processos seletivos públicos federais.

2.2 INSTITUCIONALIZAÇÃO E RACISMO INSTITUCIONAL

O processo de mestiçagem decorrido nos países afro diaspóricos, em particular no caso brasileiro, com a construção de um imaginário de democracia racial, permitiu que o racismo se consolidasse para além das relações pessoais, entre indivíduos ou grupos, de maneira sutil e invasiva, compondo o alicerce das instituições estruturantes da sociedade.

Segundo Gonzalez e Hasenbalg (1982) após o período abolicionista, o preconceito racial adquiriu outro formato, permitindo aos brancos obterem benefícios por meio da desqualificação do negro. Para os autores, tais benefícios ultrapassam o caráter individual, com dimensões geográficas, educacionais e de ascensão social.

Para Almeida (2018) o racismo, materializado como discriminação racial, se expande de maneira sistêmica, não apenas se diferenciando em atos discriminatórios isolados, mas através de um conjunto de ações que provoca subalternidade ou privilégio distribuído entre grupos raciais e reproduzido na política, na economia e nas relações cotidianas.

O autor descreve três concepções sobre racismo: a concepção individualista, que caracteriza o racismo como um fenômeno ético ou psicológico com ação individual ou coletiva e atribuída a grupos isolados; a concepção institucional, que caracteriza o racismo para além da ação individual, mas admitindo que os conflitos raciais são materializados também nas instituições; e a concepção estrutural, que caracteriza o racismo como decorrência da própria estrutura social, naturalizado como o “normal” componente das estruturas políticas, econômicas, jurídicas e até familiares (ALMEIDA, 2018).

Moreira (2019) destaca o que alguns autores denominam de *racismo simbólico*, designando as construções culturais responsáveis por estruturar a maneira que pessoas racializadas são representadas. Tais construções são citadas pelo autor como ponto de partida para ações de indivíduos e das instituições. Para o autor o racismo institucional se refere a práticas que, embora não necessariamente leve em consideração a raça diretamente, afetam certos grupos raciais de maneira negativa.

Em oposição complementar às definições até então apresentadas sobre racismo enquanto uma “superestrutura”, Sodré (2023) apresenta um questionamento relevante sobre tal definição. O autor esclarece que nomear o racismo enquanto estrutural pode atender a uma definição política sobre questões raciais, entretanto para o autor não é suficiente para a elaboração de análises sociológicas e aprofundamento nas soluções para combatê-lo. Nesta recente revisita de definições apresentadas, o autor questiona a cientificidade do uso do termo estrutura na concepção racial e reforça a relevância de observarmos o racismo enquanto um processo institucionalizado e intersubjetivo.

O racismo institucional abrange tanto os atos individuais de agentes públicos em representação de suas instituições, mas também o acordo coletivo e velado que garante a manutenção de um poder hegemônico branco, tornando-se parte do funcionamento “normal” de instituições públicas e privadas (MOREIRA, 2019). Ainda segundo Moreira, o racismo institucional pode ser observado em quatro circunstâncias:

Quando pessoas não têm acesso aos serviços de uma instituição, quando os serviços são oferecidos de forma discriminatória, quando as pessoas não conseguem ter acesso a postos de trabalho na instituição ou quando as chances de ascensão profissional dentro dela são diminuídas por causa da raça (MOREIRA, 2019, p. 35)

Desta forma, podemos afirmar que o racismo se apresenta como um fenômeno de abrangência ampla e complexa, em que indivíduos ocupantes de espaços de poder são capazes de mobilizar instrumentos e materializar processos em favor de seus interesses na continuidade deste projeto hegemônico (WERNECK, 2013).

A partir da concepção de racismo enquanto forma social de poder que invade os espaços institucionais, observamos como relevante para analisar o processo de institucionalização de políticas afirmativas de combate às discriminações negativas, observá-las sob a perspectiva da Teoria Institucional da Administração.

Para tal, enunciamos os postulados iniciais da Teoria Institucional, estabelecidos nos estudos de Meyer e Rowan (1977), que estabelecem que as organizações são inclinadas a incorporar as práticas e os procedimentos definidos pelos conceitos que predominam no ambiente organizacional e que estejam institucionalizados na sociedade.

DiMaggio e Powell (1983) impulsionaram tal conceito sobre o Isomorfismo Organizacional, observando a constante fluidez de transformações possíveis nas

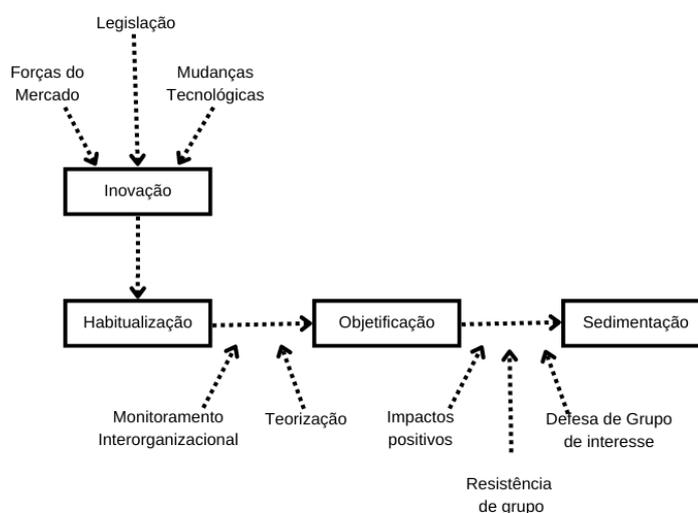
organizações, entretanto considerando que as mudanças ocorreriam mediante um certo nível de estruturação de uma determinada área organizacional.

Os estudos no campo organizacional a partir da perspectiva institucional foram abordados por diversos autores, como Selznick (1971), Berger e Luckmann (1967), Meyer e Rowan (1977). Autores que compartilhavam o entendimento sobre a institucionalização como um processo em que os indivíduos adotam uma perspectiva em comum da realidade social (Scott, 1987).

As instituições, seja enquanto resultado ou como estágio final de um processo de institucionalização, são consolidadas na tipificação de ações tornadas habituais por tipos de atores específicos. Para Tolbert e Zucker (2010), no contexto organizacional, o processo de institucionalização de um procedimento depende de novos arranjos em resposta a problemas organizacionais específicos e a formalização destes arranjos através de políticas e procedimentos.

Diante de tais análises, os autores Tolbert e Zucker (2010) criaram um modelo em que descrevem tais processos enquanto etapas que se constituem em estágio pré-institucional, através da *habitualização* das transformações promovidas; semi-institucional, enquanto etapa direcionada a *objetificação* e difusão da estrutura; e de total institucionalização dos procedimentos, através da *sedimentação* de processos que a partir de então estarão apoiados na propagação de um modelo e sua permanência em seguintes gerações, conforme figura reproduzida a seguir:

Figura 1 – Processos inerentes à institucionalização



Fonte: Tolbert e Zucker (2010)

A figura 1 refere-se a análise do processo de institucionalização apresentada pelos autores e as forças relevantes em cada etapa de seu desenvolvimento. Segundo modelo, uma movimentação externa impulsiona um processo de transformação organizacional e para a geração de novas combinações estruturais, afetando o modo como os processos se institucionalizam internamente bem como nas relações entre as diferentes organizações impactadas por esta transformação.

Segundo modelo de Tolbert e Zucker (2010), uma etapa de pré-institucionalização que o autor nomeia como *habitualização*, abrange o surgimento de novos arranjos em resposta aos problemas ou conjunto de problemas organizacionais. Nesta etapa comumente observamos que as diversas organizações impactadas por tais transformações e seus decisores podem compartilhar um fundamento comum de observação dos métodos e arranjos utilizados em outras organizações similares.

Através deste monitoramento das demais organizações impactadas pelo processo de transformação e no empenho para uma disseminação da *inovação*, os autores nomeiam de *objetificação* a etapa seguinte em que o impulso da imitação é substituído por um processo de aceitação normativa e pelo desenvolvimento da *teorização* que reduz as variações entre as diferentes organizações.

Para Tolbert e Zucker (2010, p. 207) “a institucionalização total envolve *sedimentação*, um processo que fundamentalmente se apoia na continuidade histórica da estrutura”. Para tal é necessária a combinação de resultados positivos, o apoio cultural dos interessados nas transformações, bem como a baixa *resistência* dos grupos opositores.

Diversos pesquisadores têm utilizado o modelo de Tolbert e Zucker como parâmetro para análise do processo de institucionalização no campo organizacional, dentre eles Alves, Castro e Souto (2013), Calíope *et al* (2016), Bueno, Angonese e Gomes (2020) e Mendes Figueiredo *et al* (2021), todos elaborando seus constructos e definindo itens chave para a análise do processo de institucionalização dentro das organizações.

Nesta pesquisa utilizamos tais etapas, criadas pelos autores Tolbert e Zucker (2010) como parâmetro de análise na implementação da política afirmativa estudada, uma vez que a reversão do processo de institucionalização do racismo nas

organizações requer a adoção de um processo de transformações na estrutura organizacional.

Além disso, compreendemos como relevante utilizar as etapas acima assimilando a perspectiva de Rojas (2017) para examinar as diversas maneiras que a raça interage com o estudo das organizações. O autor nos apresenta uma provocação sobre como as questões raciais têm sido pouco exploradas pelos autores nos processos de análise sobre a institucionalização.

Além disso Rojas (2017) nos estimula a refletir sobre como deveríamos apresentar esta associação em nossos estudos, seja de maneira intuitiva interpretando a raça enquanto componente estruturante dos campos de ação estratégica, ou mesmo em uma análise macroscópica sobre os aspectos institucionais que afetam a temática racial.

Não pretendemos avaliar aqui como se constituiu o movimento de institucionalização do racismo nas organizações, embora podemos observar que seria um objeto de estudo relevante, mas intencionamos utilizar as etapas apresentadas na teoria institucional, abordada por Tolbert e Zucker (2010), como referência para a análise sobre a construção das políticas de ação afirmativa e sua institucionalização na organização pública estudada.

3 POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS NO BRASIL

As ações afirmativas são programas para fins de distribuição de recursos e oportunidades para grupos de pessoas desfavorecidos em razão da estrutura social, podendo acontecer através de participação política, acesso à educação e saúde, admissão no ensino superior, acesso a emprego ou mesmo a bens materiais, acesso a redes de proteção social e reconhecimento cultural e histórico daquele grupo, porém com objetivo de desenvolvimento coletivo (FERES JUNIOR et al. 2018).

Para Guimarães (1999) tratar pessoas diferentes como iguais na verdade amplifica as desigualdades, intensificando a marginalização daqueles que são socialmente excluídos e discriminados. O autor conceitua as ações afirmativas como meios de redistribuir privilégios de acesso, substancialmente em relação a emprego e educação, a grupos que em uma vivência meritocrática estariam em desvantagem.

O primeiro movimento que toma reconhecimento global enquanto ação afirmativa surge nos Estados Unidos na década de 1960 através dos movimentos de luta pelos direitos civis, em meio à decadência das leis segregacionistas vigentes a época. Segundo Moehlecke (2002) o movimento negro e lideranças progressistas brancas atuaram nacionalmente em prol de não apenas promover ações antissegregacionistas, mas exigindo do Estado ações para melhoria nas condições de vida da população negra.

Para Sowell (2017) o destaque direcionado à história das ações afirmativas estadunidenses trata-se de uma invocação de sua própria tradição imperialista, quando na verdade as cotas ou existência de grupos preferenciais para construção de políticas foram implantadas em diversos outros países muito antes dos Estados Unidos. Menezes (2003) já afirmava que tais políticas podem apresentar nomes distintos a depender do contexto do local em que se desenvolve, chamadas de cotas, discriminação positiva, ação positiva, ação corretiva, discriminação reversa, são diversos os termos historicamente registrados que descrevem a mesma intenção de combate às desigualdades sociais.

Os princípios de equidade datam da Carta Magna Monárquica de 1824, muito antes do fim do processo de escravização de negros no Brasil e nos letramentos constitucionais que o sucederam após o estabelecimento da república apresentavam normativas que determinavam a igualdade de todas as pessoas perante a Lei, tornando-se signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948

(BAEZ, 2017). Entretanto como discutido anteriormente, mesmo após o período abolicionista por muito os negros se quer eram considerados indivíduos de direitos em nossa sociedade.

Sob forte influência dos movimentos civis estadunidenses, apenas em 1968 com a introdução no ordenamento jurídico brasileiro da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, entra em determinação jurídica uma ordem de *discriminação positiva* (BAEZ, 2017). O Brasil assume a responsabilidade perante o mundo de proteger certos grupos raciais em desvantagem social. Acreditamos que em razão de um período de formação ditatorial militar vivenciado no Brasil até 1985, foram pouco representativas as ações afirmativas implementadas principalmente em escala de regime privado nesse período.

Apenas após o estabelecimento da constituição de 1988 e durante o processo de redemocratização brasileiro os movimentos sociais se fortaleceram e intensificaram as pressões pela construção de políticas afirmativas. As deliberações iniciais sobre legislação para promover igualdade de acesso a população negra no Brasil vieram através dos projetos de lei nº 1.332, de 7 de junho de 1983 e nº 75, de 24 de abril de 1997, que tratavam de acesso a cargos públicos. Tais projetos foram de autoria de Abdias do Nascimento, em seus mandatos como Deputado e Senador, respectivamente, com o intuito de garantir isonomia social e destinar 40% das vagas ofertadas a candidatos de etnia negra, sendo 20% para mulheres e 20% para homens, todavia, tais projetos foram arquivados antes de apreciação pela câmara dos deputados.

No intervalo entre estas duas propostas surge a primeira legislação brasileira com intuito a promover ações integradas de combate à discriminação racial, através da criação do Grupo de Trabalho Interministerial, no então governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (BRASIL, 1995). Apenas em 2013, o projeto de lei de nº 6738, veio a ser avaliado pela casa legislativa e converter-se na Lei 12.990/2014. A base de elaboração desta política pública foi estabelecida através da Lei nº 12.288/2010, conhecida como Estatuto de Igualdade Racial, justificando a responsabilidade do Estado enquanto fomentador de ações afirmativas para desenvolvimento social da população negra no país.

