



**IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

**POLÍTICAS JUDICIÁRIAS PARA A IGUALDADE RACIAL: UM  
ESTUDO SOBRE ESTRATÉGIAS ACOMODADORAS NO  
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**

**MAGALI ZILCA DE OLIVEIRA DANTAS, CÁSSIO MENDES DAVID DE SOUZA,**

**GRUPO TEMÁTICO: 13 Relações Raciais e  
Interseccionalidade na Administração Pública**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

# POLÍTICAS JUDICIÁRIAS PARA A IGUALDADE RACIAL: UM ESTUDO SOBRE ESTRATÉGIAS ACOMODADORAS NO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

## RESUMO

Este artigo propõe discutir aspectos sobre o desafio de produzir políticas públicas para a igualdade racial no âmbito do poder judiciário (PJ) por parte de seu órgão formulador – O Conselho Nacional de Justiça-CNJ. Em busca de respostas sobre possíveis barreiras institucionais que, independentemente de intencionalidade, possam obstar o ciclo de produção de políticas.

A investigação qualitativa faz uso de uma breve análise de conteúdo em dois recortes específicos da produção de políticas judiciárias para a igualdade racial (PJIR) no CNJ. A primeira relativa ao processo que antecede e culmina na publicação da Resolução nº 203/2015, que institui cotas para pessoas negras no poder judiciário, especificamente no procedimento de comissão que culminou no mencionado normativo e seu posterior monitoramento, e a segunda que analisa a atuação e os resultados do grupo de trabalho instituído pela Portaria nº 108/2020 para a elaboração de PJIR.

**Palavras-chave:** Análise institucional; Igualdade racial; Poder judiciário; Políticas públicas.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo busca identificar entraves que retardam o ritmo, reduzem ou até inviabilizam a produção de políticas judiciárias para a igualdade racial no CNJ. Para isso, busca-se examinar como o racismo institucional se manifesta na prática e restringe a atuação do conselho em dois momentos distintos da produção de PJIR. Para tanto, optou-se comparar o processo administrativo que culminou com a publicação da Resolução nº 203/2015 que estabelece cotas para pessoas negras e dá outras providências, assim como, a atuação do grupo de trabalho Políticas Judiciárias sobre Igualdade Racial no Judiciário, instituído pela Portaria nº 108/2020. O enfoque proposto para a análise qualitativa é a categorização preconizada por Autor<sup>2</sup> (2018) de como as instituições informais assentam estratégias acomodadoras que barram o progresso de determinadas pautas na institucionalidade formal.

Para o esforço de identificar compreender as barreiras institucionais que podem, potencialmente interferir no avanço das propostas de políticas judiciárias para a igualdade racial no PJ a escolha metodológica foi por examinar a documentação 1) do procedimento administrativo que antecedeu e culminou com publicação da Resolução 203/2015, marco da reserva de vagas para pessoas negras e seu monitoramento; e, 2) da criação do grupo de

trabalho pelo comando normativo da Portaria nº 108/2020 e seus primeiros desdobramentos. Efetiva assim a pesquisa documental, que se vale de materiais os quais ainda não receberam um tratamento analítico para serem reinterpretados a partir do objeto de pesquisa delineado (GIL, 1999).

## **2. O PROTAGONISMO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**

### **2.1. O CNJ como órgão de controle externo e formulador de políticas públicas no PJ**

O CNJ foi criado pela emenda constitucional nº 45/2002 (BRASIL, 2004) e com ele o Brasil passa a contar com uma instituição responsável pelo protagonismo no processo de aperfeiçoamento do PJ, no que diz respeito ao controle e à transparência. O CNJ é responsável por capacitar o PJ para as exigências de prestação jurisdicional e administrativa para que essas sejam eficientes e atentas aos problemas complexos da sociedade em transformação.

Como se pode observar pelo ato constitucional que fixa a sua competência de controle administrativo do PJ e pela sua estruturação orgânica e respectivas atribuições descritas na Portaria nº 310/2021<sup>1</sup> o CNJ é investido de poder formal.

Tal forma de organização, que reúne dispositivos legais, estrutura de planejamento e formas de comunicação social, consolidam o CNJ como ente de unificação regulamentar da administração judiciária e demonstram sua posição de centralidade e relevância no ciclo das políticas públicas do Poder Judiciário.

