

PACE, Ângela Ferreira.

Afro-brasileiros e Racismo Institucional: o papel do concurso na democratização de acesso aos cargos públicos. 152 p, 2012.

Por Ricardo Dias da Costa¹

Ângela Ferreira Pace é doutoranda do Programa de Pós-graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares (PPGEduc UFRRJ), curso em que reflete sobre o tema relações étnico-raciais, em especial, o racismo institucional, sendo integrante de grupos de pesquisa GPESURER e OPAAS. Além disso, assume a função de assessora especial de gestão de pessoas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Graduada em Letras pela Fundação Educacional Unificada Campograndense (1986) e Direito pelo Centro Universitário Moacyr Sreder Bastos (1988), tornou-se Mestre em Educação pelo PPGEduc.

O livro *Afro-brasileiros e racismo institucional: o papel dos concursos na democratização de acesso aos cargos públicos* é resultado de sua dissertação de mestrado, defendida em 2009 na UFRRJ. A obra é composta de introdução, quatro capítulos e considerações finais.

É importante ressaltar que, neste trabalho, são apresentados, como suporte teórico, vários autores, dentre eles: Andrews (1998), Hasenbalg (1979, 1989), Siss (2003), Chiavenatto (1983), Weber (1982, 2009) e Bourdieu (1998, 2005 e 2007).

Na introdução, a autora faz uma abordagem metodológica, apresentando os objetivos do trabalho, sendo que o objetivo geral é analisar se os concursos públicos se constituem, ou não, como possíveis mecanismos de democratização de acesso de Afro-brasileiros aos postos de carreira do serviço público e o maior ou menor impacto do racismo institucional sobre esses mecanismos. A pesquisa foi desenvolvida considerando dois grupos e duas técnicas de pesquisa diferentes. No primeiro grupo, foram entrevistados Coordenadores de Núcleos de Estudos Afro-brasileiros (NEABs) e outros pesquisadores das relações étnico-raciais brasileiras, oriundos de Instituições de Educação Superior (IES),

¹Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares (PPGEduc) da UFRRJ. Vice-Coordenador do Laboratório de Estudos Afro-Brasileiros e Indígenas (Leafro-Neabi-UFRRJ). Professor do curso de Turismo presencial e à distância. Da UFRRJ. Pesquisador do Observatório das Políticas de Democratização de Acesso e Permanência na Educação Superior (OPAA/UFRRJ). Integrante do Grupo de Pesquisa Educação e Relações Étnico-Raciais (GPESURER).

localizadas, preferencialmente, em diferentes regiões geográficas brasileiras, buscando-se atender ao critério da diversidade regional. Em um segundo momento, foi realizado levantamento documental, junto ao sistema de administração de pessoal (SIAPE), com diferentes carreiras e ocupações da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Os objetivos específicos definidos para este trabalho foram:

- a) Historicizar o surgimento dos concursos públicos no Brasil;
- b) Verificar como ocorreu a evolução da admissão às funções públicas, desde a formação da administração pública brasileira, com a instalação do governo Imperial, até os dias atuais;
- c) Caracterizar o papel desempenhado por esse instituto na redução das desigualdades étnico-raciais brasileiras, ao proporcionar o acesso de negros aos diferentes cargos e posições nas instituições públicas, principalmente na UFRRJ;
- d) Analisar e distinguir as possíveis contribuições que esse tipo de processo seletivo pode oferecer ao processo de redução dos elevados índices de racismo institucional. Isto significa caracterizar ou não o concurso público como mecanismo de mobilidade vertical ascendente de Afro-brasileiros às IES públicas.

Em seu texto, a autora destaca o papel do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), que, sendo responsável pelo controle cadastral e financeiro de todos os servidores públicos federais, passou, a partir de 2003, a incluir o item referente à cor e etnia na ficha cadastral dos recém-empossados.

Ao longo da introdução, Pace faz uma breve digressão dos tempos atuais ao período da escravização de negros no Brasil, contextualizando o surgimento do serviço público com o acesso das pessoas pretas e pardas a esta opção de emprego. Neste desenvolvimento, são apresentados alguns conceitos, tais como: meritocracia, ação afirmativa e racismo institucional.

Destaca-se no texto a referência ao Projeto de Lei Federal 12.288/2010, que criou o Estatuto da Igualdade Racial, no qual se combate a discriminação e defende a implantação do sistema de cotas para integrar social e economicamente os afrodescendentes. Este Estatuto previa que pelo menos 20% dos postos de trabalho e das vagas nas universidades públicas fossem destinadas à população negra.