Outro argumento contido no inteiro teor do PL nº 6738/13 trata da base para o cálculo do percentual definido através desta política, onde foram considerados dados

do Censo Demográfico de 2010 promovido pelo IBGE, que estabelecia o quantitativo de 51% de pretos e pardos no total da população brasileira. Ademais, o PL apresenta a informação de que do quadro geral de servidores, 82% possuíam a dados de raça/cor declaradas na sua ficha funcional, sendo estes formados por apenas 30% de pretos e pardos.

Podemos observar que na aprovação final da lei de cotas não foram consideradas variáveis de distribuição do quantitativo de negros efetivados através de concurso entre as esferas de poder Legislativo, Judiciário e Executivo, não foi considerada a representação de negros no corpo administrativo por escolaridade, por consequência por posição hierárquica, por fim não foi considerado que o sistema de autodeclaração previsto na Lei 12.288/10 possibilita uma distorção dos dados utilizados como base. Consideramos relevante destacar que durante o processo de construção desta política pública houve ementas não aprovadas que intencionavam sanar tais inconsistências, entretanto foram rejeitadas pela relatoria do projeto.

Ainda que compreendamos que as políticas públicas de ações afirmativas careçam de um período para sua efetiva implementação e impacto, o que podemos perceber é que a operacionalização desta lei não tem garantido seu pleno sucesso.

A título de exemplo, em pesquisa realizada em 63 universidades públicas federais, Mello e Resende (2019) avaliaram a implementação da lei 12.990/14 em concursos para docentes e identificaram que, das 15.055 vagas analisadas em concursos ofertados por estas instituições em um período de três anos e meio, apenas 742 foram reservadas para pretos e pardos, o que representa aproximadamente 4,93% do total de vagas oferecidas, percentual bem inferior aos 20% estabelecidos na lei.

Em estudo realizado através da análise qualitativa e crítica de documentos públicos na Universidade Federal do Rio de Janeiro, Bulhões e Arruda (2020) avaliaram editais de concursos públicos e nomeações realizadas entre 2014 e 2018, concluindo que nesse período os candidatos nomeados através do sistema de cotas para negros representaram apenas 17% do valor total de candidatos empossados.

Quando avaliados discriminando por escolaridade as nomeações representavam 25% de pessoas negras para cargos de nível fundamental, 20% para nível médio e apenas 6% para nível superior. Os dados encontrados nesta pesquisa já apontam a lacuna existente entre a normatização desta política afirmativa e sua

operacionalização, sendo necessário avançarmos na discussão sobre as implicações desta lei através da discricionariedade presente nas organizações públicas.

Como descrito por Batista e Mastrodi (2020), as ações afirmativas em formato normativo, como no caso da Lei 12.990/14, são insuficientes para o combate ao racismo estrutural e apenas diminuem alguns aspectos de seus efeitos. Além disso, os autores destacam que as instituições normativas, por estarem incluídas em um sistema racista, podem refletir os limites aos quais aquele grupo que ocupa posições de poder sejam capazes de tolerar, em relação às conquistas de grupos oprimidos socialmente.

Silva e Lopez (2021), ao avaliar a situação por cor/raça dos servidores públicos do executivo federal no período de 1999 a 2020, identificaram que a participação de negros e negras no corpo funcional e burocrático do executivo federal vivenciaram um processo de expansão no decorrer da série histórica, entretanto ainda mantendo-se sub-representados e minoritários quando avaliados os indicadores em comparação a sua representação no total da população. Além disso, os pesquisadores afirmam que ao considerarmos as posições de maior remuneração, qualificação e representação de autoridade e poder, a presença de servidores negros é ainda menos representativa.

4 METODOLOGIA

4.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Para atingir os objetivos propostos desenvolvemos uma pesquisa através do estudo de caso sobre a Universidade Federal de Pernambuco. A escolha desta organização se deu em caráter de conveniência, uma vez que a pesquisadora envolvida neste projeto pudera observar a partir de sua vivência enquanto servidora desta instituição a ineficiência da aplicação desta ação afirmativa nos espaços da organização, entretanto observando da mesma maneira as contribuições que as decisões de transformação institucional, no decorrer da aplicação da lei de cotas puderam contribuir para mudanças na efetividade de seus resultados para o serviço público.

Segundo André (2005) o estudo de caso se caracteriza fundamentalmente pelo tipo de conhecimento a ser produzido, tornando-se mais concreto e contextualizado em virtude de transpor o específico para representar o fenômeno. Para Yin (2015) os estudos de caso podem se destacar como uma relevante estratégia para as ciências sociais, uma vez que a investigação pode resultar em uma perspectiva mais aprofundada sobre um determinado fenômeno.

Gil (2008) nos apresenta que as pesquisas em ciências sociais podem ser categorizadas em exploratórias, descritivas ou explicativas. Yin (2015) analisa a pertinência de abordagens pluralísticas na aplicação de múltiplas estratégias em uma pesquisa. Desse modo decidiu-se abordar as estratégias exploratória e descritiva para este estudo. O caráter exploratório se aplica em virtude de desenvolver hipóteses e proposições relevantes, com a finalidade de conhecermos o fenômeno estudado para aprofundamento posterior, que irá ser realizada a partir de uma abordagem descritiva, realizando a análise dos dados coletados.

Avaliamos que um estudo desenvolvido sobre o caso da Universidade Federal de Pernambuco e suas diversas metodologias aplicadas para obtenção de resultados efetivos através da política de cotas pode contribuir para que outros órgãos e futuros trabalhos possuam esta contribuição como referência comparativa e exploratória. Para atingirmos os objetivos deste trabalho obtivemos os dados de acordo com a descrição do próximo tópico.

4.2 DADOS

Segundo Creswell (2021) os limites da pesquisa acadêmica estarão estabelecidos na coleta dos dados, sendo, portanto, uma etapa determinante para atingirmos os objetivos desta pesquisa. Pretendemos coletar os dados da pesquisa em caráter primário e secundário conforme detalhamos a seguir.

Os dados foram obtidos através de dois tipos de coletas: 1 – Secundária - Através de documentos públicos, a exemplo de editais e outras publicações oficiais, com informações sobre os resultados de vagas geradas pela lei de cotas na UFPE e resultando na elaboração de um quadro com as vagas oferecidas para ampla concorrência e para candidatos negros, 2 - Primária - Através de entrevistas realizadas utilizando plataformas digitais de *meeting*, de acordo com a disponibilidade dos indivíduos entrevistados, priorizando a contribuição dos entrevistados através de seu conteúdo.

Os dados secundários foram obtidos através de documentos públicos, a exemplo de textos de editais, normativas e processos administrativos, e através da Lei de Acesso à Informação, considerando alguns dados que não conseguimos obter publicamente ou através de contato com a instituição. Todos esses dados, primários e secundários, serão coletados e analisados em fases conforme se apresenta a seguir.

4.3 FASES DA PESQUISA

O estudo fora desenvolvido em três etapas, sendo estas a estruturação e análise de um banco de dados, contendo as informações de vagas oferecidas em certames para nomeação de docentes e técnicos, utilizando editais publicados através do Diário Oficial da União e Boletim Oficial da UFPE entre os anos de 2014 e 2022, com a finalidade de observar os resultados quantitativos da aplicação da Lei 12.990/14 na instituição.

A segunda etapa foi executada através da análise de documentos públicos produzidos pela instituição estudada bem como da análise do processo administrativo nº 23076.075241/2021-28 e processos administrativos adjacentes, iniciado através de mandado de segurança expedido em razão do processo jurídico nº 0818484-53.2018.4.05.8300/ TRF 5ª Região.

Tal processo está relacionado à exoneração de uma servidora negra, que fora anteriormente convocada e nomeada através da política de cotas estudada, perdendo seu acesso ao cargo de Bióloga na instituição por determinação da Justiça Federal. Este processo foi movido por outra candidata da ampla concorrência, que através da exoneração da servidora negra, passou a ocupar a vaga que esta outrora assumiu.

Para a terceira etapa realizamos entrevistas em profundidade, em que os entrevistados foram escolhidos, por tipicidade, sendo estes dispostos:

Quadro 1 - Identificação das entrevistas

IDENTIFICAÇÃO	DESCRIÇÃO DO ENTREVISTADO	CONTEXTO	DURAÇÃO	TRANSCRIÇÃO
Representante 1	Servidor/Gestor atuante no processo de provimento e execução dos concursos públicos da instituição	Compreender a perspectiva da instituição sobre o processo de implementação da Lei 12.990/14	22 minutos e 8 segundos	14 laudas em "A4" com 21 cm x 29,7 cm
Representante 2	Servidor/Gestor atuante no processo de planejamento, seleção e formação das comissões de heteroidentificação	Compreender a formação, composição e prática da comissão de heteroidentificação	38 minutos e 58 segundos	18 laudas em "A4" com 21 cm x 29,7 cm
Representante 3	Servidor/Gestor atuante na assessoria jurídica da instituição	Aprofundar sob perspectiva jurídica o entendimento da instituição sobre o processo de implementação, a heteroidentificação e os processos de judicialização citados na pesquisa	42 minutos e 40 segundos	20 laudas em "A4" com 21 cm x 29,7 cm

Fonte: A autora (2023)

Pretendemos compreender com esta etapa as dificuldades que a organização enfrentou no percurso de institucionalização da lei de cotas, os procedimentos administrativos que acarretaram tal prejuízo aos candidatos interessados neste

processo e quais procedimentos foram adotados para ajuste da metodologia organizacional a fim de garantir o acesso de servidores negros através dessa política.

Os documentos identificados nas etapas um e dois estão discriminados nos *anexos A e B* deste projeto em ordem cronológica de publicação. Cada etapa das coletas de dados será detalhada através dos tópicos a seguir.

4.3.1 BASE DE DADOS DE CONCURSOS ENTRE 2014 E 2022

A fim de verificar os resultados da implementação da Lei 12.990/14 na Universidade Federal de Pernambuco realizamos o levantamento dos concursos para docentes e técnicos realizados entre os anos de 2014 e 2022, sendo aqueles para o quadro de permanente ou substitutos, avaliando o número de vagas total constantes em cada certame, bem como o número de vagas destinadas à pretos e pardos através da lei de cotas.

Para tal, utilizamos como fonte de dados o Diário Oficial da União (DOU) e o Boletim Oficial UFPE (BO), em que o DOU trata-se do veículo de comunicação oficial da imprensa nacional em que são publicadas decisões tomadas, reuniões, editais, nomeações e todos os demais assuntos que possam interessar à população e o BO UFPE trata do veículo oficial público de comunicação da instituição em particular com a comunidade.

A análise destes resultados da aplicação da lei pretende quantificar, ao longo dos anos (2014 a 2022) o número de vagas reservadas a pessoas negras ao serviço público através da lei de cotas, bem como identificar o impacto provocado pelas transformações vivenciadas pela Universidade Federal de Pernambuco na operacionalização desta lei e no aperfeiçoamento de sua efetividade.

Além disso solicitamos à UFPE alguns dados não encontrados em fontes públicas, como o número de servidores (técnicos e professores) autodeclarados negros em exercício na instituição, com quantitativos separados por gênero, além da informação do número de servidores em exercício que entraram através da política de cotas raciais através da lei 12.990/2014, desde a publicação da lei, até o presente, para fins de confrontar os dados com as informações coletadas.

As informações solicitadas à instituição somente puderam ser obtidas mediante Lei de Acesso à Informação, através da plataforma fala.br, visto que nas tentativas de

solicitação destes dados diretamente à UFPE, por e-mail ou contatos telefônicos não foram atendidas.

4.3.2 NORMATIVAS INTERNAS E PROCESSO 23076.075241/2021-28

Em uma segunda etapa realizamos um levantamento das normas e procedimentos, identificados no *Anexo B*, estabelecidos para construção de uma linha do tempo na execução pela Universidade Federal de Pernambuco referente à operacionalização da lei de cotas, no interesse de analisar as decisões da instituição e nos procedimentos adotados internamente para o cumprimento da norma federal. Segundo Creswell (2021) a análise de documentos possibilita que o pesquisador obtenha a linguagem dos indivíduos e representam dados criteriosos uma vez que já se encontram compilados pelos participantes.

Para obtenção dos dados usufruímos como fonte o Diário Oficial da União e o Boletim Oficial UFPE, consultando através de palavras-chave vinculadas ao tema, a exemplo dos termos *cota, pretos, pardos e heteroidentificação*. Além disso, utilizamos como fonte de dados o processo administrativo nº 23076.075241/2021-28, que se refere à exoneração de uma servidora negra que havia sido nomeada em 2018, para cargo técnico de Bióloga na instituição através das cotas em um concurso público realizado em 2016, cuja exoneração foi determinada por mandado de segurança para ocupação do cargo por candidata da ampla concorrência do certame (FRAGA, 2022). Tal processo foi identificado através de consulta pública ao Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos da UFPE (SIPAC), aplicando uma pesquisa através do nome da servidora exonerada como interessada no processo administrativo.

Após realizarmos a obtenção dos dados oriundos dos documentos citados acima, realizamos entrevistas em profundidade com representantes escolhidos por tipicidade, sendo duas destas entrevistas obtidas para compreender os processos de organização dos concursos, tal como sobre a implementação das comissões de heteroidentificação na Universidade Federal de Pernambuco, e a terceira com a finalidade de aprofundar a compreensão jurídica e analisar a perspectiva da instituição sobre o processo de exoneração da servidora citada.

Avaliaremos os dados obtidos através da análise de conteúdo seguindo a perspectiva de Laurence Bardin (2016), uma vez que compreendemos que para o

estudo das implicações organizacionais da lei de cotas precisamos alcançar as características, significados e contextos presentes nos fragmentos de informações oferecidos pelos indivíduos.

Segundo Bardin (2016, p. 37) a análise de conteúdo trata de “um conjunto de técnicas de análise das comunicações” de modo a enriquecer o esforço exploratório do pesquisador. Partindo desta perspectiva, seguiremos as fases de análise de conteúdo descritas pela autora, sendo estas: *Pré-análise, Exploração do Material e Tratamento dos Resultados*.

