



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Na gestão pública, a cor importa?

Rafael Vieira Fernandes De Castro, Thayssa Mendes Tavares Pena, Pedro Henrique De Andrade Reckziegel, Winnye Goes Silva, Aline Brêtas De Menezes

[CASOS DE ENSINO] GT 15 Casos de ensino na Adm. Pública

Na gestão pública, a cor importa?

Resumo:

Ibirapitanga é um país em que 56% da população se declara negra, em que pese a sub-representação de pessoas negras no âmbito de sua Administração Pública. Neste contexto, foi aprovada em 2014 a Lei que reserva aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos da administração pública federal e tem vigência pelo prazo de dez anos, com o intuito de aprimorar a representatividade étnico-racial no setor público. Após sete anos desta aprovação, Militaldo, secretário do órgão que acompanha as políticas públicas afirmativas no governo federal, recebe de um Ministro a demanda de elaboração de um estudo sobre a implementação da referida política. A jornada a fim de entregar o trabalho é exposta por este caso, assim como os resultados observados no que tange à implementação da política relativa à representatividade da população negra dentro da burocracia de Ibirapitanga.

Palavras-chave: Burocracia. Representatividade. Políticas públicas afirmativas. Avaliação. Monitoramento.

Introdução:

A República Federativa de Ibirapitanga é um país de dimensões continentais, com cerca de 210 milhões de habitantes no ano de 2022, cuja maioria (56%) é constituída por pessoas negras. Entretanto, a distribuição racial da população no país em certos segmentos sociais não acompanha essa proporção, muito em função do passado de escravidão institucionalizada (abolida oficialmente em 1888) sobre o qual a Ibirapitanga foi fundada. A burocracia do país é um dos segmentos em que há sub-representação de pessoas negras, sendo que entre 2004 e 2013, quando o percentual de pessoas negras na população era de 53%, o ingresso delas na administração pública federal ibirapitanguense variou de 22 a 29%, segundo levantamento do Ministério da Gestão (MiniGes), encarregado, entre outros, pelas políticas de gestão de pessoas em âmbito federal.

A maior parte (90%) da burocracia do país é formada por servidores públicos selecionados por exames meritocráticos acessíveis à população – os concursos públicos. Acolhendo o problema na agenda pública e determinado a aumentar a representatividade de pessoas negras no funcionalismo público federal de Ibirapitanga, o Governo encaminhou em 2013 uma proposta legislativa para o Congresso Nacional que estabelecia um percentual mínimo de vagas nos concursos públicos a serem reservadas às pessoas negras. A medida foi aprovada pelos representantes do povo e foi materializada com a sanção, pela presidenta de Ibirapitanga, da Lei nº 99.012/2014, que reservou às pessoas negras 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos da administração pública federal. A lei foi aprovada com vigência de dez anos, ou seja, até 2024, e estabeleceu que caberia ao Ministério da Igualdade Racial (MIR) o acompanhamento e o monitoramento

anual do disposto na norma.

Como boas intenções não bastam para governar um país, é justamente a partir de 2014 que Ibirapitanga passa a experimentar uma crise político-econômica e a então presidenta acaba sendo deposta do cargo, em 2016, pelo mesmo Congresso Nacional que aprovara a Lei nº 99.012/2014. Seu vice-presidente, então, assume o comando de Ibirapitanga com a missão de adotar medidas para melhorar a saúde das contas públicas do país. Um de seus objetivos consistia em “racionalizar a atual estrutura do Poder Executivo e orientá-la para prestação de serviços à população com eficiência”, que significava “fazer mais com menos”. Uma das áreas mais afetadas por essa nova diretriz governamental foi a de pessoal, com a redução da quantidade de concursos públicos realizados para recompor o quadro de servidores da burocracia federal ibirapitanguense.

Acompanhada dessa “racionalização administrativa”, vieram: (i) a troca de postos-chave da Secretaria de Acompanhamento de Políticas Afirmativas (Sacompa), do MIR, responsável pelo monitoramento e avaliação da política de cotas implementada pela Lei nº 99.012/2014; (ii) a drástica redução do orçamento do MIR; e (iii) o esvaziamento da importância das políticas de igualdade racial na agenda do Governo. O MIR não tem uma carreira própria de servidores e sua força de trabalho é composta majoritariamente por pessoas cedidas de outros órgãos. Diante desse novo cenário na gestão do órgão, muitos desses servidores do MIR foram devolvidos aos seus órgãos de origem ou solicitaram, por conta própria, a sua movimentação para órgãos com um ambiente de trabalho mais favorável à entrega de serviços e políticas públicas efetivas.