### **2.2. Políticas públicas e desigualdade racial**

Podemos definir política pública como tudo que um governo decide fazer ou não fazer (DYE, 1972). Pode ser definida, também, como o estabelecimento de diretrizes (SECCHI, 2013) com as quais o Estado – e seu governo – protagoniza as tomadas intencionais de decisão em busca de respostas para a resolução de problemas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013)

Theodoro (2008) explica que os limites da implementação das políticas públicas para a população negra se apresentam de forma emblemática, pois onde mais a intervenção do Estado é necessária tanto mais ela se mostra ausente ou omissa. Para o autor, essa ausência não se deve unicamente à falta de percepção da relevância da temática ou de pouca sensibilidade para a questão, “ao contrário, ela parece se dever exatamente à sua

---

<sup>1</sup> <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/01/manual-de-organizacao-do-cnj-2022.pdf>

grandiosidade e centralidade. A paralisia do Estado é similar à da sociedade, onde largos setores ainda resistem a enfrentar o problema” (p. 167).

### **3. ASPECTOS TÉORICOS**

#### **3.1 Racismo – a instituição informal**

O racismo é um sistema de exclusão que opera por meio da estigmatização de grupos populacionais que são racializados por possuírem, em maior ou menor medida, certas características fenotípicas em comum. Tais características são estigmatizadas e, a partir delas, membros do grupo racial dominante passam a atuar, o que ocorre em quase todas as esferas da vida de minorias raciais. Estigmas raciais são reproduzidos de forma ativa e passiva, estando presentes não apenas nas falas de indivíduos particulares, mas também em diversas produções culturais de forma indireta ou encoberta (MOREIRA, 2019).

##### *Racismo institucional*

Segundo Almeida (2019), cabe às instituições manter o funcionamento estável dos sistemas sociais, sendo capazes de absorver os conflitos inerentes à vida em sociedade. Assim, é no interior das regras institucionais que os indivíduos se tornam sujeitos, visto que suas ações e seus comportamentos são inseridos em um conjunto de significados previamente estabelecidos pela estrutura social. Em uma sociedade em que o racismo é estrutura e funcionamento, se esses não forem tratados de maneira ativa e como um problema central, facilmente as instituições reproduzirão as práticas racistas já tidas como “normais” em toda a sociedade. É como geralmente se apresenta nos governos, no sistema corporativo, educacional, midiático onde não há espaços ou mecanismos institucionais para tratar conflitos raciais e de gênero.

#### **3.2. Interação entre instituições formais e informais: o modelo de Helmke e Levistky (2004)**

##### *CNJ como instituição formal efetiva e racismo como instituição informal*

A partir da definição vista anteriormente, o CNJ é uma instituição formal, posto que já nasce formalizada por meio da Emenda à Constituição n. 45/2002 e com estruturação orgânica e respectivas atribuições descritas na Portaria nº 310/2021.

Os atributos legais e regimentais do CNJ além de o caracterizarem como uma instituição formal, também demonstram que Conselho é uma organização nos termos de

Hodgson (2016), “um tipo especial de instituição formal”, pois envolve critérios para estabelecer seus limites e para distinguir seus membros dos não-membros, princípios de soberania considerando quem está no comando e cadeias de comando definindo responsabilidades dentro da organização (HODGSON, 2006).

Já o racismo apresenta características de instituição informal, uma vez que se manifesta por meio de regras socialmente compartilhadas, usualmente não escritas, que são criadas, comunicadas e executadas fora dos canais oficialmente sancionados (HELMKE; LEVITSKY, 2004).

Como visto anteriormente, as *regras* e o alcance global dessas regras e a naturalidade com que são vistas já foram identificadas e evidenciam que elas são *socialmente aceitas*. O termo *usualmente não escritas* também se aplica ao racismo, visto que as regras desfavoráveis à população negra absolutamente não são expressas na legislação pelo fato de contrariarem os artigos 3º e 5ª da CF/88. Ou seja, a discriminação é vedada e não há diploma legal que determine a sub-representação de pessoas negras em espaços de poder e decisão – como na magistratura ou no sistema político – nem a sua sobre-representação nas posições de subalternidade – como na população carcerária, nos subempregos ou como vítimas de violência policial, política e de gênero. O fato é que elas estão dadas e são resilientes.