Desta forma, através das etapas enunciadas consideramos os estágios, categorias e subcategorias para análise de conteúdo, baseados na Teoria de Tolbert e Zucker (2010) para desvelar o processo de institucionalização da nova estrutura de acesso aos cargos públicos federais através da política de cotas estudada conforme quadro a seguir.

Quadro 2 - Categorias e Subcategorias consideradas para análise de conteúdo

ESTÁGIO	ETAPA	CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS PARA ANÁLISE
Estágio Pré Institucional	Habitualização	Forças externas	Forças exógenas que influenciaram na configuração da nova estrutura
		Legislação	Isomorfismo coercitivo através da submissão às exigências legais
		Inovação	Introdução de novas estruturas e novas ações
Estágio Semi-institucional	Objetificação	Teorização	Análise sobre o problema e elaboração de política interna para solução do problema
		Monitoramento Interorganizacional	Troca de experiências entre organizações
Estágio de Total Institucionalização	Sedimentação	Impactos Positivos	Resultados da nova estrutura e seus impactos na organização
		Resistência do grupo	Indivíduos não beneficiados com a nova estrutura com capacidade de mobilização contrária
		Defesa do grupo de interesse	Indivíduos dispostos a atuar em prol de aperfeiçoar a nova estrutura

Fonte: Elaborado pela autora (2023) e baseado em Tolbert e Zucker (2010)

Este quadro servirá como guia de referência na análise do processo de institucionalização da política de ação afirmativa através da lei 12.990/14, para o acesso de pessoas negras ao serviço público, na Universidade Federal de Pernambuco.

4.3.3 COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO

Com a publicação da Portaria Normativa nº 4/2018, foram instituídas as regras para constituição e atuação das comissões de heteroidentificação. Diante da relevância desta etapa no acesso de mais pessoas negras ao serviço federal, pretendemos analisar a atuação destas comissões.

Para tal realizamos entrevistas em profundidade com responsáveis pela organização dos certames e pela composição, gestão e capacitação das comissões de heteroidentificação, a fim de compreender como as comissões foram formadas, como se deu o processo de indicação desses membros, se existe capacitação oferecida pela instituição para estes indivíduos, da mesma maneira que pretendemos compreender a atuação prática dos avaliadores desta etapa nos certames realizados pela UFPE.

Para esta fase aplicamos as fases de análise de conteúdo de Bardin (2016) através da pré-análise dos dados coletados, exploração do material selecionado e tratamento dos resultados encontrados. Na etapa de pré-análise organizaremos os dados a partir dos documentos e entrevistas coletados com intuito de prepara-los realizando o que Bardin (2016) denomina de *leitura flutuante*, obtendo um primeiro contato com os elementos coletados a fim de seleciona-los e formular hipóteses preliminares.

Para exploração dos materiais resultantes das entrevistas codificamos as informações através das unidades de registro e unidades de contexto. Para tal, selecionamos os conteúdos organizando-os de acordo com as categorias e subcategorias identificadas no Quadro 2. Deste modo poderemos avaliar os termos selecionados de acordo com a fonte dos dados em que eles foram localizados. Para finalizar com o tratamento dos resultados iremos realizar a categorização das informações de acordo com a relevância para o presente projeto.

As etapas apresentadas nos tópicos anteriores pretenderam atender aos objetivos específicos desta pesquisa, conforme apresentado no quadro a seguir:

Quadro 3 - Planejamento Metodológico

OBJETIVO	TIPO DE DADOS	FONTE DOS DADOS	TIPO DE ANÁLISE
Dimensionar a quantidade de vagas disponibilizadas na Universidade Federal de Pernambuco, a partir da aplicação da lei 12.990/14 entre os anos de 2014 e 2022.	Primário	Diário Oficial da União e Boletim Oficial UFPE	Análise Descritiva
Analisar normativas publicadas pela instituição, bem como processos administrativos e jurídicos referentes à implementação da lei 12.990/14, na UFPE	Secundário	Diário Oficial da União; Boletim Oficial UFPE; SIPAC/UFPE	Análise de Conteúdo
Analisar como atuam as comissões de heteroidentificação nos processos seletivos da UFPE a partir da publicação da Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018	Primário	Entrevista em profundidade	Análise de Conteúdo

Fonte: A autora (2023)

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Observando as instituições públicas federais e o formato de concursos estabelecido, podemos interpretar prematuramente que tal modalidade garante a isonomia enquanto princípio norteador dos concursos. Como descrito na ADC 41, a lei 12.990/14 encontra consonância com este princípio e se fundamenta no papel do Estado de superar o racismo estrutural e institucional, prerrogativa imanente para a igualdade material entre os cidadãos.

Para Carvalho Filho (2015, p. 651) em um concurso público “o Estado verifica a capacidade intelectual, física e psíquica de interessados em ocupar funções públicas e no aspecto seletivo são escolhidos aqueles que ultrapassam as barreiras opostas no procedimento, obedecida sempre a ordem de classificação”.

Sobre os princípios administrativos aplicados aos concursos públicos o autor escreve:

Baseia-se o concurso em três postulados fundamentais. O primeiro é o princípio da igualdade, pelo qual se permite que todos os interessados em ingressar no serviço público disputem a vaga em condições idênticas para todos. Depois, o princípio da moralidade administrativa, indicativo de que o concurso veda favorecimentos e perseguições pessoais, bem como situações de nepotismo, em ordem a demonstrar que o real escopo da Administração é o de selecionar os melhores candidatos. Por fim, o princípio da competição, que significa que os candidatos participam de um certame, procurando alçar-se a classificação que os coloque em condições de ingressar no serviço público (CARVALHO FILHO, 2015, p. 653).

Entretanto estas definições quando aplicadas junto à Lei 12.990/14 apenas poderia garantir o princípio administrativo da isonomia uma vez que nos processos seletivos o percentual de 20% pudesse ser definido pelo número total das vagas ofertadas, ou avançando em um debate mais amplo, pelo aumento do percentual que represente a população brasileira de maneira proporcional ao quantitativo de negros no país.

A conquista de políticas afirmativas para fins de justiça (re)distributiva têm se destacado como política pública de caráter indispensável, entretanto interferindo na estrutura de poder de tal modo que apresenta resistências de seus detentores, explícitas ou veladas, na intenção de manter a estrutura institucional nos moldes tradicionais e desiguais (VAZ, 2018).

Deste modo, a partir deste tópico e seus subtópicos, retratamos as resistências, desafios e transformações na implementação da Lei 12.990/14 na Universidade

Federal de Pernambuco, apresentando a perspectiva de gestores, e os resultados obtidos através das alterações na prática desta política afirmativa, institucionalizando-se enquanto ação de discriminação positiva dentro da organização.

5.1 ACESSO AO SERVIÇO PÚBLICO NA UFPE ATRAVÉS DA LEI 12.990/14

Iniciamos a presente pesquisa identificando quais editais foram publicados com a finalidade de contratação de servidores pela UFPE, através de consultas ao site da universidade, pesquisas realizadas através do Diário Oficial da União e Boletim Oficial da UFPE. Nesta etapa, apresentamos as informações obtidas através da análise de 67 editais (Anexo A), dentre estes 61 certames para nomeação ou contratação de docentes efetivos e substitutos, e 6 editais para nomeação de técnicos administrativos educacionais (TAEs) de cargo efetivo.

A partir dos estudos destes documentos conseguimos identificar algumas transformações nos procedimentos administrativos internos aplicados nos concursos públicos e seleções simplificadas da instituição estudada. Algumas destas transformações são oriundas de ajustes na legislação, ou seja, sob atuações de *forças externas* para dentro da instituição, e outras alterações ocorridas por mudanças nas políticas internas de gestão.

A análise dos editais precisará ser subdividida, sendo a primeira análise com foco nos editais para Docentes e a segunda análise focada nos editais para Técnicos Administrativos Educacionais (TAEs). Compreendemos como relevante tal distinção, uma vez que os cargos destinados para TAEs são distribuídos em diferentes exigências de escolaridade, apresentando vagas para nível fundamental, médio e superior, enquanto os cargos de docentes são exclusivamente destinados ao nível superior de escolaridade, o que implicará em resultados distintos na aplicação das cotas.

Entre os anos de 2014 e 2019, a universidade praticou o formato mais tradicional e literal da interpretação da Lei 12.990/14. Neste período a oferta de vagas e de seus respectivos quantitativos de cotas eram calculadas observando cada cargo destinado a um determinado centro individualmente. No caso de Docentes os centros ofertavam frequentemente de uma a duas vagas por subárea de ensino. Enquanto nos certames para técnicos as vagas eram numerosamente concentradas em cargos de nível fundamental e médio.

Utilizando como exemplo o Edital nº 58/2019, foram ofertadas 10 vagas para docentes, deste modo poderíamos esperar que houvesse 2 destas vagas reservadas a candidatos negros. No entanto, na interpretação inicial da instituição, sendo estas 10 vagas distribuídas em áreas e subáreas distintas de ensino, ocupando uma a duas vagas por área, sendo que nenhuma delas estaria de fato reservada para candidatos negros, mas seriam ocupadas por estes apenas em caso de eliminação de candidatos de ampla concorrência seguindo a seguinte ordem de nomeação.

Quadro 4 - Ordem de nomeação

Ordem de Nomeação	Tipo de vaga
1º	Ampla Concorrência (AC)
2º	Ampla Concorrência (AC)
3º	Vaga reservada (negro)
4º	Ampla Concorrência (AC)
5º	Vaga reservada (deficiente)
6º	Ampla Concorrência (AC)
7º	Ampla Concorrência (AC)
8º	Vaga reservada (negro)
9º	Ampla Concorrência (AC)
10º	Ampla Concorrência (AC)
11º	Ampla Concorrência (AC)
12º	Ampla Concorrência (AC)
13º	Vaga reservada (negro)
14º	Ampla Concorrência (AC)

Fonte: Edital nº 58/2019/PROGEPE/UFPE

A partir deste formato praticado até o edital nº 74/2019, os resultados obtidos com a política afirmativa em análise se apresentam distorcidos e ineficazes, uma vez que comumente para os cargos de docentes, as vagas oferecidas não superam o mínimo estabelecido para implementação da cota, uma vez considerados individualmente.

Tabela 1 - Percentual de vagas destinadas as cotas raciais para docentes até o edital 74/2019

VAGAS AMPLA CONCORRÊNCIA	VAGAS CANDIDATOS NEGROS	TOTAL DE VAGAS	% VAGAS PARA NEGROS
1056	18	1074	2%

Fonte: A autora (2023)

Deste modo, em um quadro bastante similar aos resultados obtidos por Mello e Resende (2019) e Bulhões e Arruda (2020), com percentual de vagas ofertadas bastante inferior ao objetivo da política afirmativa, o que pudemos observar enquanto resultados da implementação de cotas para acesso ao serviço público na UFPE até o terceiro trimestre de 2019, se apresenta consideravelmente abaixo dos 20% estabelecidos na legislação. Das 1074 vagas ofertadas para docentes de 2014 até o terceiro trimestre de 2019, apenas 18 foram de fato reservadas à candidatos negros na Universidade Federal de Pernambuco.

No que diz respeito aos certames para docentes, apenas a partir do Edital nº 89/2019 a universidade passa adotar novos modelos de distribuição na reserva de vagas para negros. A partir deste concurso a metodologia adotada passou a mensurar a reserva de 20% das vagas considerando o total de vagas ofertadas no concurso ou seleção e para distribuir as vagas reservadas entre os centros a UFPE passou a realizar um sorteio público prévio ao certame. Através da tabela 2 podemos observar os resultados desta nova metodologia nas vagas ofertadas.

Tabela 2 - Percentual de vagas destinadas as cotas raciais para docentes a partir do edital 89/2019

VAGAS AMPLA CONCORRÊNCIA	VAGAS CANDIDATOS NEGROS	TOTAL DE VAGAS	% VAGAS PARA NEGROS
392	108	500	22%

Fonte: A autora (2023)

A exemplo do edital 89/2019, das 20 vagas ofertadas no total do certame, 4 foram reservadas para candidatos negros, sendo estas distribuídas através de sorteio público para as áreas de Medicina (Psiquiatria), Música (Educação musical), Direito (Processual Civil) e Engenharia Química (Processos Bioquímicos). Deste método podemos observar a pretensão de isonomia e equidade na distribuição das vagas, utilizando a ferramenta de um sorteio, o que pode resultar mais em aleatoriedade de escolha do que efetivamente em uma oferta de oportunidades.

O texto do edital não oferece detalhes da realização deste sorteio público, o que se repete em outros certames, além disso a distribuição aleatória em áreas tão especializadas acaba por limitar a oferta de oportunidades aos candidatos negros de áreas e subáreas diversas. Observamos ainda que, através de relatório fornecido pela

UFPE (quadro 6 apresentado adiante) obtivemos a informação de que apenas um candidato negro foi aprovado e nomeado através do concurso de edital nº 89/2019.

Importa ressaltar que para obter as informações fornecidas pela Universidade Federal de Pernambuco foi necessário recorrer a Lei de Acesso à Informação, visto que nas tentativas de solicitação destes dados diretamente à instituição não obtivemos retorno conclusivo, o que pode caracterizar-se como um indício de baixa institucionalidade e conseqüente despreparo no trato das informações e resultados das políticas de ações afirmativas na UFPE.