Em 2018, ocorrem eleições presidenciais em Ibirapitanga e em 2019 toma posse uma gestão ainda mais propensa a reduzir as despesas com servidores públicos concursados. Em 2016, o número de servidores públicos ativos na administração pública federal somava cerca de 632 mil pessoas. Com a redução na taxa de recomposição de pessoal adotada a partir daquele ano, o estoque desses servidores caiu para cerca de 568 mil. Tal contexto impõe sérios desafios para a política de aumento da representatividade racial na burocracia de Ibirapitanga, que tem o concurso público como principal porta de entrada para novas pessoas nos quadros de pessoal da administração pública federal.

Em 2021, sete anos após a publicação da Lei nº 99.012/2014, a Comissão de Acompanhamento de Políticas de Reparação Histórica (CAPRH) da Câmara dos Deputados solicitou o acesso aos dados de monitoramento da política de cotas implementadas pela referida lei de 2014. Neste contexto, a gestão do MIR se dá conta de que a Pasta, até o momento, nada fizera para acompanhar a política. Receoso de que a

inércia do MIR pudesse causar algum problema político ou eleitoral para o Presidente da República (pois em 2022 haveria eleições e o atual mandatário concorreria à reeleição), o Ministro do MIR determina ao secretário da Sacompa, Militaldo, que dê um jeito de correr atrás do prejuízo e de apresentar as informações sobre o monitoramento da política pública em questão.

1. Da tranquilidade ao “barata-voa” dentro do MIR

Depois da ordem recebida do Ministro do MIR, Militaldo, secretário da Sacompa, viu-se diante da primeira medida concreta a ter que adotar em relação a uma política pública desde que assumira o cargo em janeiro de 2019. No mesmo dia, convocou reunião toda a equipe de seu gabinete e informou acerca da demanda do Ministro do MIR relativa ao monitoramento da política de cotas aprovada pela Lei nº 99.012/2014.

Assustados, todos os presentes se entreolharam, pois boa parte dos servidores ali não eram efetivamente do MIR e chegaram em 2019. Palmirinha, que era responsável por coordenar a parte administrativa da Sacompa, e única sobrevivente ao “choque de gestão” passado pelo órgão, além de conhecer os termos da referida lei, citou que aquele Ministério teria que acompanhar anualmente os resultados da política. Porém, desde 2016, quando passou a atuar com o fluxo de processos administrativos da Secretaria, não se recordava de ter tramitado documentos sobre o acompanhamento na secretaria. Adicionou que o MIR dispunha de uma diretoria cuja competência era acompanhar questões raciais onde o Secretário poderia achar alguém de conhecimento acerca do assunto.

Após a reunião e sem encaminhamentos à demanda, Militaldo chamou em sua sala Rubinho, Diretor de pesquisas sobre questões raciais do MIR. Rubinho havia assumido o cargo naquele mês, cedido pelo MiniGes, Ministério responsável pela gestão de pessoas, e não conhecia muito bem a pauta das políticas afirmativas. Mas era um servidor arrojado e muito conhecido na Avenida dos Ministérios.

Rubinho, em seu discurso obscuro sobre o tema, afirmou a Militaldo que a lei, além de ter um aspecto ideológico errôneo, tratava de regras a serem atendidas por editais de concursos públicos. Adicionou que o MiniGes era o órgão responsável pela gestão de pessoas, e não o MIR. E Militaldo, convencido de que o MIR não seria o órgão a tratar do tema buscou, no MiniGes, alguém responsável pelas tratativas do caso.

2. Meu problema é seu problema

O MiniGes, por meio da Secretaria de Dados e Informações (Sedin), era responsável pela guarda e gestão dos dados de agentes públicos, incluindo servidores concursados e aqueles ainda atuantes desde antes da exigência constitucional de concurso público para o provimento de cargo efetivo no serviço público no conhecido sistema denominado INCO. Entre os dados do INCO, estavam informações autodeclaradas de identidade étnico-racial, captadas junto aos agentes públicos quando da entrada no serviço público ibirapitanguense. Inclusive tais dados, entre outros ali armazenados, eram definidos como pessoais e protegidos pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

O Secretário Militaldo, diante da demanda do Ministro do MIR, recordou-se de um servidor com quem havia trabalhado por anos em outro órgão da Avenida dos Ministérios e, devido aos conhecimentos na área de sistemas, conseguiu uma boa função comissionada no MiniGes, especificamente na Sedin. Pedro Gude, responsável pela administração de dados disponíveis no INCO, e era amigo de Rubinho, com quem costumava trocar informações acerca dos trabalhos desempenhados todos os fins de semana no futebol. Militaldo, então, chamou Rubinho e solicitou que envolvesse Pedro Gude no trabalho.