Quanto à abordagem metodológica, a autora apresenta que a pesquisa desenvolvida teve caráter qualitativo, sem dispensar as pesquisas documental, bibliográfica e aplicação de

entrevistas semiestruturadas, além de ter trabalhado com elementos de análise crítica do discurso.

No capítulo 2, intitulado *Diálogos e Suportes: Revisitando Conceitos*, que é dividido em 2 subcapítulos, Pace apresenta o surgimento dos direitos sociais, políticos e civis, concernentes à cidadania, considerando desde a Constituição Federal de 1824 até a atual. O capítulo é dividido em 02 subcapítulos: Estado Moderno e Dominação Burocrática e Teoria Burocrática *versus* Outros Modelos.

Reafirma a autora que a discussão sobre as desigualdades raciais no Brasil não deve se extinguir e destaca a necessidade de serem feitas pesquisas propositivas que apontem para um avanço e busca de saídas para a implementação de uma sociedade racial e etnicamente mais democrática. Como suporte teórico, encontra apoio, principalmente em Fernandes (2007) que demonstra o preconceito velado a que foram submetidos os ex-escravizados, além das vicissitudes que enfrentaram diante de um processo de exclusão e marginalização racial. Um outro autor citado, Andrews(1998), desenvolve crítica ao conceito de democracia racial; Siss (2003) contribui com a análise dos pressupostos metodológicos utilizados por Gilberto Freire em *Casa Grande Senzala*; e Hasenbalg (1979, 1989) destaca que os negros sofreram exploração econômica pela classe dominante branca, a qual direcionou as oportunidades de abertura da estrutura social em direção à mobilidade diretamente ligadas à cor da pele, constituindo a raça, portanto, um critério seletivo no acesso à educação, ao trabalho e aos bens simbólicos. Especial atenção é dada aos conceitos utilizados por Weber (1982) na discussão sobre classes, estamentos e dominação que dialoga com Bourdieu (1998) e (2007). Além disso, a autora apresenta o recrudescimento das desigualdades raciais no Brasil logo após a abolição da escravidão e o crescimento do capitalismo com a consequente, mas já existente, dominação dos brancos sobre os negros.

Em Chiavenatto (1983) e Weber (1982) buscou explicações para a teoria da burocracia e compreensão para a teoria administrativa que, na visão do primeiro, oferecia enormes vantagens, por ter a análise weberiana uma abordagem metodológica essencialmente indutiva, além de ser caracterizada por uma orientação descritiva, explicativa e normativa. A diferença entre a administração pública e administração privada é que na primeira se encontra a “autoridade burocrática” e na segunda a “administração burocrática”.

No capítulo 3 intitulado *Racismo Institucional e Cidadania dos Afro-brasileiros*, discute-se a presença do racismo institucional e as desigualdades raciais no Brasil, em uma sociedade eminentemente burocrática, expondo sua legitimação pelo Estado brasileiro, como entrave ao exercício pleno da cidadania para os negros. Destaca-se no início do capítulo, a

apresentação do caso da desembargadora LuislindaValois do Tribunal de Justiça da Bahia. (EU TIRARIA ESSA MENÇÃO EM VERMELHO) ??????Apoiada em Andrews (1998), a autora apresenta a ideologia do embranquecimento e o “mito” da democracia racial para discutir a discriminação sofrida no mercado de trabalho, nos clubes sociais e associações privadas, principalmente na sociedade paulista. Ressalta, ainda, que, em função das exigências da Convenção da OIT, em 1992, no que se refere à discriminação em matéria de emprego e profissão e os Movimentos Sociais, o Brasil reconhece oficialmente que havia um problema racial na sociedade brasileira. Com a realização em 20 de novembro do ano de 1995, da *Marcha Zumbi dos Palmares Contra o Racismo, Pela Cidadania e a Vida*, em Brasília, os Afro-brasileiros reafirmaram sua luta contra o racismo, as desigualdades raciais e exigiram políticas públicas para os negros.