Retomando a análise apresentamos a seguir os dados referentes aos editais analisados, em que houve vagas ofertadas para contratação de Técnicos Administrativos Educacionais (TAEs). Para tal consideramos os 6 editais publicados entre 2014 e 2022:

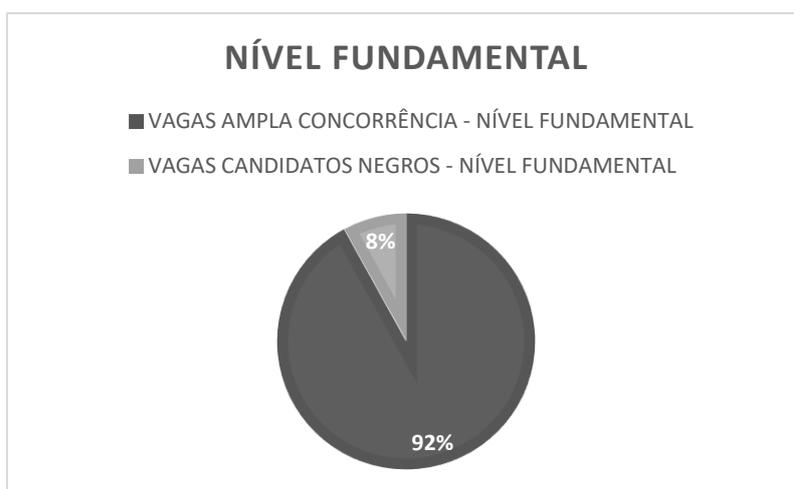
Quadro 5 - Editais para nomeação de TAEs entre 2014 e 2022

ITEM	DOCUMENTO	FONTE	ANO DE PUBLICAÇÃO
1	Edital nº 04	BO nº 013	2015
2	Edital nº 84	DOU nº 167	2016
3	Edital nº 53	DOU nº 247	2018
4	Edital nº 59	DOU nº 247	2018
5	Edital nº 38	DOU nº 52	2019
6	Edital nº 42	DOU nº 246	2021

Fonte: A autora (2023)

Resolvemos por avaliar os editais para contratação de TAEs, observando a distribuição das vagas entre cargos de exigência para nível fundamental, médio e superior. Desta forma, poderíamos considerar as nuances de cada categoria, e os resultados da política de cotas aplicada a distintas camadas de ascensão social, pelo incremento salarial que cada uma destes cargos vem a oferecer. Além disso, compreendemos que dentro da organização há uma hierarquização vinculada a esta subdivisão.

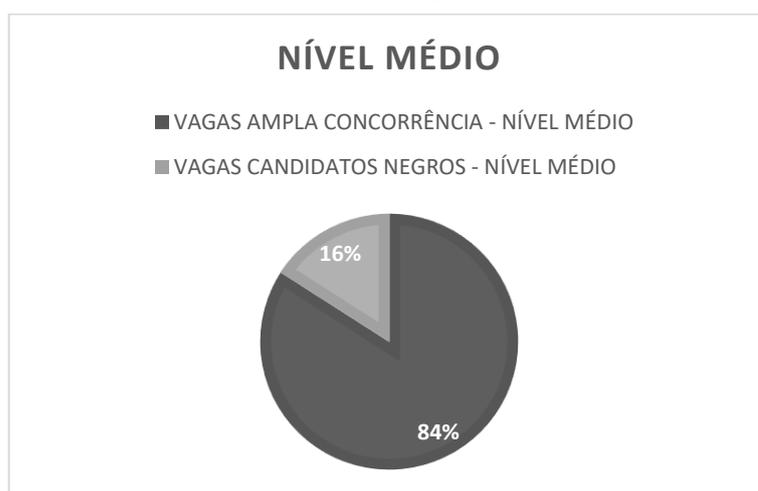
Gráfico 1 - Percentual de vagas para nível fundamental



Fonte: A autora (2023)

Através desta análise identificamos que os certames para contratação de técnicos não apresentaram a adoção de variações metodológicas no decorrer de sua série histórica. A metodologia aplicada se apresenta de modo a considerar os cargos individualmente, o que acaba por resultar em um número maior de vagas ofertadas para cargos de nível médio, principalmente na carreira de Assistente em Administração.

Gráfico 2 - Percentual de vagas para nível médio

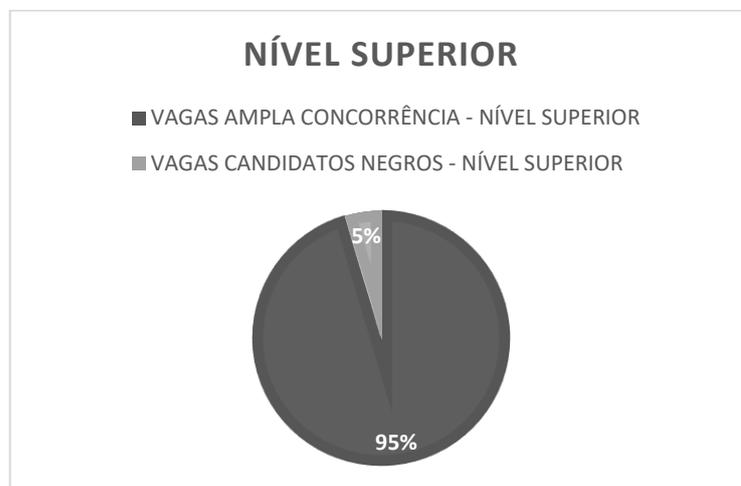


Fonte: A autora (2023)

Cargos como Técnico de Laboratório ou Técnico em Linguagem de sinais, foram ofertados em números de vagas inferiores ao mínimo exigido pela legislação

para cumprimento das cotas. Desta forma os números de vagas reservadas a negros se concentram nos cargos de nível médio.

Gráfico 3 - Percentual de vagas para nível superior



Fonte: A autora (2023)

As vagas destinadas para nível superior e reservadas para negros possuem uma fatia ainda menos representativa nos editais publicados. Vagas estas destinadas a contratação de engenheiros, arquitetos, administradores, auditores, dentre outros, oferecem poucas ou nenhuma oportunidade a candidatos que pudessem usufruir da política de cotas para acesso ao serviço público. São cargos com maiores faixas salariais e com maiores possibilidades de ascensão de carreira através de cargos de confiança na instituição, devido a sua responsabilidade técnica.

Conforme descrevemos anteriormente, houve contatos com a instituição solicitando informações sobre o acompanhamento desta política pública dentro da organização, durante a coleta e desenvolvimento da análise sobre este tópico descritivo. Entretanto apenas recebemos o relatório fornecido pela UFPE através da Lei de Acesso à Informação, conforme observado no quadro 6.

Cogitamos que uma instituição apresente resistência no compartilhamento de dados dessa natureza dentro de alguns escopos possíveis: Constrangimento em razão da demora e falta de diligência ocorrida entre 2014 e 2019 na aplicação adequada das cotas; dificuldade em agrupar os dados solicitados por não realizarem até nossa solicitação nenhum mecanismo de controle destas informações; ou mesmo desinteresse no compartilhamento de informações para pesquisas acadêmicas sobre a própria instituição, o que acreditamos não ser o caso.

Cabe ressaltar que, conforme detalharemos posteriormente, até o terceiro trimestre do ano de 2019 os editais para concursos de docentes ocorriam de forma descentralizada, o que pode ter dificultado a coleta, organização e controle dos dados por parte da gestão central da instituição, o que não descaracteriza o órgão da responsabilidade em monitorar as ações nos diversos setores da organização.

A Universidade Federal de Pernambuco apresenta em seu relatório um número de editais inferior aos analisados por este trabalho, com dados sobre os concursos de docentes apenas a partir do ano de 2018. Além disso, o relatório apresentado pela organização não transparece clareza no número de nomeados informado, se são números de pessoas negras, ou números gerais, no que se refere aos concursos para técnicos.

Quadro 6 - Relatório CPC – Lei de Cotas Negros (PP)

DENOMINAÇÃO	QUANTIDADE	EDITAIS	NOMEADOS	TOTAL
EDITAIS PCCTAE	5	Edital 04/2015	117	25
		Edital 84/2016		1
		Edital 53/2018		76
		Edital 38/2019		5
		Edital 42/2021		10
EDITAIS MAGISTÉRIO SUPERIOR	8	Edital 45/2018	Não houve reserva	131 vagas AC
		Edital 01/2019	Não houve reserva	02 vagas AC
		Edital 41/2019	Não houve reserva	5 vagas AC e 1 vaga PCD
		Edital 57/2019	Não houve reserva	9 vagas AC
		Edital 57/2019	Não houve reserva	10 vagas AC e 1 PCD
		Edital 74/2019	Não houve aprovados PP	01 vaga PP em edital
		Edital 89/2019	01 aprovado e convocado	04 vagas PP em edital
		Edital 93/2019	Não houve aprovados PP	01 vaga PP em edital
		Edital 39/2021	08 convocados	08 vagas PP em edital
Edital 13/2022	Edital em andamento	07 vagas PP em edital		
TOTAL				126

Fonte: Lei de Acesso à Informação/ UFPE

Diante do exposto, através da análise das vagas reservadas a candidatos negros através da Lei 12.990/14, no decorrer do período que compreende os anos de 2014 e 2022, podemos concluir que através de um processo de *isomorfismo coercitivo*, houveram avanços nos resultados com a modificação da metodologia nos concursos de docentes, entretanto faz-se necessário reconhecermos as limitações apresentadas pela organização, a exemplo da ausência de uma análise por parte da UFPE, que configura certo desinteresse inicial na avaliação da implementação desta ação afirmativa, informações necessárias para identificar os resultados efetivos da lei 12.990/14.

5.2 INSTITUCIONALIZAÇÃO DA LEI 12.990/14 NA UFPE

A próxima etapa da pesquisa nos permitiu compreender como se desenvolveu o processo de institucionalização da lei 12.990/2014, através da análise documental a fim de compreender as dificuldades que a organização enfrentou no interesse da institucionalização da lei de cotas, os procedimentos administrativos que acarretaram tal prejuízo aos candidatos interessados neste processo e quais procedimentos foram adotados para ajuste da metodologia organizacional a fim de garantir o acesso de servidores negros através dessa política.

Desta forma, antes de seguir com a análise dos documentos internos, com a finalidade de aplicar as etapas de Tolbert e Zucker (2010) apresentadas no Quadro 2, iniciaremos esta fase com uma breve retroação sobre a construção da Lei 12.990/2014. Tal legislação eleva-se enquanto fruto do Estatuto de Igualdade Racial e décadas de mobilização dos movimentos sociais, aliados à Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR).

Podemos observar que a movimentação do estágio pré-institucional se inicia neste caso com as forças promovidas por esses movimentos sociais e influenciadas pelas movimentações internacionais na implementação de políticas afirmativas como descrevemos anteriormente. Em 2013 já havia manifestações coletivas do movimento negro, como a entrega de uma lista de reivindicações à câmara dos deputados que incluía a solicitação de cotas em concursos públicos (BRASIL, 2013). Tais forças exógenas à organização pressionaram a configuração de uma nova política pública, que iniciada através do Projeto de Lei 6738/2013, resulta na publicação da Lei 12990/2014.

Nesta fase pré institucional, desde logo podemos refletir que já se iniciava um processo de *resistência dos grupos* não beneficiados com a política pública de cotas, em certos casos com a ideia publicizada através das grandes mídias, alegando que tal iniciativa seria inconstitucional (AZEVEDO, 2012). As resistências persistiram tanto nas discussões do Projeto de Lei, quanto após sua publicação, incorrendo a necessidade de uma ADC para confirmar sua constitucionalidade, o que demonstra um processo de institucionalização não linear e desorganizado.

Retornando às características previstas na etapa pré-institucional de Tolbert e Zucker (2010), a consequência da publicação da lei estudada estabelece o processo de *Isomorfismo Coercitivo*, que enquadra os órgãos públicos federais na tarefa de

incluir em seus editais de contratação de servidores a reserva das vagas para pessoas negras, de acordo com o estabelecido no texto através das submissões legais.

Entretanto, através da análise das documentações indicadas no Anexo B, pudemos observar que ocorre um primeiro lapso temporal entre 2014 e 2019, período em que as cotas na UFPE eram aplicadas de modo restrito, limitando-se a reservar cotas apenas nos cargos com três ou mais vagas, individualizando os mesmos cargos para áreas distintas, como se fossem cargos diferentes, até que exista algum potencial de *Inovação* no projeto interno de execução desta política afirmativa, que alterou a aplicação do percentual de cotas considerando o somatório total de vagas. Deste modo, podemos afirmar que a transição de um estágio pré-institucional para um estágio semi-institucional se dá de maneira lenta e indolente.

No intuito de compreender este abismo temporal, precisamos avançar para o conhecimento desta pesquisadora, durante o processo de idealização deste projeto de pesquisa, do processo de exoneração de uma servidora negra, empossada através da Lei de cotas, com exoneração executada mediante mandado de segurança transitado em 2021.

No texto do documento de força executória localizamos a existência de uma recomendação expedida pelo Ministério Público Federal em setembro de 2017, com o direcionamento de que a UFPE explorasse adequadamente os percentuais legais em favor de negros e PCDs em todos os seus concursos, em particular referência ao Edital nº 84/2016, que gerou a nomeação da servidora, anos mais tarde exonerada por escolha na distribuição dos classificados por parte da Universidade Federal de Pernambuco.

A recomendação expedida pelo Ministério público Federal gerou o Compromisso de Ajustamento de Conduta nº 2/2018/MPF/PRPE contendo o acórdão entre o MPF e a Universidade Federal de Pernambuco, para observância do cumprimento da Lei 12/990/2014.

Perante análise destas últimas documentações, afirmamos que os registros internos surgidos em decorrência deste acórdão com a finalidade de mudança do método de distribuição das vagas, não podem ser consideradas como parte do Estágio Semi Institucional (Tolbert e Zucker, 2010), visto que são ações resultantes novamente do Isomorfismo Coercitivo, e nem mesmo se caracteriza pela iniciativa da Organização em adaptar sua política interna de maneira inovadora.

Para fins de aprofundamento, especificamente neste Edital de 2016, foi ofertada uma vaga apenas para o cargo Técnico de Biólogo, o mandado de segurança citado fora impetrado por uma candidata da ampla concorrência que recorre com a alegação de que deveria ter sido nomeada, em razão da lógica de distribuição de vagas divulgada nos editais da UFPE nos anos iniciais de execução dessa política afirmativa.

Em resposta imediata ao CAC nº 2/2018/MPF/PRPE, a UFPE nomeou a citada candidata negra empossada através da política de cotas, para considerar o respeito a sequência de nomeações de acordo com o que estava previsto no Edital nº 84/2016. Esta servidora ficou em atuação na instituição até o ano de 2021, em que fora executado o trâmite do mandado de segurança.

Ainda nos referindo ao Isomorfismo Coercitivo atuante no processo de institucionalização desta política, em razão dos processos de judicialização relativos à possíveis fraudes na autodeclaração racial nos processos seletivos, ocorre a publicação pelo Governo Federal, da Portaria Normativa nº 04/2018, com a finalidade de regulamentar o processo de heteroidentificação como etapa de avaliação das autodeclarações nos processos seletivos. Nos aprofundaremos na análise desta Portaria no próximo tópico.