Rubinho logo ligou para o amigo e explicou a demanda, praticamente impossível de ser concretizada pela Sacompa, pois não tratavam de regras de concurso público. Pedro, percebendo que o trabalho envolveria a Sedin por conta dos dados dispostos no INCO, também tratou de esclarecer que a análise da política étnico-racial não seria competência do MiniGes. Tratava-se, então, de uma atividade interministerial, em que o MiniGes forneceria os dados específicos solicitados pelo MIR e esta pasta ministerial, diante de suas atribuições, seria a responsável pelo monitoramento da política.

Após outras tratativas entre Militaldo, Rubinho e Pedro Gude, percebeu-se que as informações tinham de ser solicitadas por meio oficial, diante da definição de dados sigilosos da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), norma que protege dados pessoais. Palmirinha ficou responsável pela elaboração do ofício que, durante este trabalho, questionou a Rubinho acerca das regras a serem utilizadas pela Sedin na filtragem dos dados específicos para a análise dos dados pelo MIR, especificamente pela Sacompa. Após a breve reflexão, Rubinho compartilhou sua inquietação com Militaldo acerca das tais regras citadas por Palmirinha, e Militaldo, por sua vez, lembrou que, há cerca de três anos, realizou um curso na Enabur (Escola de Administração Burocrática), quando

conheceu o Dr. Douglas, professor que ministrou o curso de avaliação de políticas públicas. Dr. Douglas era extremamente experiente na avaliação de políticas voltadas ao atendimento de demandas étnicas, raciais, de gênero e religiosas, denominadas políticas públicas afirmativas. Militaldo, então, chamou Rubinho e ambos entraram em contato com o professor. Explicaram o trabalho e questionaram sobre a possível contratação de Dr. Douglas e da equipe da Enabur, que concordaram prontamente em prosseguir com a negociação do acordo. Para viabilizar a contratação, Militaldo solicitou à Palmirinha que verificasse o orçamento para estudos e pesquisas. A rubrica estava parada, empoçada, pois exigia, para liberação, a assinatura do Termo de Cooperação Técnica (TECO) entre os órgãos. Como o trabalho seria desenvolvido pela Sacompa com o auxílio da Sedin, a contratação da Enabur seria plenamente possível. Era só ajustarem os montantes orçamentários ao que tinham disponível na rubrica.

Após definirem um limite quanto aos valores e conversarem sobre todo o espectro do trabalho em uma segunda reunião, Militaldo, Rubinho e Dr. Douglas chegaram a um acordo, dentro de todos os limites legalmente aceitos, para a sua execução. Já na terceira reunião, envolvendo os profissionais da Sedin, conversaram um plano de trabalho, contendo a definição das regras de filtragem do sistema INCO e a análise quantitativa dos dados a ser desenvolvida pela sua equipe.

Rubinho, após tudo acertado, preparou o TECO para formalizarem a parceria entre a Sacompa e a Enabur. Também ficou responsável pela documentação que tratava do comprometimento quanto ao atendimento da LGPD de todos os envolvidos. Com tudo em mãos, Palmirinha correu para coletar assinatura dos ministros do MIR e no MiniGes para que a dotação orçamentária fosse liberada. Aparentemente, o trabalho iria sair! Com a sinergia dos órgãos, em breve a Sacompa disponibilizaria uma prévia do estudo.

3. Só se colhe o que se planta?

Decorridos quatro meses da formalização do TECO para a elaboração do estudo sobre a implementação da Lei nº 99.012/2014, Dr. Douglas foi ao Gabinete de Militaldo na Sacompa, acompanhado de Pedro e Rubinho, para apresentar os resultados preliminares do estudo. Na avaliação realizada pela equipe da Sacompa (do MIR), Sedin (do MiniGes) e Enabur, concluiu-se que apesar de garantir um percentual mínimo de entrada de negros no serviço público, a implementação da Lei não levou a um aumento expressivo da parcela de servidores negros e servidoras negras no Poder Executivo Federal de

Ibirapitanga. Em termos percentuais, a parcela pessoas negras concursadas, que em 2013 era de 28%, chegou ao total de 31%, aproximadamente, em 2019, um avanço de apenas 3 pontos percentuais.