O então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso recebe o *Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial*, que continha várias propostas de combate ao racismo que mesclavam políticas públicas universais com políticas valorativas e específicas para a população negra, e especialmenteo desenvolvimento de ações afirmativas para acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta. É relevante observar a importância dada pela autora aos acontecimentos da época: criação, por meio de decreto, do Grupo de Trabalho para eliminação da discriminação da população negra em 1995 e do Grupo de Trabalho para eliminação da discriminação no emprego e não ocupação em 1996. A inclusão da questão racial brasileira em uma agenda política só se deu na III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em 30 de novembro de 2001, na cidade sul-africana de Durban. Mais uma vez a autora se apoia em Bourdieu (1975, 1998, 2005 e 2007) para entender as relações simbólicas de dominação presentes na sociedade brasileira e apresenta 03 conceitos norteadores: sistema político de benefícios fiscais, mandonismo e clientelismo. Por fim, é feita uma leitura rápida do tema pelo viés político a partir de 1930 até a promulgação da constituição de 1988.

No quarto capítulo, Concurso Público, Educação e Acesso de Afro-brasileiros aos Cargos Públicos, analisa-se o papel do concurso público como instrumento de acesso de negros aos cargos da administração pública, abordando a historicização do instrumento e a dicotomia entre a influência da ideologia da meritocracia e as desigualdades raciais na educação. Esse contexto constitui obstáculo aos negros para competir em condições de igualdade com os brancos no mercado de trabalho, em especial o serviço público. Esta discussão começa a partir da Europa de Napoleão em 1804, passando por diferentes formas

de acesso ao serviço público, tais como: o sorteio, a compra e venda, a herança, o arrendamento, a nomeação, a eleição e o concurso. Encontra-se o sorteio, de forma restrita, na Antiguidade Clássica, Esparta e Atenas, além das comunas italianas, sendo este último aplicado a pessoas que reunissem qualidades que atendessem a um perfil preestabelecido.

A Constituição brasileira de 1824 criou os quatro poderes, o Executivo, o Legislativo, Judiciário e o Moderador, sendo que este último delegava ao Imperador poderes ilimitados, inclusive para praticar a livre nomeação dos cargos públicos, cedendo-os àqueles que atenderiam a seus interesses pessoais. Ao longo deste capítulo, são apresentados os caminhos percorridos pela burocracia brasileira para condicionar o acesso ao serviço público por qualquer cidadão brasileiro, culminando com o que foi estabelecido pela Constituição Brasileira de 1988 que normatiza e estabelece o concurso público como única forma de ingresso aos cargos da administração pública. O conceito da meritocracia é discutido, neste capítulo, como condição de acesso aos cargos públicos. Por fim, é apresentada, nos subcapítulos seguintes, uma discussão sobre educação versus oportunidades versus desigualdades e o desenho do modelo de educação superior no Brasil, onde é mostrada a relação do ensino com as relações étnico-raciais. Há também a abordagem das formas de acesso e permanência na universidade, bem como ocorre os sistemas de avaliação dos cursos e das instituições de ensino.

No quinto capítulo, *Racismo Institucional e Concursos Públicos: o que indicam os dados*, apresentam-se os resultados analisados, com base nos dados coletados no campo, e sua interpretação pela autora desta pesquisa, bem como a análise das entrevistas semiestruturadas aplicadas aos informantes.

Relembramos que esta pesquisa foi realizada no âmbito da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, onde a autora trabalha e fez o curso de mestrado que originou este livro. No início do capítulo, a autora destaca que o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE não obriga o servidor a autodeclarar quanto a sua cor ou etnia e que trabalha com as variáveis amarela, branca, indígena, não informado, parda e preta. Nesta pesquisa, as variáveis, amarela e indígena, foram consideradas como “outras”, já que não fazem parte da investigação.

Foram apresentadas tabelas explicativas com informações sobre distribuição de cor de servidores admitidos para os seguintes cargos:

1. Nível E, cargos cuja exigência é a graduação;
2. Nível D, cargos cuja exigência mínima é o ensino médio completo;
3. Nível C, cargos cuja exigência mínima é e o ensino fundamental,

4. Docentes;
5. Estagiários.

Após esta apresentação a autora analisa o resultado das entrevistas.

Por fim e com pequenas modificações do texto original, apresentamos as considerações finais. Pace demonstra que o modelo de administração pública comumente adotado no Brasil, desde a década de 1930, fracassou diante da manutenção do patrimonialismo pelo Estado brasileiro, o qual impera na sociedade desde o Brasil Colônia. Apesar de ter havido uma evolução benéfica no modelo, ainda se encontra na administração pública brasileira a manifestação do personalismo, que tem ligação direta com as desigualdades e pode ser exemplificado pelas práticas de exclusão de alguns grupos sociais. Estes passam a integrar o inconsciente coletivo de que a sociedade é, por natureza, desigual. Existe ainda a manutenção de privilégios e *status quo* de grupos hegemônicos que correspondem a “direitos adquiridos”.