Além disso, observamos que três publicações de iniciativa interna da organização foram identificadas até a atual etapa de análise deste projeto. A publicação da Resolução nº 24/2019/UFPE, que discorre sobre os procedimentos para preenchimento das vagas através de cotas, nos concursos e processos seletivos, ofertadas pela Universidade Federal de Pernambuco. Além desta, a Portaria Normativa nº 06/2021 que trata especificamente dos procedimentos de heteroidentificação em caráter remoto, após as decorrências da Pandemia de Covid-19. E por fim a Resolução nº 15/2022 que trata da normatização dos processos seletivos para docentes, tanto contratados como professores substitutos, quanto para os cargos efetivos de magistério superior.

Perante todo trâmite descrito, identificamos que a Universidade Federal de Pernambuco, após quase uma década de criação desta política de cotas, ainda se encontra em uma vagarosa e gradual transição do estágio pré-institucional para um estágio semi-institucional (TOLBERT e ZUCKER, 2010), em um projeto associativo entre categorias de *Inovação*, *Teorização* e de *Monitoramento Interorganizacional* sobre a temática.

Mesmo os ajustes na distribuição das vagas podem ter ocorrido em razão da inferência coercitiva dos órgãos de controle, além do mimetismo avaliado através desta categoria de monitoramento organizacional, visto que outras organizações similares, já apresentavam tais problemas e resultados nos processos seletivos.

Em pesquisa realizada na Universidade Federal de Rio Grande (FURG) e Universidade Federal de Pelotas (UFPel), Gomes (2020) identificou a mesma ausência de linearidade na condução das cotas em concursos públicos para técnicos e docentes nas instituições analisadas. A pesquisadora retrata o número inferior de vagas reservadas para negros nos concursos de técnicos administrativos na FURG, apontando ainda que no período de 2014 à 2018 a instituição foi inquerida pelo MPF sobre a ausência de reserva de vagas em seus certames para docentes.

Gomes (2020) identificou ainda que, embora a UFPel não tenha informado o número específico de vagas reservadas nos processos seletivos do ano de 2014, já a partir do ano seguinte, passou a calcular o percentual de vagas considerando o total de oportunidades disponíveis a cada certame. A pesquisadora destaca ainda que a condução nos concursos para técnicos administrativos em educação aconteceu de maneira mais linear e efetiva.

Através de uma análise mimética em razão das similaridades funcionais das instituições (FURG, UFPel e UFPE), podemos observar que tais congruências se refletem nos resultados obtidos, a partir de metodologias de reserva de vagas adotados por cada instituição. O contraste entre o número de vagas ofertadas para TAEs ou docentes configura a necessidade de um olhar crítico e inovador por parte da organização no planejamento das seleções.

Em entrevista realizada com o representante, atuante na condução dos concursos para seleção de servidores, identificamos informações que ratificaram os achados na análise dos documentos avaliados:

Para os TAES, que são os técnicos, a gente vê que o modelo é aplicado desde o início, desde que houve o primeiro acordo com o Ministério público, e vem dando resultados. Para Técnicos, a gente sempre teve mais vagas. O que o Ministério público observou e fez o acordo, e nós estamos seguindo que é na questão das homologações para os cargos que não tinham vagas suficientes. Então, se você tinha uma vaga, né? A aplicação das cotas ela vem a partir da terceira vaga. Você tinha uma vaga, você não tinha oportunidade. Então, se você tem um edital subdividido por áreas, o que a gente tem é geralmente uma vaga para cada área, então nunca você teria aplicação de cotas, mesmo que você tivesse a homologação. Seguindo essa proporção, você não teria de imediato nenhum cotista entrando, nenhuma pessoa entrando pela reserva de vagas. E o que aconteceu foi que o Ministério público fez um acordo com a UFPE de que é a gente faria a aplicação do percentual no total (Representante 1).

No trecho acima o representante confirma nossa interpretação de que a primeira identificação da necessidade de ajustes nos procedimentos internos partiu da interferência do MPF. A seguir o representante continua explicando a primeira mudança:

A primeira alteração não é mais utilizada pela UFPE, foi o sorteio. Nós aplicamos o sorteio no total de vagas. A gente tirava um percentual de 20% e aplicava o sorteio para saber quais as áreas que ficariam com essas reservas. Nós percebemos que havia uma lacuna, você aplica o percentual numa área muitas vezes que não tinha nenhum cotista inscrito, nenhuma pessoa negra inscrita (Representante 1).

A condução dessa metodologia através de sorteio, como primeiro esforço em ajustar as decisões internas para ampliar o resultado desta ação afirmativa, visava tornar mais equilibrada a distribuição do percentual de vagas, no entanto a equipe identificou que nos certames em que foi utilizada essa metodologia permanecia um número baixo de homologações e nomeações de candidatos negros através das cotas. Pois a escolha destinada à aleatoriedade de vagas sorteadas muitas vezes acabava por não ter nenhum inscrito cotista.

Segundo o representante, após esta identificação de barreiras na nomeação de candidatos negros, decidiu-se por alterar mais uma vez a metodologia que, a partir do edital nº 13/2022, passou a adotar o método descrito a seguir:

No edital 13, a gente já pensou numa forma mais efetiva para incluir, se debruçou sobre o assunto e aí foi decidido fazer uma reserva posterior. No caso de 30 vagas, por exemplo, você tem 6 para pessoas negras, mas essas 6 vagas a gente faz um ranking entre todas as pessoas que concorreram às cotas de negros, todas 6 primeiras melhores classificadas ocupam essas vagas de cotas (Representante 1).

Com a segunda mudança na metodologia dos concursos para docentes a universidade passou a realizar uma classificação *a posteriori*, ainda que continuando a ordem de nomeação descrita no quadro 4, a equipe de seleção organiza os candidatos classificados através das cotas por ordem de nota final do certame e destina os cotistas para as áreas acadêmicas de formação de cada candidato, posteriormente à homologação do resultado após realizada análise das especialidades dos aprovados.

Apenas um edital, dentre os analisados, utilizou esta terceira metodologia, entretanto, segundo representante teve os melhores resultados até o momento, visto

que conseguiu nomear 8 docentes através da lei de cotas e cumprir o percentual de vagas reservadas para negros, no que se refere aos concursos para docentes. Desta forma, compreendemos que os primeiros resultados podem configurar uma formatação de fato peremptório na efetivação da política de cotas de acesso ao serviço público, entretanto ainda resultante da análise de uma única amostra, cabendo futuro monitoramento da eficácia da classificação neste formato.

Quadro 7 – Metodologias utilizadas pela UFPE na distribuição das cotas para a Lei 12.990/14

ORDEM	AÇÃO	VANTAGENS	DESVANTAGENS
1º Método	Descentralização dos certames e aplicação das cotas apenas nas áreas que apresentassem o mínimo de 3 vagas	Autonomia dos centros acadêmicos na realização dos processos seletivos	Cargos de nível superior não atingem o mínimo exigido pela lei, impedindo a eficácia das cotas
2º Método	Centralização dos certames e aplicação do percentual no total de vagas do concurso Um sorteio definia previamente para quais áreas as cotas seriam destinadas	Total de vagas ofertadas através das cotas ampliado	Resultados permanecem ineficazes, pois nem sempre haverá inscritos para as vagas sorteadas para cotas Menor autonomia dos centros acadêmicos
3º Método	Centralização dos certames e aplicação do percentual no total de vagas do concurso A distribuição dos cotistas por área é realizada posteriormente à homologação dos resultados	Total de vagas ofertadas através das cotas cumpre a legislação Resultado eficaz na nomeação de candidatos cotistas	Menor autonomia dos centros acadêmicos na realização dos processos seletivos

Fonte: Elaborado pela autora

Avaliamos que a centralização dos certames, embora reduza a autonomia dos centros acadêmicos na realização dos concursos, faz-se necessária para cumprimento efetivo da política de ações afirmativas através das cotas para acesso ao serviço público, visto que o processo de institucionalização desta política pública, em razão da configuração dos termos estabelecidos em lei, necessite da concentração das vagas em um mesmo certame para garantir o cumprimento da

reserva de vagas, além de demonstrar melhor eficácia nas nomeações de cotistas através desta política de ações afirmativas, o que atende aos objetivos desta política pública na ampliação do número de servidores negros no serviço público federal.

Embora sob forte influência do isomorfismo coercitivo aplicado pelas inferências do MPF, podemos afirmar após análise do quadro 7 que através desta nova metodologia, a Universidade Federal de Pernambuco inicia seu processo de transição de uma etapa de *Objetificação* para *Sedimentação*, visto que os primeiros sinais de *impactos positivos* na institucionalização desta política puderam ser encontrados.

Figura 2 – Linha do tempo do processo de implementação da lei

2014	• Lei 12.990 entra em vigor
2015	• UFPE realiza seu primeiro concurso com reserva de vagas
2016	• UFPE publica o edital nº 84/2016 sem reserva de vagas • Interferência do Ministério Público
2017	• Recomendação do MPF para cumprimento do percentual de reserva de 20%
2018	• Acórdãos com MPF para ajuste na metodologia • Portaria Normativa nº 04 sobre heteroidentificação • Primeiro concurso a utilizar a comissão de heteroidentificação
2019	• Primeira mudança na metodologia de reserva de vagas • Resolução nº 24 sobre procedimentos internos • Seleção simplificada para formação da comissão de Heteroidentificação
2020	• Criação do Núcleo Erer
2021	• Norma interna para procedimento de heteroidentificação remoto
2022	• Segunda mudança na metodologia de reserva de vagas

Fonte: Elaborado pela autora

Apresentamos acima uma figura com a construção de uma linha do tempo, delineada através da combinação da análise dos documentos com as entrevistas dos representantes 1, 2 e 3, a fim de facilitar a compreensão da sequência de acontecimentos que influenciaram nestas transformações, incluindo as mudanças referentes à presença da comissão de heteroidentificação nos certames, tópico que aprofundaremos a seguir.

5.3 A HETEROIDENTIFICAÇÃO ENQUANTO SOLUÇÃO E DESAFIO

Com a normatização da lei de cotas para acesso ao serviço público através da lei 12.990/2014, as instituições públicas federais passaram a cumprir com a responsabilidade de atender a reserva de vagas de 20% para candidatos negros nos concursos públicos, conforme descrito anteriormente.

Entretanto, a legislação que estudamos descreve como critério para direito a concorrer através desta política a autodeclaração, enquanto pretos ou pardos, conforme apresentado pelo IBGE. Os mesmos preceitos seguidos a partir do Estatuto de Igualdade Racial, que define como população negra “o conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas” (BRASIL, 2010).

Deste ponto, fora observado a necessidade da regulamentação e criação de norma específica através da Portaria Normativa nº 04/2018, para atender as avaliações de veracidade nas autodeclarações informadas nos processos seletivos. Tal portaria regula os procedimentos de heteroidentificação em ação complementar da autodeclaração, sob avaliação de critérios fenotípicos, que por definição trata-se das características fisicamente expressadas e observáveis.

Para Nunes (2018) os fatores motivadores da necessidade de complementação através das comissões de heteroidentificação estão firmados através da preocupação de que tal política de ação afirmativa seja utilizada por quem não faz jus a este direito. O receio demarcado por diversas denúncias de fraude no processo de autodeclaração nas políticas de ação afirmativa, antes só poderia ser identificada através de denúncias ativas da sociedade, permitindo um amplo movimento de usurpação das vagas por candidatos brancos.

A fraude já estava prevista na lei 12.990/14, determinando a eliminação do candidato do processo seletivo, no entanto através dos processos de heteroidentificação como etapa do procedimento de validação da autodeclaração, os órgãos públicos federais passaram a exercer tais procedimentos conduzidos pela Portaria Normativa nº 04/2018. Segundo Devulsky (2021) os procedimentos realizados para identificar as fraudes de pessoas brancas tentando acessar a política de cotas tem se mostrado eficientes na inibição do desvirtuamento das ações afirmativas.

Essa é uma política que existe para assegurar diversidade, né? Para assegurar oportunidades a uma camada da população que foi historicamente excluída do processo educacional. E aí quando alguém

entra pela da lei de cotas pensando em fraudar uma política, ela comete um dano moral coletivo, né? E toda a sociedade que perde com isso (Representante 3).

Em pesquisa realizada através da análise de processos seletivos em 12 entidades da administração pública, Tavares (2018) identificou que os processos de verificação das autodeclarações de raça se deram até 2018 sem padronização na composição da comissão, seja em número de membros, processo de capacitação ou mesmo nos critérios considerados para decisão, cabendo a cada instituição a ação discricionária dos servidores de cada instituição a frente deste processo. Compreendemos que a PN nº 04/2018 surge no intuito de uniformizar a atividade destas equipes de trabalho.

A partir da publicação da Portaria Normativa nº 04/2018 a Universidade Federal de Pernambuco passou a adotar os procedimentos de heteroidentificação a partir do Edital nº 29/2018 para seleção de servidores. Através da entrevista realizada com o representante, atuante na coordenação da comissão, conseguimos nos aprofundar em como se efetuou o mecanismo de seleção, formação, gerenciamento e capacitação da comissão de heteroidentificação na UFPE.

Na instituição as primeiras comissões formadas em 2018 a fim de atender a portaria normativa eram organizadas por certame e mediante convocação, não impositiva, dos servidores para comporem as bancas de heteroidentificação. A partir da perspectiva do representante conseguimos compreender a relevância para a universidade da efetivação da comissão de heteroidentificação enquanto etapa dos processos seletivos:

Antes disso, eu, enquanto servidora, por mais que ouvisse falar que tinha cota, era uma coisa de ouvir falar a opinião dos outros, ouvir falar de que sou a favor ou não sou a favor de cotas e hoje não, né? Hoje eu recebi uma formação específica para isso, para entender não só o funcionamento da lei de cotas, mas o porquê da instituição das comissões e atuando à frente disso observo que é valioso demais. A gente vem progredindo muito em nossos resultados e resultados no sentido de cada vez menos termos problemas, porque é uma questão de reconhecimento identitário e as pessoas saberem que só podem se inscrever para a respectiva cota se tiver direito, porque vai ser avaliado por uma comissão. Então eu acho que trouxe muito mais seriedade e consolidou, né? É o escudo que a política precisa, porque se não tiver essas ações afirmativas e esses filtros e ferramentas institucionais, a política por si só, ela não se faz sozinha, ela é sabotada (Representante 2).