Militaldo, surpreso, questionou se a política de cotas não havia determinado um patamar mínimo de novos entrantes, com reserva de 20% das vagas para pessoas negras. Dr. Douglas, o professor da Enabur, explicou que os dados demonstraram que, considerando todos os concursos, com exceção da carreira de Professor de Magistério Superior, apenas 15,4% dos candidatos aprovados e nomeados se declararam ou foram identificados como cotistas. E a situação da carreira de Professor de Magistério Superior, que contempla grande número dos servidores de Ibirapitanga, é ainda mais crítica, porque o percentual de nomeados em vagas reservadas para negros atingiu apenas 0,53% do total.

Militaldo não entendia o resultado. Ocorre que o estudo apontou a existência de entraves para se atingir o percentual de 20% tanto na fase do edital de abertura como nas nomeações publicadas em portarias do Diário Oficial. Na fase do edital, foi ressaltado pelo relatório que a Lei determinou a aplicação da reserva de vagas toda vez que o número de vagas do concurso público for igual ou superior a três. Na prática, verificou-se grande fracionamento das vagas nos certames, com muitos concursos disponibilizando apenas uma ou duas vagas para um determinado cargo e local.

Para exemplificar o que dissera, Dr. Douglas mostrou a Militaldo uma cópia do Edital de concurso de 2016 para carreira de Técnico-Administrativo em Educação da Universidade Federal da Fronteira do Leste em que, do total de 28 vagas, apenas duas (7,14%) foram reservadas para cotistas. Caso se considerasse a aplicação de cotas na quantidade total de vagas ofertadas, o número reservado deveria ter sido maior, de 6 vagas (20% com o arredondamento para cima, como determina a legislação). Pedro Gude, da Sedin (do MiniGes), acrescentou que a existência de editais com fracionamento de vagas por cargo e lotação resultou em uma diminuição do total de vagas de cotistas. Não há, portanto, um entendimento unificado nos órgãos se a percentagem da aplicação da Lei deve ser aplicada sobre o total de vagas do certame ou se seria sobre cada cargo/lotação.

Além disso, na fase de nomeações houve ao menos duas dificuldades adicionais. A primeira seria quando o concurso público é para um cargo muito específico ou de provas e concorrência muito exigente, e não há candidatos cotistas aprovados em número suficiente para suprir a reserva de vagas. Já a segunda consiste em nomear candidatos pelas cotas quando esses têm nota para ser nomeado em vagas de ampla concorrência, diminuindo, desta forma, o número de servidores públicos que de fato ingressariam

utilizando a cota. Segundo a Lei, os candidatos cotistas concorrem concomitantemente às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, sendo que a nomeação dos candidatos aprovados deveria respeitar os critérios de alternância e proporcionalidade, considerando a relação entre o número de vagas total e o número de vagas reservadas.

Palmirinha, que acompanhava calada e atenta a reunião, recordando que a lei havia disciplinado o acompanhamento e monitoramento anual da norma, criticou ao afirmar que a ausência de monitoramento regular da política impediu ajustes e aprimoramentos e, por consequência, resultados mais eficazes nos atingimentos dos seus objetivos.

4. Atingindo o ponto fraco

Do lado do MiniGes, a notícia de que a política de cotas nos concursos públicos não vinha sendo efetiva logo se espalhou e acendeu o alerta para seu Ministro, cujo órgão até então sabia da existência da política, mas não acompanhava de perto eventuais mudanças na composição dos servidores públicos da administração pública federal (entre pessoas brancas e negras).

A fim de ficar a par dos problemas trazidos à tona pelo estudo conduzido pela Enabur, os Ministros do MIR e do MiniGes convocaram uma reunião interministerial com Militaldo, secretário da Sacompa e respectiva equipe envolvida e com a equipe do MiniGes, Pedro, da Sedin, e Gentildo, responsável pela Secretaria de Estratégia de Gente e Gestão (Sesgen). A Sesgen (do MiniGes) cuidava da parte normativa relativa a concursos públicos na administração pública federal, e nela havia técnicos que trabalharam na concepção do que veio a ser a Lei nº 99.012/2014. Portanto, sua participação poderia contribuir para o debate sobre os desafios que a gestão precisava enfrentar.