#### *Interação entre instituições formais e informais*

Helmke e Levitsky observaram que a literatura ora apontava as instituições informais como agentes que ajudam a resolver problemas, facilitando as interações sociais, promovendo coordenação etc., ora as apontava como disfuncionais e causadoras de problemas, gerando ineficiência em mercados, estados e regimes democráticos. Diante dessa constatação, propuseram uma tipologia baseada em duas dimensões. A primeira dimensão leva em conta a efetividade das instituições formais. A segunda dimensão é o grau de compatibilidade entre os objetivos das instituições informais e suas expectativas sobre os prováveis resultados gerados pelas instituições formais. Isso faz com que, em determinados contextos, os objetivos das instituições informais sejam compatíveis com os resultados esperados das instituições formais, enquanto em outros os agentes das instituições informais perseguem objetivos contrários aos resultados formalmente definidos. Do encontro dessas duas dimensões, resultam os quatro tipos de estratégias adotadas pelas instituições informais<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Ver HELMKE e LEVITSKY, 2004

Baseado nessa tipologia, um modelo de análise<sup>3</sup> de como as instituições formais são influenciadas pelas instituições informais foi apresentado em Autor2 (2019). O estudo examinou como se opera a dinâmica do conflito entre objetivos formais<sup>4</sup> e objetivos informais<sup>5</sup> nos ambientes institucionais, sendo evidenciado que barreiras institucionais se manifestam de forma visível, mas também de forma invisível no fazer diário das organizações. Essas barreiras foram denominadas *táticas de acomodação*, que operam para impedir o progresso de pautas que enfrentam o status quo. No trabalho citado foram identificadas as quatro táticas de acomodação elencadas a seguir, que se manifestam quando os objetivos formais colidem com os objetivos informais que, mesmo não declarados, permeiam o tecido social e igualmente as instituições.

- *Não falar*
- *Não resolver, adiar:*
- *Não especificar:*
- *Não aprofundar:*

A partir do aporte conceitual tratado até este ponto e caracterização do CNJ como instituição formal e do racismo como instituição informal passaremos a identificar os fatores que dificultam o avanço de políticas judiciárias para a igualdade racial (PJIR) no CNJ.

## **4. A CATEGORIZAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS ACOMODADORAS APLICADAS AO MANEJO DAS POLÍTICAS JUDICIÁRIAS DE IGUALDADE RACIAL NO CNJ**

### **4.1. O Primeiro Censo do Poder Judiciário**

A realização do 1º Censo do Poder Judiciário (CNJ, 2014), realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, em 2013, foi a primeira pesquisa destinada a traçar o perfil de magistrados e servidores de todos os tribunais e conselhos que compõem o judiciário brasileiro. Até o Censo, o conselho – e o PJ – não havia formulado nenhuma política ou iniciativa focalizada para a redução da igualdade racial em 10 anos de funcionamento.

O Censo abrangeu as esferas da justiça nos âmbito federal e estadual em todos os seus segmentos. Realizado no segundo semestre de 2013, teve, em sua gênese, o processo de

---

<sup>3</sup> Ver Autor 2019

<sup>4</sup> Como a representatividade feminina.

<sup>5</sup> A dominação masculina em oposição à inclusão de gênero.

Pedido de Providências nº 0002248-46.2013.2.00.0000.9 (CNJ, 2012), postulado pela reclamante de origem indígena Juliene Vieira Fagundes Cunha, em 2012,

A requerente evoca, ainda, a manifestação em que o entendimento do Juiz José Eduardo de Resende Chaves Júnior, da 21ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte, é enfático:

O Conselho Nacional de Justiça não pode continuar a fazer vista grossa para o problema racial no Judiciário. O seu papel de condutor das políticas públicas judiciárias, função que vem desenvolvendo com excelentes resultados concretos, deve ser orientado, o mais rápido possível, a exigir dos Tribunais brasileiros a combater de forma positiva, imediata e concreta a odiosa, hedionda e velada discriminação racial (CNJ, 2012, p. 3).

Apesar do indeferimento do Pedido de Providências, o CNJ determina a realização de levantamentos sobre o tema e, em 2013, como resposta à decisão no pedido de 2012, o CNJ apresenta um plano de pesquisa:

*Constatada a inexistência de dados estatísticos* ou informações suficientes ao estudo, o Grupo sugeriu a realização de um mapeamento étnico e socioeconômico do Poder Judiciário nacional. Assim, o DPJ apresentou um plano de ação para realização de coleta de (i) dados sobre magistrados e servidores do Poder Judiciário (grifo nosso) (CNJ, 2013, p. 3).

Ainda em 2013:

Esse censo proporcionará aos tribunais conhecer seus magistrados e servidores, *viabilizar a aplicação de ações estratégicas*, de gerenciamento e aperfeiçoamento de pessoas e *obter maiores informações/dados para subsidiar ações e programas com o fim de promover a igualdade de gênero, deficientes físicos e nível de escolaridade* (grifo nosso) (CNJ, 2013, p. 3).

Os grifos no texto servem para destacar que, embora as discussões tenham se originado num processo cujo pleito era a criação de cotas raciais, a temática sobre a população negra e indígena passa a ser trabalhada em conjunção com outras agendas, o que caracteriza a tática de *não especificar* e aumenta o risco de perda de efetividade da proposta inicial.