Apenas a partir de 2019, a universidade passou a organizar um grupo de trabalho, composto por membros da Pró-Reitoria de Graduação (Prograd) e da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida (Progepe), no empenho de

proceder com a formação de uma comissão de heteroidentificação como uma ferramenta complementar para validar a autodeclaração dos candidatos de maneira regulamentada. Importa lembrar que a comissão de heteroidentificação neste período atuava na UFPE tanto na verificação das autodeclarações raciais para os concursos públicos, quanto para o acesso de estudantes aos cursos de graduação.

Foi uma ação conjunta. Progepe e Prograd para formular um documento, documento esse orientado pelo Ministério público. Então, assim, quanto mais a gente se apropria da resolução, vê que ela é muito detalhada, tem um cuidado, inclusive com o candidato, né, para preservar e tudo mais tratar com dignidade (Representante 2).

Deste grupo de trabalho foi elaborado este documento citado pelo representante e analisado por esta pesquisa, a Resolução nº 24/2019, que trata dos procedimentos para preenchimento das vagas reservadas através das cotas, prevendo os procedimentos da comissão de heteroidentificação. A partir deste documento foi definido que a comissão deve ser composta de três a cinco membros, apresentando diversidade de gênero, raça e idade. A seleção dos membros foi descrita pelo representante sendo:

Eles fazem um processo seletivo, um processo simplificado. Tem um edital com os requisitos. Tem que ser pesquisador na temática, atuar na temática ou ter relação com o movimento negro.

Em 2019, houve uma seleção simplificada e formou um primeiro grupo com em torno de 50 e poucos membros. E, como já dizia a resolução, esse grupo é heterogêneo, então é um grupo dividido entre discentes, sociedade civil, membros da sociedade civil, representantes da OAB, que trabalha com a temática étnico racial, representantes do movimento negro e vários órgãos, mas que comprovem currículo de pertença com a temática e servidores que fizeram uma formação específica porque ano após ano a gente vem investindo em formação (Representante 2).

Em 2020 foi identificado a necessidade de formar uma coordenação específica para gestão desta comissão de heteroidentificação, período em que a portaria de nomeação dos primeiros membros expirava e foi realizado nova seleção simplificada, desta vez resultando na composição de uma comissão de 116 membros. Tal ampliação tornou-se oportuna, pois mediante a pandemia de Covid-19 o aumento do número de membros da comissão pôde assegurar o pleno funcionamento das avaliações de heteroidentificação, atuando em formato remoto.

Diante deste quadro a instituição e a coordenação responsável pela organização da comissão de heteroidentificação aprovou em 2021 a Portaria

Normativa nº 06, que regulamenta o processo de análise das autodeclarações em modo virtual, em validade até o presente, mesmo após o final da pandemia.

Atualmente o grupo de trabalho articulado entre Prograd e Progepe, passou a incluir também a Pró-Reitoria de Pós-Graduação (PROPG), visto que a Universidade Federal de Pernambuco, incluiu recentemente em seu programa de ações afirmativas, as cotas para reserva de vagas nos processos seletivos de pós-graduação. As três Pró-Reitorias atuam no planejamento e gerenciamento da comissão de heteroidentificação, sendo a Progepe responsável pela coordenação das capacitações deste grupo, em articulação com o Núcleo de Políticas de Educação das Relações Étnico-Raciais.

Processos formativos, eles sempre são organizados pela Progepe. A responsabilidade assim, dessa convocação e de emitir certificados é da Progepe. A gente marca uma grande reunião, faz uma escuta, até para ter um feedback desse último processo seletivo e nessa conversa, tentar absorver se tem alguma coisa que está em aberto, alguma temática que eles precisam novamente, né? As novas discussões, ou então sempre a gente tem parceria com outras instituições. Sempre que vai ter um grande evento, a gente sinaliza, mas depois dessa, escuta aí a gente leva até a Progepe, né? Muitas vezes faz uma comunicação com o Erer, porque o Erer também nasceu agora há pouco, né? Então eu estou sempre chamando o Erer para atuar junto (Representante 2).

Ao surgir a demanda de um processo seletivo que exija a atuação dos membros da comissão, a Pró-Reitoria organizadora daquele processo seletivo convoca os membros da comissão e organiza de modo que parte do grupo se dedique a avaliar os candidatos na etapa de avaliação de autodeclaração prevista no certame, enquanto os demais membros atuam nas comissões para analisar os recursos previstos em edital.

Sempre convocamos todos, e sim, geralmente todos estão atuando, a não ser que naquele, naquele período, um membro esteja impossibilitado por alguma situação. Mas a gente tem uma comunicação muito, muito acessível com todos. [...]Eu sinto um total engajamento da parte deles (Representante 2).

No que se refere a como acontece o trabalho da comissão e ao que é orientado para a comissão levar em consideração na hora de avaliar os candidatos e sua pertença ao direito de usufruir desta ação afirmativa, o representante nos descreve:

Na hora deles estarem atuando enquanto comissão, eles ficam num canto reservado em salas reservadas. Mesmo quando era presencial, era só a

comissão de heteroidentificação e o candidato entrava, até para que não ficasse uma plateia olhando para a cara do candidato, né? Ele fica menos constrangido, mas são todos os aspectos fenotípicos. Então a comissão de heteroidentificação ela busca observar um conjunto de traços negroides, então é cor da pele, textura do cabelo, traços do rosto, nariz, boca, tem o detalhe da unha. No parecer eles inclusive, fazem essa descrição (Representante 2).

Através da entrevista pudemos identificar que a universidade está empenhada em manter o processo de heteroidentificação bem regulamentado, com processos de capacitação cíclicas e com comprometimento da equipe que compõe este grupo de 116 membros, visto que a organização desta comissão através de um processo seletivo simplificado oferece aos membros a oportunidade de manifestarem interesse ativo na atuação deste trabalho.

Os entrevistados demonstraram clareza e consciência tanto sobre os procedimentos administrativos que circundam a execução da Lei 12.990/14, bem como evidente entendimento e consciência de questões étnico-raciais. Entretanto durante meu trabalho de coleta consegui identificar uma fragilidade no processo de proteção da identidade dos membros atuantes nas comissões de heteroidentificação. Visto que este trabalho se tornará público optei por não descrever na análise os meios pelos quais consegui acesso aos nomes de alguns membros desta comissão.

Ademais, observamos que a atuação do grupo de trabalho, bem como da comissão de heteroidentificação na Universidade Federal de Pernambuco, incorpora caráter benéfico para a seleção de candidatos em concursos públicos através da lei de cotas, visto que atua na inibição e filtragem de possíveis fraudes no procedimento de autodeclaração. Além disso, segundo informações recebidas nas entrevistas, reduziu os processos de judicialização inerentes aos processos seletivos promovidos pela instituição.

A regulamentação e o processo formativo aderidos ao funcionamento da comissão de heteroidentificação apresenta *impactos positivos*, com resultados de modo consolidado, demonstrando que o caminho articulado entre diferentes setores da instituição, promove passos para um futuro estágio de *sedimentação* (TOLBERT e ZUCKER, 2010) da política de ações afirmativas através das cotas, entretanto nesse aspecto, a análise está restrita à perspectiva do gerenciamento da atuação dos colaboradores envolvidos na comissão.

Para Tolbert e Zucker (2010) a *sedimentação* envolve um processo amparado na continuidade histórica da estrutura, bem como através de sua sobrevivência nas

futuras gerações de membros da organização. Os achados de resultados bem-sucedidos através das transformações na estrutura interna da UFPE, organizados de modo a aperfeiçoar o atendimento a Lei 12.990/2014, seja na análise dos resultados, seja na atuação da comissão de heteroidentificação, somente poderão ser avaliados como sedimentados e terão atingido a total institucionalização, após observada a continuidade deste trabalho no decorrer dos próximos anos e se resistentes às mudanças futuras na gestão da instituição.

5.4 INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS AFIRMATIVAS

O processo de institucionalização da Lei 12.990/2014 na Universidade Federal de Pernambuco, analisado sob o panorama das etapas de Tolbert e Zucker (2010), ocorre de modo não sequencial e através de frequente interferência do *isomorfismo coercitivo* do Ministério Público federal. A universidade atuou de modo reativo às inferências do MPF promovendo *inovações* no planejamento, organização e controle das ações afirmativas na instituição.

Importa ressaltar que a mudança de gestão ocorrida no ano de 2019, através da transição de reitorado, trouxe uma nova interpretação sobre o fenômeno, e as primeiras transformações aconteceram executadas em postura reativa à coerção dos órgãos fiscalizatórios. Ainda assim, compreendemos que há uma baixa institucionalização da política de cotas através dos concursos públicos, visto que o interesse é salientado em cumprir o trâmite administrativo, atendendo a coerção legal, e não necessariamente demonstrando disposição à ampliação da diversidade e combate ao racismo institucional existente.

Os resultados iniciais apresentados até 2019 pela UFPE na aplicação da lei de cotas para concursos públicos se equivalem ao padrão geral encontrado nos estudos de Mello e Resende (2019), com percentuais de resultado bastante diminutos em relação aos objetivos da lei. Foi de acuidade comum entre os entrevistados que a metodologia padrão de seguir a literalidade da lei, destinando vagas de ação afirmativa apenas nos cargos com 3 (três) ou mais vagas era inefetiva e causou prejuízos nos resultados desta política pública.

A Lei 12.990/2014 possui prazo de validade determinado, encerrando-se em junho de 2024, entretanto o que pudemos observar através deste estudo, é que os órgãos públicos tardaram em realizar ajustes significativos em suas metodologias de

aplicação das cotas, quando muitos órgãos se quiserem realizaram tais ajustes, repetindo até hoje essa metodologia excludente e que dificulta o acesso de pessoas negras, principalmente nos cargos que exigem maior formação.

É de consciência comum aos entrevistados que a política de ações afirmativas através das cotas para vagas em concursos, tem articulação inerente a política de cotas para acesso à educação superior. Neste empenho surgiu a decisão reativa da universidade em implementar a reserva de vagas nos programas de pós-graduação. Visto que ainda existem áreas e especialidades com número inferior de profissionais negros em relação a necessidade de preenchimento das vagas disponibilizadas.

Desde 2021 já ocorrem movimentações no legislativo brasileiro no intuito de pensar à continuidade destas políticas de ação afirmativa. O Projeto de Lei nº 1958, de 2021, repete o teor da Lei 12.990/2014, sugerindo nova vigência de 10 anos para o período de 2024 a 2034, estando ainda em tramitação. Além disso, recentemente foi apresentada a formação de um Grupo de Trabalho para aperfeiçoamento da lei de cotas, incluindo como entregas deste GT inovações jurídicas e um guia referencial de procedimentos administrativos na execução da lei de reserva de vagas para negros em concursos (BRASIL, 2023).

Vislumbrando as decisões da UFPE, bem como sua atuação, perante o panorama geral na institucionalização desta política pública, concluímos que enquanto órgão público, as etapas de *resistência de grupos* foram observadas principalmente no início da implementação da legislação. Ademais, analisamos que as categorias de *defesa dos grupos de interesse, isomorfismo coercitivo, teorização e inovação* aparecem em todas as etapas do processo de transição entre os estágios de institucionalização. O que falta à Universidade Federal de Pernambuco para atingir o estágio de *Total Institucionalização* da política de cotas em concursos, é vislumbrar os resultados positivos de uma aplicação efetiva da Lei 12.990/2014.

Através das entrevistas conseguimos observar pouco enviesamento causado pela dicotômica posição de entrevistado indivíduo em confronto com o papel de representante da instituição. Todos os entrevistados apresentaram plena consciência das falhas cometidas pela instituição nos procedimentos de aplicação da lei de cotas, bem como citaram ativamente a atuação do MPF, influenciando as decisões organizacionais para o empenho no aperfeiçoamento das políticas afirmativas da instituição.

Para Freitas (2018) a atuação do Ministério Público federal possui papel pertinente e atento na promoção de igualdade étnico-racial, seja na atuação preventiva, seja na modalidade repressiva em garantir o cumprimento jurídico e administrativo das cotas raciais em concursos, garantindo ainda a plena realização das avaliações de heteroidentificação nos processos seletivos.

Avaliamos que a renovação desta política de ações afirmativas, utilizando como referência as experiências de instituições, a exemplo da Universidade Federal de Pernambuco, aperfeiçoando a ferramenta tem caráter decisivo para atingir os objetivos de ampliação do número de servidores negros nos órgãos federais, principalmente possibilitando que mais profissionais negros e negras alcancem os espaços de decisão e construção política.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como propósito compreender o processo de institucionalização da lei de cotas para negros no acesso ao serviço público federal, através de concursos públicos promovidos pela Universidade Federal de Pernambuco.

Para tal finalidade, esta pesquisa utilizou de análise qualitativa, ainda que utilizando alguns dados descritivos, no empenho de avaliar os resultados da Lei 12.990/2014 na UFPE, bem como captar os procedimentos administrativos e decisões metodológicas que a universidade engendrou no esforço de tornar esta política de ações afirmativas mais efetiva.

Durante o percurso verificamos que a política de cotas para negros na Universidade federal de Pernambuco ainda se encontra em um estágio *semi-institucional*, cabendo futura análise para observar uma *Total Institucionalização* caso continue a obter resultados positivos nos certames no decorrer das mudanças de gestão e de equipes empenhadas no atendimento a ampliação da diversidade racial do quadro de servidores.

Os progressos alcançados pela instituição perpassaram por um lapso temporal entre os anos de 2014 e 2019, com baixos resultados na reserva de vagas de docentes, com apenas 2% de reserva de vagas neste período, com transformações ocorridas a partir de 2019, que se devem a atuação do MPF, à articulação entre diferentes setores da instituição e a formação e capacitação dos servidores envolvidos nesse processo. Além disso, avaliando toda a série histórica dos concursos para técnicos administrativos, quando se referem a vagas que exigem nível superior os números permanecem baixos, representando apenas 5% das vagas reservadas.