Na reunião, o Ministro do MIR contextualizou sobre sua preocupação em relação aos resultados expostos pela Sacompa (do MIR) e o Ministro do MiniGes solicitou aos demais presentes um resumo sobre os contornos da implementação da política de cotas para negros nos concursos públicos de Ibirapitanga. Gentildo, secretário da Sesgen, expôs que a política era fruto de um desejo político de aumento da proporção de servidores públicos negros no serviço público de Ibirapitanga. Na época de sua elaboração, houve muita discussão e, quando o assunto entrou na agenda de gestão, havia quem acreditasse que um quadro de pessoal mais representativo na Administração Pública poderia trazer benefícios para as políticas públicas e para os serviços públicos do país. Mas o fato é que

a lei foi sancionada e sequer conseguiu-se garantir seu percentual mínimo de ingresso de pessoas negras na administração pública.

Militaldo expôs, ainda, que a política não foi aplicada de maneira uniforme pelos órgãos. Enquanto alguns órgãos ficaram muito aquém da meta de 20% na reserva de vagas para pessoas negras em seus concursos públicos, outros órgãos conseguiram atingir o percentual mínimo de 20% de cotistas por meio de uma interpretação das normas mais “favorável” às pessoas negras. O Ministro do MiniGes questionou, então, no caso de a lei ser uma só, como seria possível essa desigualdade em sua implementação. E logo após, Dr. Douglas apontou que a redução no número de concursos públicos promovida pelo governo daquele momento também contribuiu para uma menor quantidade de negros ingressando no serviço público.

Sentindo o baque do que acabara de ouvir, e sabendo da necessidade que houve de enxugar a máquina pública, além dos resultados, um tanto desfavoráveis, expostos naquela reunião acerca da avaliação e monitoramento concluído em relação à política pública de cotas, os Ministros do MIR e do MiniGes devolvem à equipe de Militaldo:

– *E qual seria a sugestão para tratarmos essa ferida?*

Encerramento do Caso

Com base no desenrolar da história, podemos tentar ajudar Militaldo e Gentildo a atuarem sobre o dilema diante do qual se depararam nesse momento de suas carreiras. Para isso, ficam algumas questões norteadoras:

1. Por que é importante que o serviço público tenha representatividade étnico-racial que espelhe demograficamente o público ao qual servem?
2. Como realizar a implementação de políticas públicas que envolvem diferentes órgãos setoriais?
3. Que tipos de alternativas e soluções o Militaldo poderia levar ao Ministro do MIR diante dos resultados verificados na implementação da política?
4. E quanto a Gentildo? O que ele poderia propor ao Ministro do MiniGes para melhorar a efetividade da política de cotas em concursos públicos?
5. O que fazer para aumentar a proporção de pessoas negras nos quadros de pessoal da administração pública federal de Ibirapitanga?
6. A atribuição de cotas apenas na entrada de servidores efetivos seria o suficiente para garantir essa representatividade?

Notas de Ensino

Sugere-se a aplicação do caso de ensino em cursos de graduação e pós-graduação em Ciências Sociais Aplicadas nas disciplinas de Administração Pública e Políticas Públicas.

Para aplicação do caso em sala de aula, sugere-se que o docente disponibilize material teórico que forneça conhecimento aos discentes sobre a temática a ser estudada e que seja realizada uma leitura prévia do caso com a resolução das questões, entregues no início da aula, tornando possível realizar uma análise do progresso do discente ao longo da discussão do caso em sala de aula.

Após a leitura e discussão deste caso, o discente deverá ser capaz de:

- a) Reconhecer como funciona o modelo de governança para uma política que envolve organizações de características tão distintas;
- b) Compreender a importância do monitoramento e da avaliação de políticas públicas;
- c) Refletir sobre como promover a gestão da diversidade no setor público;
- d) Fornecer reflexões críticas sobre as falhas institucionais apontadas no caso e, na qualidade de gestor, tentar resolvê-las.

Referências:

ALVES, Iara. **Burocracia representativa como chave para uma gestão pública em prol da igualdade de gênero e raça**. Disponível em: <<https://republica.org/emnotas/conteudo/burocracia-representativa-como-chave-para-uma-gestao-publica-em-prol-da-igualdade-de-genero-e-raca-2/>>. Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112990.htm>. Acesso em: 25 nov. 2022.