Verificou-se que, embora seja declarado pelos órgãos públicos que adotam este ou aquele modelo de administração, dependendo dos interesses políticos vigentes, em sua grande maioria, o que se encontra é um modelo burocrático menos tradicionalista, talvez com características mais humanísticas, tendo em vista que o art. 37 da Constituição Brasileira elenca os princípios que serão obedecidos pela administração pública brasileira, dentre os quais o da eficiência, inerente a este modelo. Além disso, para a investidura em cargos ou empregos da administração, exige o *mandamus* constitucional, em seu art. 37, inciso II, a aprovação prévia em concurso público, que contém características da ideologia da meritocracia.

Demonstrou-se que o conhecimento científico escolar é distribuído e absorvido de forma diferenciada entre negros e brancos, diante de uma proposta de educação universalista, contudo quantitativa, onde se reificam os números, que são convenientemente tabulados, para amostragem de uma realidade imaginária, que traduz o Pensamento Tecnocrático da Educação. Esse cenário, ao contrário do que esperam os tecnocratas educacionais, oferece uma constatação estatística da desigualdade, sem apresentar propostas viáveis que produzam mudanças nos resultados ou que objetive melhorar a qualidade da educação, de um modo geral, e diminuir a desigualdade racial.

Constatou-se que houve importante evolução de pretos e pardos no campo educacional, de acordo com os indicadores apontados. Entretanto as desigualdades derivadas do modelo educacional brasileiro estabelecem um fosso entre negros e brancos na sociedade e opera como um fator que influencia diretamente a oportunidade do acesso aos cargos

públicos, pois estão ligadas às variáveis que afetam o desempenho dos candidatos nos concursos.

Mostrou-se que as instituições são profundamente ideológicas, com grupos organizados que atuam em estruturas bastante fossilizadas, com comportamentos que regulamentam as relações e que são transmitidos e trocados entre os sujeitos. Esses modelos são perpetuados dentro de espaços de poder que mascaram o racismo institucional, ao refutar a ideia de que exista racismo na sociedade brasileira, ao mesmo tempo em que ainda se hasteia a bandeira do mito da democracia racial.

A inserção da informação de cor ou etnia, que quantifica os pretos e pardos em exercício no serviço público federal, constante do formulário de admissão dos servidores, na primeira metade da década de 2000, vem ao encontro das ações adotadas pelo Estado brasileiro para o combate ao racismo, como, por exemplo, a criação da PCRI e da SEPPIR, após o Relatório da 3ª Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, África do Sul, 2001.

Assim como as informações mostradas, oriundas dos institutos de pesquisa, que indicam crescimento do número de estudantes pretos e pardos nas universidades, os dados referentes ao número de servidores negros que ingressaram na UFRRJ, nos últimos 6 anos, foi expressivo. Por outro lado, ficou provado que existe uma quantidade significativa de pessoas que se autodeclaram pardas, em detrimento daquelas que se consideram de cor preta, o que pode significar que há uma tendência do servidor recém-nomeado a identificar-se com uma cor que se aproxima mais com o grupo racial branco do que com o negro.

Foi demonstrado, mediante a análise dos dados referentes à autodeclaração de cor ou etnia de 23 servidores técnico-administrativos, que representantes dos cargos de nível D e C da UFRRJ estão na faixa etária de 18 até 30 anos e que existe uma tendência a se autodeclararem pretos e pardos, o que pode ser um sinalizador de que as novas gerações estão mais conscientes de sua identidade étnica coletiva.

Por outro lado, no que se refere aos docentes para ambas as classes, magistérios de ensino básico, técnico e tecnológico e superior, o percentual de autodeclarações de cor branca, em ambos os cargos, é muito alto.

Os resultados percentuais apresentados nas tabelas de cor e etnia dos servidores da UFRRJ demonstraram o forte impacto exercido pelo racismo institucional e uma instituição de educação superior.

Realizou-se, ainda, um levantamento sobre a autodeclaração dos estagiários da universidade, que se encontram na faixa etária entre 18 e 24 anos, tendo sido constatado

neste grupo uma forte inclinação a se autodeclarar pardo ou preto, correspondendo a 51% do total.