A universidade modificou sua metodologia de reserva de vagas a partir de 2019, passando a aplicar o percentual de vagas destinadas as cotas a partir do total de vagas divulgadas nos processos seletivos, em um primeiro momento distribuindo as cotas através de sorteio entre os centros, entretanto sem representação suficiente para obter melhores resultados. Sendo que apenas em 2022, último ano analisado por esta pesquisa, promoveu concurso com a metodologia utilizada atualmente, com o resultado de nomeações de fato proporcional ao percentual previsto na lei 12.990/14.

Uma observação relevante é de que todos os representantes entrevistados foram brancos, que ainda assim, transparecem consciência ampla sobre as questões étnico-raciais, justamente devido ao procedimento formativo dos servidores envolvidos nos procedimentos relativos às cotas da instituição. Entretanto, reiteramos que os principais membros da instituição, atuantes nas decisões sobre os procedimentos inerentes à esta política de cotas não tem expressiva representação negra na universidade.

O racismo institucional caracterizado como uma manifestação das organizações enquanto entidades coletivas também está presente na ausência de indicação de servidores negros para cargos de liderança, que possam atuar em outras atividades decisórias, não exclusivas de ações étnico-raciais. Sugerimos futuras pesquisas voltadas a compreender estas indicações e as interferências que levam a esta baixa representatividade.

Importa destacar que a pesquisa apresenta a análise do trabalho da comissão de heteroidentificação a partir da gestão destas equipes. Sugerimos como relevante futuros trabalhos que possam alcançar os membros participantes destas comissões no esforço de entender a prática da atividade. Além do mais, o presente trabalho visou analisar a perspectiva da instituição, podendo ser ampliado através de futuros estudos que consigam ouvir os candidatos participantes dos processos seletivos através das políticas de cotas no serviço público federal.

Ao iniciarmos a presente pesquisa, vislumbrávamos outra realidade nos resultados da aplicação da lei 12.990/2014. A ideia primordial baseava-se em uma prática de resultados já estabelecidos da lei de cotas em concursos. Deste modo as primeiras limitações foram identificadas na necessidade de reavaliar todo o projeto para a veracidade dos fatos de uma política pública com resultados tardios.

Além disso, encontramos dificuldade de acesso a alguns dados, tanto pela ausência de registro e controle pela instituição em certo período de 2014 a 2018, quanto pela morosidade no fornecimento das informações existentes, obtidas apenas através da LAI. Ademais, conseguimos obter dados relevantes através dos editais e documentos públicos, bem como realizar as entrevistas em profundidade e atender aos objetivos da pesquisa a partir das informações extraídas.

Através da análise do conteúdo destas entrevistas, conseguimos aprofundar a compreensão dos mecanismos próprios à aplicação da lei de cotas e retratar o processo de institucionalização destas na Universidade Federal de Pernambuco.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.
- ALVES, Rosália Rodrigues; CASTRO, Cleber Carvalho de; SOUTO, Cleverton Luiz. Processo de institucionalização do curso de administração pública a distância em uma Universidade Federal. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 18, p. 20-36, 2014.
- AMARANTE, Juliana Marangoni; CRUBELLATE, João Marcelo; JUNIOR, Victor Meyer. Estratégias em universidades: uma análise comparativa sob a perspectiva institucional. **Revista Gestão Universitária na América Latina-Gual**, p. 190-212, 2017.
- ANDRÉ, Marli. Pesquisa em educação: questões de teoria e de método. **Educação & tecnologia**, v. 10, n. 1, 2005.
- AZEVEDO, Reinaldo. Absurdo! Governo quer agora cotas “raciais” nos concursos públicos e até para o doutorado. Eis o monstro que o Supremo embalou. **Revista Veja**. São Paulo, 30 de maio de 2012. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/coluna/reinaldo/absurdo-governo-quer-agora-cotas-raciais-nos-concursos-publicos-e-ate-para-o-doutorado-eis-o-monstro-que-o-supremo-embalou>>. Acesso em: 17 de julho de 2023.
- BUENO, Maria Elena Amaral Ferreira; ANGONESE, Rodrigo; DE GOMES, Débora Gomes. Institucionalização de novas práticas de controles de gestão: forças que potencializam ou comprometem o processo nos pequenos empreendimentos. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 16, n. 41, p. 181-203, 2019.
- BAEZ, Narciso Leandro Xavier. A construção histórica das ações afirmativas para afrodescendentes no Brasil. **Revista Brasileira de Direito**, v. 13, n. 3, p. 514-538, 2017.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução: Luís Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BATISTA, Waleska M., MASTRODI, Josué. **Materialização da ação afirmativa para negros em concursos públicos (Lei N. 12.990/2014)**. Revista Direito e Praxis. Rio de Janeiro, V. 11, N. 4, 2020, p. 2480-2501.
- BRASIL. **Lei nº 12.990**, de 9 de junho de 2014.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 41**. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Decisão em favor da constitucionalidade da Lei no 12.990/2014. Distrito Federal. Decisão em 08 de junho de 2017.
- BRASIL. **Portaria Normativa nº 04**, de 06 de abril de 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.332**, de 1983, de autoria do deputado Abdias Nascimento.

“Dispõe sobre ação compensatória, visando a implementação do princípio da isonomia social do negro, em relação aos demais segmentos étnicos da população brasileira, conforme direito assegurado pelo artigo 153, parágrafo primeiro, da Constituição da República”. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=190742>> Acesso em: 30 de maio de 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 75, de 1997**, de autoria do Senador Abdias do Nascimento. “Dispõe sobre medidas de ação compensatória para a implementação do princípio da isonomia social do negro”. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/26657>>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1958, de 2021**, de autoria do Senador Paulo Paim. “Dispõe sobre a reserva, para candidatos negros, de 20% das vagas de concursos públicos destinados ao provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta.” Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148596?_gl=1*evb4b8*_ga*MTY5OTk1NzAzOS4xNjg5MTA1Njlx*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4OTM1NjM4Ni4zLjAuMTY4OTM1NjM4Ni4wLjAuMA.>. Acesso em: 11 de julho de 2023.

BRASIL. Lista de reivindicações do movimento negro inclui cota de 20% em concursos. **Rádiorádica**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/radio/radioagencia/421417-lista-de-reivindicacoes-do-movimento-negro-inclui-cota-de-20-em-concursos/>>. Acesso em: 17 de julho de 2023.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Gestão nomeia membros do Grupo de Trabalho para aperfeiçoar a Lei de Cotas no serviço público**. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/gestao-nomeia-membros-do-grupo-de-trabalho-para-aperfeicoar-a-lei-de-cotas-no-servico-publico>>. Acesso em: 11 de julho de 2023.

BULHÕES, Lucas M. G., ARRUDA, Dyego O. **Cotas Raciais em Concursos Públicos e a Perspectiva do Racismo Institucional**. Revista NAU Social - v.11, n.20, p. 5 – 19 Maio - Out 2020

CALÍOPE, Thalita Silva et al. A institucionalização da Feira de Artesanato da Beira Mar em Fortaleza, Ceará. **Gestão & Regionalidade**, v. 32, n. 94, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo, Ed. Atlas, 2015.

CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. **Projeto de pesquisa-: Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Penso Editora, 2021.

DEVULSKY, Alessandra. **Colorismo**. Coleção Feminismos Plurais. São Paulo, Ed. Jandaíra, 2021.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American sociological review**, p. 147-160, 1983.

DIODATO, Camila. **Cotas raciais: lei ainda gera polêmica nos concursos**. JCCONCURSOS, 10/06/2019. Disponível em: <<https://jcconcursos.com.br/noticia/concursos/lei-cotas-raciais-negros-pardos-61228>>. Acesso em 26 de julho de 2021.

EVARISTO, Conceição. Da grafia-desenho de minha mãe, um dos lugares de nascimento de minha escrita. **Representações performáticas brasileiras: teorias, práticas e suas interfaces**. Belo Horizonte: Mazza Edições, p. 16-21, 2007.

FANON, Frantz. **Peau noire, masques blancs**. Paris: Éditions du Seuil, 1952.

FANON, Frantz. Racismo e cultura. **Revista Convergência Crítica**, n. 13, 2018.

FERES JÚNIOR, J., CAMPOS, L.A., DAFLON, V.T., and VENTURINI, A.C. **Ação afirmativa: conceito, história e debates**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018.

FRAGA, Jaqueline. Servidora negra exonerada pela UFPE luta para reaver o cargo, conquistado pelo sistema de cotas raciais. **Geledes**, 2022. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/servidora-negra-exonerada-pela-ufpe-luta-para-reaver-o-cargo-conquistado-pelo-sistema-de-cotas-raciais/>>. Acesso em: 11 de maio de 2022.

FLIGSTEIN, Neil; MCADAM, Doug. **A theory of fields**. Oxford University Press, 2012.

FREITAS, Enrico Rodrigues de. Heteroidentificação e quotas raciais: O papel do Ministério Público. DIAS, Gleidson Renato Martins; TAVARES JÚNIOR, Paulo Roberto Faber. **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos**. Canoas: IFRS campus Canoas, p. 176-192, 2018.

Gabinete do Ministro. **Portaria Normativa nº 4**, de 6 de abril de 2018. Brasília, 2018.

GOMES, Laurentino. **Escravidão: Do primeiro leilão de cativos em Portugal até a morte de Zumbi dos Palmares**. Volume I. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019.

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. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pelotas.

GONZALEZ, Lélia; Hasenbalg, Carlos. **Lugar de negro**. Rio de Janeiro: Ed. Marco Zero, 1982.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. **Racismo e Antirracismo no Brasil**. São Paulo, Ed. 34, 1999.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. Como trabalhar com "raça" em sociologia. **Educação e pesquisa**, v. 29, n. 1, p. 93-107, 2003.

HELAL, Diogo Henrique. **The Higher Up, the more Unequal: On Meritocracy in the Admission to the Brazilian Public Sector**. *Public Organiz Rev*, aop, 2021. <https://doi.org/10.1007/s11115-021-00540-6>

IBGE. **Pesquisa nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD)**. 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101651_notas_tecnicas.pdf. Acesso em: 29 de maio de 2021.

JONES, Camara Phyllis. Confronting institutionalized racism. **Phylon (1960-)**, p. 7-22, 2002.

MELLO, Luis; RESENDE, Ubiratan Pereira. Concursos públicos para docentes de universidades federais na perspectiva da Lei 12.990/2014: desafios à reserva de vagas para candidatas/os negras/os. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, Volume 34, Número 1, p. 161-184, Janeiro/Abril 2019.

MENDES FIGUEIREDO, Poliana Fernandes; ARAUJO SALES, Jefferson David; BATISTA, Karen. Institucionalização da TI Verde em Organizações Públicas: o abismo entre a gestão e a prática das ações socioambientais. *GESTÃO. Org: Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, v. 19, n. 1, 2021.

MENEZES, P. L. Ação afirmativa: os modelos jurídicos internacionais e a experiência brasileira. **RT/Fasc. Civil**, ano 92, v.816, out., p.39-61, 2003.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. **American journal of sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação Afirmativa: História e Debates no Brasil. Fundação Carlos Chagas. São Paulo, **Cadernos de Pesquisa**, 2002. n. 117, p. 197 – 218.

MOORE, Carlos. **Racismo e sociedade**: novas bases epistemológicas para entender o racismo. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2007.

MOREIRA, Adilson José. **Racismo recreativo**. São Paulo: Ed. Pólen, 2019.

MORRISON, Toni. **Playing in the Dark**: Whiteness and the Literary Imagination. USA: Vintage Books, 1993.

MUNANGA, Kabengele. **Algumas considerações sobre “raça” ação afirmativa e identidade negra no Brasil: fundamentos antropológicos**. *Revista USP*, São Paulo, nº 68, p. 46 – 57, dezembro/fevereiro 2005/2006.

MUNANGA, Kabengele. **Negritude**: usos e sentidos. Belo Horizonte: Editora Autêntica. 2009.

NUNES, Georgina Helena Lima. Autodeclarações e comissões: responsabilidade procedimental dos/as gestores/as de ações afirmativas. **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos**, p. 11, 2018.

PIOVESAN, Flavia. Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Estudos Feministas**, v. 16, p. 887-896, 2008.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **O problema do Negro na Sociologia Brasileira**. São Paulo, Cadernos de Nosso Tempo, 2 (2): 189-220, jan./jun. 1954.

RIOS, Roger Raupp. Pretos e pardos nas ações afirmativas: desafios e respostas da autodeclaração e da heteroidentificação. **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos**, v. 1, p. 215-249, 2018.

ROJAS, Fabio. Race and Institutionalism. In: **The Sage handbook of organizational institutionalism**, v. 30, 2017.

ROJAS, Fabio. Race and organization theory: reflections and open questions. In: Race, Organizations, and the Organizing Process. **Emerald Publishing Limited**, 2019. p. 15-23.

SCOTT, W. Richard. The adolescence of institutional theory. **Administrative science quarterly**, p. 493-511, 1987.

SILVA, Tatiana Dias; LOPEZ, Felix Garcia. **Cor ou raça do serviço civil ativo do executivo federal (1999-2020)**. Nota Técnica em publicação preliminar. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/pubpreliminar/210212_diest_cor_ou_raca_servidores_civil_ativo_do_executivo_federal.pdf. Acesso em: 26 de julho de 2021.

SILVA, Anielson Barbosa da; BISPO, Ana Carolina K. A; AYRES, Simone Maia. **Desenvolvimento de Carreira por Competências**. Brasília, ENAP, 2019.

SOUZA, Neusa S. **Tornar-se Negro: As vicissitudes da identidade do negro brasileiro em ascensão social**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

SOWELL, Thomas. **Ação afirmativa ao redor do mundo: um estudo empírico sobre cotas e grupos preferenciais**. É Realizações Editora Livraria e Distribuidora LTDA, 2017.