ENAP. **Pesquisa de avaliação da política de cotas no serviço público e elaboração de metodologia para avaliação da lei de cotas raciais e sociais nas Universidades e Institutos Federais**. 2021. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6672>>. Acesso em: 25 nov. 2022.

FERREIRA, Maria Aparecida Chagas. **Burocracia de Estado e políticas de promoção da igualdade racial**. 2014. 276 f., il. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. Cengage Learning, 2022.

VIANA, Rafael Rocha; TOKARSKI, Carolina Pereira. Burocracia Representativa: uma (re) produção de Desigualdades de Gênero e Raça no Setor Público Federal?. **NAU Social**, v. 10, n. 19, 2019.

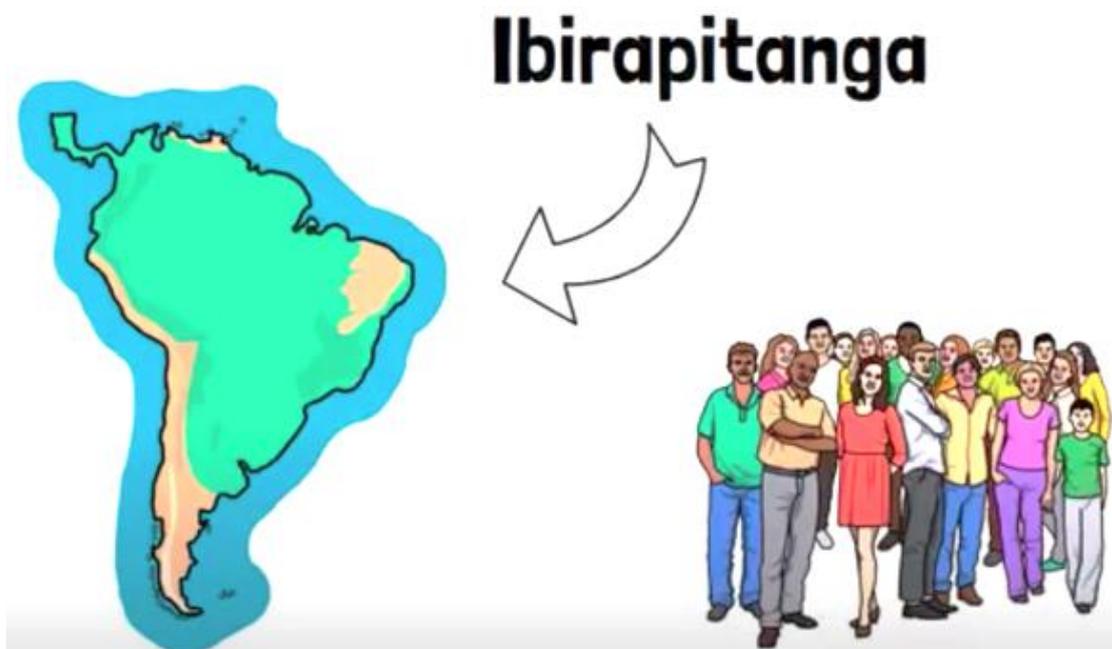
Anexos:

Anexo 1. Homem negro caminhando em direção a um prédio.



Fonte: Unsplash

Anexo 2. *Frame* do vídeo *pitch* do caso de ensino sobre a República Federativa de Ibirapitanga