No que se refere aos sujeitos da pesquisa, que responderam à entrevista, foram selecionados professores de universidades públicas, os quais são pesquisadores das relações étnico-raciais, sendo alguns deles integrantes de NEABs, admitidos em suas instituições mediante concurso público.

Ficou evidenciado, de acordo com as respostas concedidas pelos informantes, que existe forte sentimento de pertença ao grupo racial negro, por todos os entrevistados, ainda que, fenotipicamente, tenha dentre eles, aquele que, pelo constructo ideológico brasileiro de branquidade, possa ser considerado como pertencente ao grupo racial branco. Percebe-se que, tendo em vista que todos os docentes entrevistados são teóricos que se dedicam à pesquisa das relações étnico-raciais, estabelece-se entre eles um vínculo emocional e suas representações coletivas.

Também ficou provada a presença do racismo institucional na sociedade brasileira, considerando-se aspectos sociais, políticos e históricos. Todos os teóricos entrevistados responderam unanimemente que o grande hiato existente entre negros e brancos, nos campos econômico, social e educacional, é decorrência do racismo institucional, que encontra suporte na atuação histórica do Estado representado pela ideologia do branqueamento e o mito da democracia racial, sustentáculos deste tipo de racismo.

Outra comprovação trazida pela pesquisa está ligada à quase total ausência de discussões na sociedade brasileira, bem como na academia, acerca do racismo institucional, o qual pode ser encontrado, por exemplo, nas relações do cotidiano, nas escolas, nas universidades, nos ambientes de trabalho, tanto em empresas públicas quanto privadas. Por outro lado, na sociedade norte-americana o racismo institucional é objeto de estudos, pesquisas e denúncias, principalmente pelos intelectuais, desde a década de 1960.

A maioria dos entrevistados declarou existir racismo institucional nos concursos públicos, apesar de concordarem que o instrumento opera como um canal de mobilidade social ascendente de negros.

Foi revelado, ainda, pelas informações de alguns entrevistados, que o maior percentual de pessoas de cores pretas e pardas é encontrado nos cargos técnico-administrativos mais subalternizados, o que também se comprova diante dos dados referentes à UFRRJ, que corresponde aos cargos de níveis C e D, os quais exigem ensino fundamental e médio, cujas remunerações são mais baixas.

Portanto, outro consenso apurado pela investigação é de que, para que a meritocracia atinja seus objetivos, ou seja, selecione os melhores e mais qualificados, faz-se mister que o modelo educacional brasileiro obedeça aos princípios da igualdade, da eficiência e da impessoalidade, para alcançar os indivíduos sem distinção de raça, origem social, etnia, de tal maneira que venha promover mudanças permanentes, e que estas venham a favorecer o desenvolvimento integral dos negros na sociedade.

Foi analisada, ainda, a adoção de cotas raciais nos concursos públicos. Detectou-se que ainda existem muitas vozes contrárias a esta prática, inclusive no próprio meio acadêmico, o que se baseia, principalmente, na persistência do mito da democracia racial, no discurso jurídico, que apregoa a inconstitucionalidade das cotas, além do argumento de que a população brasileira é tão miscigenada que não se tem mais parâmetros de quem é negro no Brasil.

À guisa de conclusão, o concurso público é um procedimento administrativo que tem por fim aferir as aptidões pessoais e selecionar os melhores candidatos, fundamentado na ideologia da meritocracia. Sabe-se que já se alcançou o consenso de que o concurso público é o caminho mais idôneo para isso, pois permite às pessoas análogas oportunidades de acessibilidade aos cargos, funções e empregos públicos, na medida em que obriga o Estado a dar concretude aos princípios constitucionais da igualdade, da eficiência, da moralidade e da impessoalidade. Porém, enquanto não for alcançada uma distribuição da educação, de fato, universalizada, bem como não for combatido o racismo institucional, continuarão a existir disparidades entre os coletivos raciais brancos e negros na administração pública.

A obra vem auxiliar a todos que se interessam pelo assunto e debatem a democratização de acesso aos cargos da administração pública no Brasil. A relevância da pesquisa está sobretudo na capacidade de articular processos e fatos históricos com os argumentos lógicos em favor deste debate. A discussão possibilita a implementação de processos que visem minorar o quadro de marginalização do negro no mercado de trabalho, em especial no serviço público.