TAVARES, José Cristiano Cardoso. **Ações afirmativas de reserva de vagas para negros em concursos públicos: painel da implementação da Lei Nº 12.990/14 em processos seletivos da administração pública federal**. UFF: Niterói, 2018.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. A institucionalização da teoria institucional. **Handbook de estudos organizacionais**, São Paulo, Editora Atlas: v. 1, n. 6, p. 194-217, 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão. **Resolução nº 24/2019** de 19 de dezembro de 2019. Dispõe sobre procedimentos para preenchimento de vagas reservadas a (os) candidatos (as) cotistas no âmbito da Universidade Federal de Pernambuco em concursos públicos e

processos seletivos. Recife: Conselho Universitário, 2019. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/40780/2515229/Res24.pdf/87f0cb09-4e4c-453e-9ae2-dca6a52aac8c>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

VAZ, Livia Maria Santana. Sant'Anna. As comissões de verificação e o direito à (dever de) proteção contra a falsidade de autodeclarações raciais. **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos**. Canoas: IFRS campus Canoas, p. 32-79, 2018.

VAZ, Livia Sant'Anna. **Cotas raciais**. Editora Jandaíra, 2022.

WERNECK, Jurema et al. Racismo institucional: uma abordagem conceitual. **Geledés–Instituto da mulher negra**, v. 2106, 2013.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso-: Planejamento e métodos**. Bookman editora, 2015.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA

Conforme estabelecido pelas diretrizes éticas para pesquisa científica com seres humanos no Artigo 1º, Parágrafo Único, Subseções I e V, da Resolução nº 510 do Conselho Nacional de Saúde do Brasil, o presente estudo foi isento de registro ou avaliação no Conselho Nacional de Ética em Pesquisa, pelo fato de não ter sido registrada ou sequer solicitada a identificação de sujeitos. Também não foi realizada intervenção experimental nos participantes que pudesse gerar riscos acima dos da vida diária e absolutamente nenhuma forma de diagnóstico ou aconselhamento foi oferecida como consequência das respostas ou com qualquer outra base. De acordo com os princípios internacionais de ética em pesquisa, a participação no presente estudo foi totalmente informada e estritamente voluntária.

I. Dados da Pesquisa

Questionário destinado ao representante 1

II. Procedimentos iniciais:

- a. Iniciar a gravação através de gravador ou através de plataforma de *meeting*
- b. Agradecer a disponibilidade em receber a pesquisadora
- c. Apresentar, de forma breve, os objetivos da pesquisa
- d. Explicar as condições de proteção garantidos pelo Termo de Consentimento de Entrevista
- e. Solicitar a assinatura/ pedir ciência através da gravação do Termo de Consentimento de Entrevista

III. Questões para entrevista:

- a. Como você avalia o impacto da Lei 12.990/2014 na UFPE?
- b. Quais avanços você consegue identificar internamente para implementação desta política pública?
- c. Como você avalia os procedimentos de seleção de docentes e técnicos antes e depois da existência das comissões da lei 12.990/14?

- d. Você consegue identificar diferenças na aplicação da lei 12.990/14 nos processos de técnicos e docentes?
- e. Como surgiu a necessidade de iniciar o processo para formação das comissões de heteroidentificação?
- f. Como você avalia os procedimentos de seleção de docentes e técnicos antes e depois da existência das comissões de heteroidentificação?
- g. Você considera a política de cotas para acesso de servidores uma ação institucionalizada na UFPE?
- h. Quais as principais barreiras você consegue identificar para o acesso de servidores negros ao serviço público?
- i. Você está ciente do caso da servidora negra exonerada do cargo de Bióloga em razão de processo judicial movido por servidora da ampla concorrência?
- j. Qual sua avaliação sobre o ocorrido?
- k. Na sua opinião, quais foram os erros e acertos da UFPE na condução deste processo?
- l. Quais as suas recomendações para melhoria do processo de seleção de Docentes e técnicos na Universidade Federal de Pernambuco através da Lei de cotas?

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA

Conforme estabelecido pelas diretrizes éticas para pesquisa científica com seres humanos no Artigo 1º, Parágrafo Único, Subseções I e V, da Resolução nº 510 do Conselho Nacional de Saúde do Brasil, o presente estudo foi isento de registro ou avaliação no Conselho Nacional de Ética em Pesquisa, pelo fato de não ter sido registrada ou sequer solicitada a identificação de sujeitos. Também não foi realizada intervenção experimental nos participantes que pudesse gerar riscos acima dos da vida diária e absolutamente nenhuma forma de diagnóstico ou aconselhamento foi oferecida como consequência das respostas ou com qualquer outra base. De acordo com os princípios internacionais de ética em pesquisa, a participação no presente estudo foi totalmente informada e estritamente voluntária.

I. Dados da Pesquisa

Questionário destinado ao representante 2

II. Procedimentos iniciais:

- a. Iniciar a gravação através de gravador ou através de plataforma de *meeting*
- b. Agradecer a disponibilidade em receber a pesquisadora
- c. Apresentar, de forma breve, os objetivos da pesquisa
- d. Explicar as condições de proteção garantidos pelo Termo de Consentimento de Entrevista
- e. Solicitar a assinatura/ pedir ciência através da gravação do Termo de Consentimento de Entrevista

III. Questões para entrevista:

- a. Como você avalia o impacto da Lei 12.990/2014 na UFPE?
- b. Quais avanços você consegue identificar internamente para implementação desta política pública?
- c. Como você avalia os procedimentos de seleção de docentes e técnicos antes e depois da existência das comissões da lei 12.990/14?

- d. Você consegue identificar diferenças na aplicação da lei 12.990/14 nos processos de técnicos e docentes?
- e. Como surgiu a necessidade de iniciar o processo para formação das comissões de heteroidentificação?
- f. Quantos membros compõem as comissões de heteroidentificação atualmente?
- g. Como aconteceu o processo de seleção dos membros da comissão atual?
- h. Havia exigência de conhecimento prévio sobre o tema para compor a comissão?
- i. Existe um procedimento de capacitação destas comissões?
- j. Como é organizada e ministrada essa capacitação?
- k. Como são selecionados os membros da comissão para participarem de cada certame?
- l. Quais os critérios orientados a ser observados pela comissão na avaliação fenotípica dos candidatos?
- m. Qual a sua avaliação do processo de heteroidentificação a partir da sua experiência enquanto organizadora deste grupo.
- n. Como você avalia os procedimentos de seleção de docentes e técnicos antes e depois da existência das comissões de heteroidentificação?
- o. Você está ciente do caso da servidora negra exonerada em razão de processo judicial movido por servidora da ampla concorrência?
- p. Qual sua avaliação sobre o ocorrido?
- q. Quais as suas recomendações para melhoria do processo de seleção de Docentes e técnicos através da política de cotas na Universidade Federal de Pernambuco.

APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA

Conforme estabelecido pelas diretrizes éticas para pesquisa científica com seres humanos no Artigo 1º, Parágrafo Único, Subseções I e V, da Resolução nº 510 do Conselho Nacional de Saúde do Brasil, o presente estudo foi isento de registro ou avaliação no Conselho Nacional de Ética em Pesquisa, pelo fato de não ter sido registrada ou sequer solicitada a identificação de sujeitos. Também não foi realizada intervenção experimental nos participantes que pudesse gerar riscos acima dos da vida diária e absolutamente nenhuma forma de diagnóstico ou aconselhamento foi oferecida como consequência das respostas ou com qualquer outra base. De acordo com os princípios internacionais de ética em pesquisa, a participação no presente estudo foi totalmente informada e estritamente voluntária.

I. Dados da Pesquisa

Questionário destinado ao representante 3

II. Procedimentos iniciais:

- a. Iniciar a gravação através de gravador ou através de plataforma de *meeting*
- b. Agradecer a disponibilidade em receber a pesquisadora
- c. Apresentar, de forma breve, os objetivos da pesquisa
- d. Explicar as condições de proteção garantidos pelo Termo de Consentimento de Entrevista
- e. Solicitar a assinatura/ pedir ciência através da gravação do Termo de Consentimento de Entrevista

III. Questões para entrevista:

- a. Como você avalia o impacto da Lei 12.990/2014 na UFPE?
- b. Quais avanços você consegue identificar internamente para implementação desta política pública?
- c. Como você avalia os procedimentos de seleção de docentes e técnicos antes e depois da existência das comissões da lei 12.990/14?

- d. Você consegue identificar diferenças na aplicação da lei 12.990/14 nos processos de técnicos e docentes?
 - e. Como surgiu a necessidade de iniciar o processo para formação das comissões de heteroidentificação?
 - f. Como foram/são realizados os processos recrutamento desta comissão?
 - g. Qual impacto da existência das comissões de heteroidentificação na Universidade Federal de Pernambuco?
 - h. Qual sua avaliação sobre a metodologia adotada no processo de seleção dos membros da comissão atual?
 - i. Como você avalia os procedimentos de seleção de docentes e técnicos antes e depois da existência das comissões de heteroidentificação?
 - j. Você considera a política de cotas para acesso de servidores uma ação institucionalizada na UFPE?
 - k. Quais as principais barreiras você consegue identificar para o acesso de servidores negros ao serviço público?
 - l. Você está ciente do caso da servidora negra exonerada do cargo de Bióloga em razão de processo judicial movido por servidora da ampla concorrência?
 - m. Qual sua avaliação sobre o ocorrido?
- III.m.1 Na sua opinião, quais foram os erros e acertos da UFPE na condução deste processo?
- n. Quais as suas recomendações para melhoria do processo de seleção de Docentes e técnicos na Universidade Federal de Pernambuco através da Lei de cotas?

ANEXO A – QUADRO DE EDITAIS

ITEM	DOCUMENTO	FONTE	ANO DE PUBLICAÇÃO
1	Edital nº 53	BO nº 53	2014
2	Edital nº 68	BO nº 140	2014
3	Edital nº 87	BO nº 118	2014
4	Edital nº 89	BO nº 121	2014
5	Edital nº 90	DOU nº 222	2014
6	Edital nº 95	BO nº 127	2014
7	Edital nº 102	DOU nº 244	2014
8	Edital nº 03	BO nº 012	2015
9	Edital nº 04	BO nº 013	2015
10	Edital nº 05	BO nº 015	2015
11	Edital nº 10	DOU nº 45	2015
12	Edital nº 12	DOU nº 52	2015
13	Edital nº 19	DOU nº 79	2015
14	Edital nº 48	DOU nº 151	2015
15	Edital nº 60	DOU nº 173	2015
16	Edital nº 74	DOU nº 211	2015
17	Edital nº 81	DOU nº 246	2015
18	Edital nº 82	DOU nº 248	2015
19	Edital nº 08	DOU nº 047	2016
20	Edital nº 16	DOU nº 043	2016
21	Edital nº 23	DOU nº 061	2016
22	Edital nº 52	DOU nº 106	2016
23	Edital nº 56	DOU nº 115	2016
24	Edital nº 72	DOU nº 130	2016
25	Edital nº 84	DOU nº 167	2016
26	Edital nº 02	DOU nº 09	2017
27	Edital nº 06	DOU nº 16	2017
28	Edital nº 22	DOU nº 43	2017
29	Edital nº 38	DOU nº 75	2017
30	Edital nº 55	DOU nº 116	2017
31	Edital nº 67	DOU nº 158	2017
32	Edital nº 91	DOU nº 230	2017
33	Edital nº 09	DOU nº 24	2018
34	Edital nº 16	DOU nº 48	2018
35	Edital nº 29	DOU nº 83	2018
36	Edital nº 32	DOU nº 98	2018
37	Edital nº 45	DOU nº 155	2018
38	Edital nº 52	DOU nº 224	2018
39	Edital nº 53	DOU nº 247	2018

40	Edital nº 54	DOU nº 236	2018
41	Edital nº 59	DOU nº 247	2018
42	Edital nº 61	DOU nº 250	2018
43	Edital nº 01	DOU nº 03	2019
44	Edital nº 09	DOU nº 09	2019
45	Edital nº 27	DOU nº 39	2019
46	Edital nº 38	DOU nº 52	2019
47	Edital nº 41	DOU nº 60	2019
48	Edital nº 51	DOU nº 106	2019
49	Edital nº 52	DOU nº 108	2019
50	Edital nº 54	DOU nº 123	2019
51	Edital nº 57	DOU nº 137	2019
52	Edital nº 58	DOU nº 137	2019
53	Edital nº 69	DOU nº 164	2019
54	Edital nº 74	DOU nº 175	2019
55	Edital nº 89	DOU nº 228	2019
56	Edital nº 90	DOU nº 230	2019
57	Edital nº 93	DOU nº 238	2019
58	Edital nº 11	DOU nº 09	2020
59	Edital nº 45	DOU nº 222	2020
60	Edital nº 04	DOU nº 49	2021
61	Edital nº 06	BO nº 39	2021
62	Edital nº 32	DOU nº 193	2021
63	Edital nº 39	DOU nº 239	2021
64	Edital nº 42	DOU nº 246	2021
65	Edital nº 04	DOU nº 44	2022
66	Edital nº 05	DOU nº 59	2022
67	Edital nº 13	DOU nº 137	2022

ANEXO B – DOCUMENTOS ANALISADOS

ITEM	DOCUMENTO	ASSUNTO	FONTE	ANO DE PUBLICAÇÃO
1	Projeto de Lei 6738/2013	Projeto para ação afirmativa	Site da Câmara dos Deputados	2013
2	Lei 12.990	Reserva de vagas para negros em concursos	DOU nº 109	2014
3	Recomendação nº 16/2017/PRPE/MPF	Cumprimento do percentual de reserva	DMPF-e Nº 79/2018	2017
4	Portaria Normativa nº 04	Normatização das comissões de heteroidentificação	DOU nº 68	2018
5	Resolução nº 24	Norma interna sobre preenchimento das vagas reservadas	BO nº 143	2019
6	Portaria Normativa nº 06	Norma interna para realizar procedimento de heteroidentificação remoto	BO nº 47	2021
7	Processo nº 23076.075241/2021-28	Processo administrativo para atendimento ao mandado de segurança de exoneração	SIPAC/UFPE	2021
8	Processo nº 23076.101280/2021-31	Processo administrativo para atendimento ao mandado de segurança de exoneração	SIPAC/UFPE	2021
9	Resolução nº 15	Norma interna específica sobre concursos para docentes	BO nº 57	2022