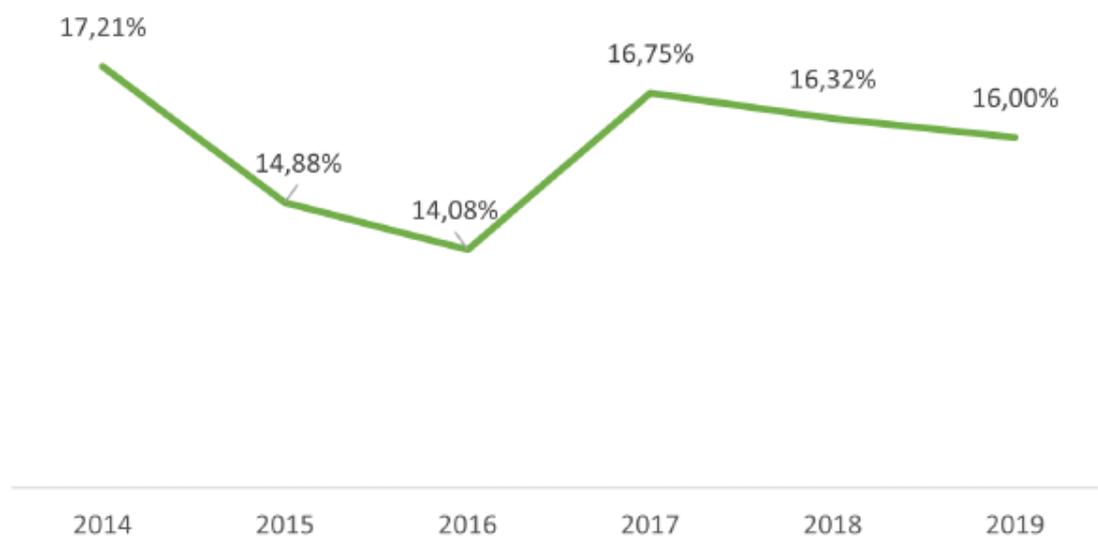
Fonte: elaboração própria

Anexo 3. Candidatos cadastrados no Siape, no caso do Brasil

	Total Lista de Aprovados	Nomes encontrados no SIAPE	Encontrados no SIAPE (Nome - Órgão - Ano)	Encontrados no SIAPE (filtros específicos¹)
Ampla concorrência	136.702	37.542	27.732	24.643
Cotistas	19.155	6.344	4.862	4.488
Total	155.857	43.886	32.594	29.131

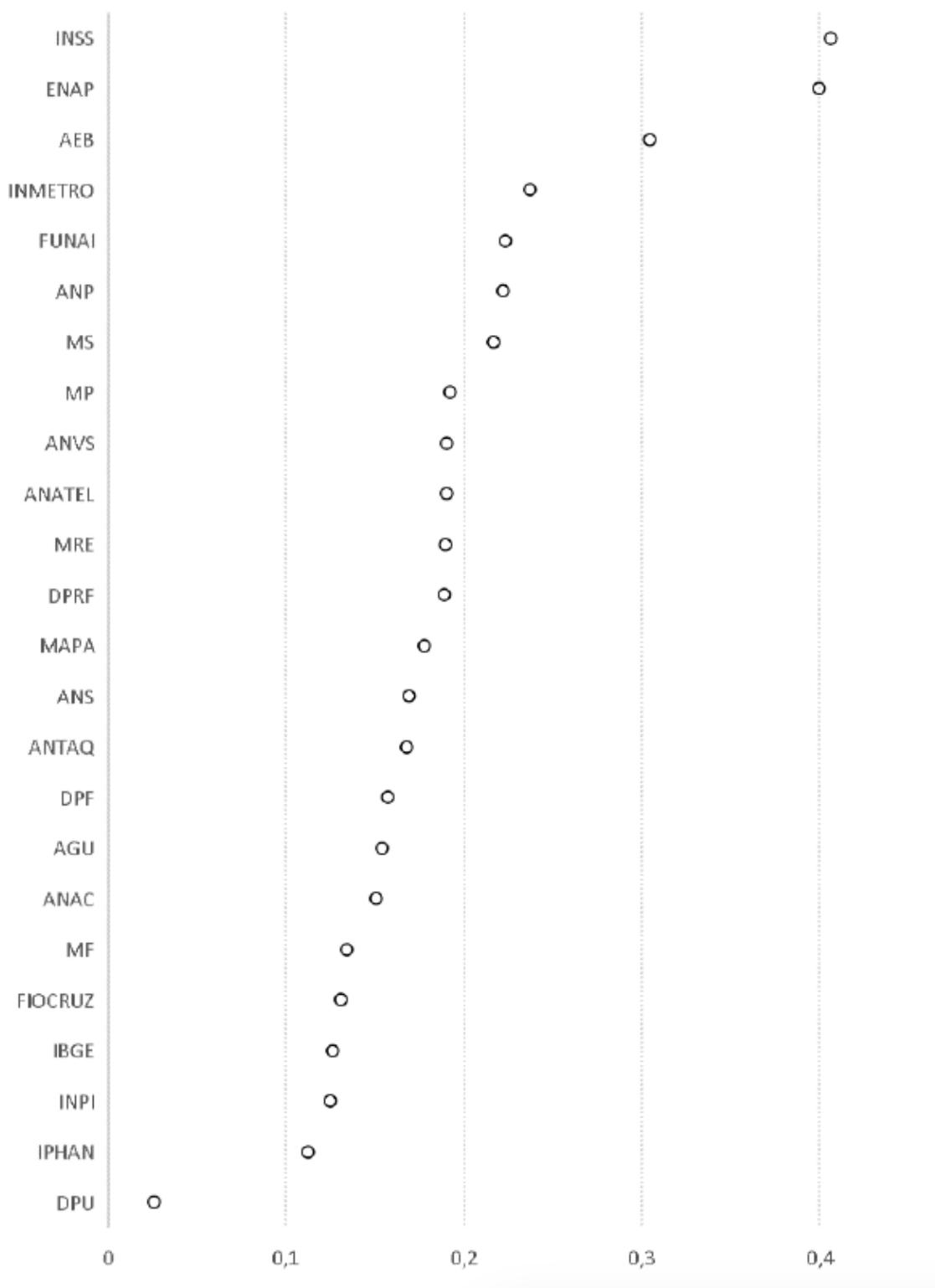
Fonte: Enap (2021)

Anexo 4. Percentual de candidatos aprovados como cotistas por ano, no caso do Brasil



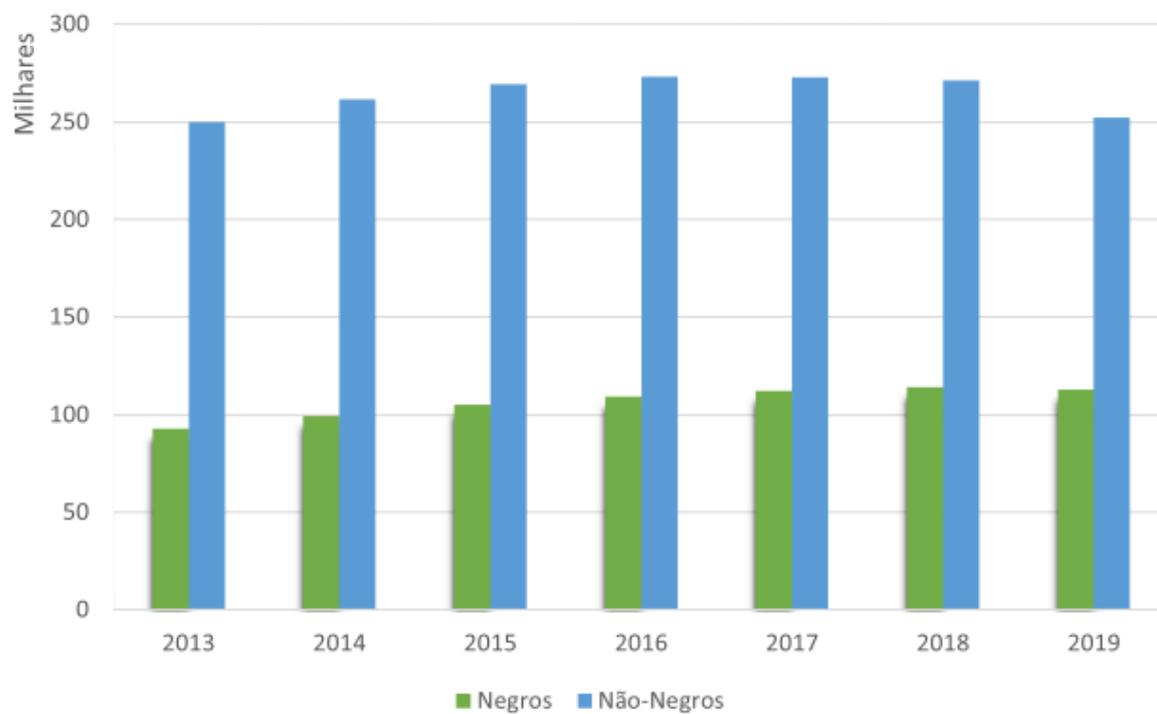
Fonte: Enap (2021)

Anexo 5. Aprovados cotistas por órgão (exceto instituições de ensino vinculada ao MEC)
 - Siape, no caso do Brasil



Fonte: Enap (2021)

Anexo 6. Evolução do estoque de servidores concursados por raça/cor - Siape, no caso do Brasil



Fonte: Enap (2021)