A tática de *não falar* também emerge do fato do Censo ter sido realizado somente em 2013, visto que já desde 2002 as políticas de ações afirmativas poderiam ser implementadas, considerando o PNAA – Programa Nacional de Ações Afirmativas instituído pelo Decreto Presidencial no 4.228, de 13/5/2002 – o qual já estabelecia uma política de cotas para mulheres, negros e deficientes na Administração Pública Federal direta e indireta no âmbito do Poder Executivo. “Todavia, a regulamentação e o detalhamento deste Decreto jamais foram feitos, boa parte, em razão da falta de informações sobre raça/cor dos servidores públicos federais” (CNJ, 2015b, p. 366).

No trecho acima, que se trata de um acórdão, portanto expressa o posicionamento do Conselho aprovado por votação em plenário, o órgão de controle do poder judiciário reconhece que, desde 2002<sup>6</sup>, portanto 13 anos antes, políticas de ações afirmativas, especificamente cotas, poderiam ter sido adotadas, justificando a não ação nesse sentido, “em boa parte” (*op. cit.*) por falta de informações. No entanto, o que se verifica, no exame dos documentos, é uma estratégia permanente de não ação e de silenciamento do CNJ quando o tema é a inclusão racial. O órgão, por vezes, refuta a competência em decidir, caracterizando a tática de *não aprofundar* (CNJ, 2012) e alega que é preciso examinar dados, caracterizando a tática de *não resolver, adiar* (CNJ, 2013), mas quando os coleta, ou não os direciona para o objetivo de promover aprendizado para a tomada de decisão, ou finda por dar relevo a outros temas, caracterizando a tática de *não especificar* (CNJ, 2018, MELLO; RESENDE, 2019), ou, de posse dos dados, não se vale deles para operar revisões previstas (CNJ, 2015c) e necessárias, caracterizando mais uma vez a tática de *não resolver, adiar*.

Cabe salientar que o relatório do processo atendeu, apenas em parte, a solicitação da requerente, *não tendo estabelecido as cotas para pessoas negras no poder judiciário, naquele momento, alegando não ser da sua competência e nem ser o pedido de providências um procedimento adequado para tal*. Como mencionado, o procedimento de comissão dá início aos estudos para a fixação de políticas públicas para o preenchimento de cargos no poder judiciário, buscando definir percentuais para negros e indígenas, inclusive para os cargos de juiz federal substituto.

Os dados do 1º Censo do Poder Judiciário subsidiaram o acórdão e a resolução que determinou a política pública de cotas para negros no Poder Judiciário. No entanto, há críticas sobre o processo de coleta de dados que, segundo Mello e Resende (2019), *só cobrem cruzamentos por ano de ingresso, sexo e ramos da justiça, não sendo possível verificar outras questões importantes como os cargos e funções comissionadas no recorte racial*. Revelam ainda que, apesar de o censo ter sido realizado para atender a análise do perfil racial do Judiciário, as *poucas desagregações* com recorte racial dificultam a visualização das desigualdades raciais, sendo que outros temas acabaram ganhando mais destaque na pesquisa. Assim, uma seção foi dedicada às opiniões das magistradas sobre desigualdade de gênero, o

---

<sup>6</sup> O CNJ foi criado em 2004, portanto, em 2002, não caberia a ele gerenciamento de quaisquer políticas para o poder judiciário (PJ). No entanto, o Supremo Tribunal Federal e o Conselho da Justiça Federal, com diferentes competências, mas todos com alcance gerencial sobre o PJ, estão em atuação ininterrupta desde 1967, quando o Ato Institucional nº 2 restaurou os tribunais brasileiros extintos no Estado Novo.

que não ocorreu em relação à desigualdade racial, mesmo que motivação da enquete tenha sido o mote racial.

Os pontos grifados indicam a manifestação de uma estratégia de *não especificar*, visto que, embora o Censo tenha sido realizado, a coleta foi feita com fragilidades estruturais que impediram a utilização prática dos dados no avanço das PJIR. Quanto a esse ponto em especial, Milanezi e Silva (2019) aduzem para a noção de silenciamento das questões raciais na gestão de políticas públicas. Para as autoras, é mister compreender a forma como o silêncio é usado como estratégia de ação, que finda por permitir a reprodução de desigualdades raciais.

#### **4.2. A Resolução nº 203/2015 – Cotas nos concursos públicos**

No texto da Resolução nº 203/2015 do CNJ (CNJ, 2015c), além do estabelecimento de reserva de vagas para pessoas negras, cabe destaque ao seu dispositivo que determina a realização de nova pesquisa no prazo de cinco anos decorridos da primeira edição do 1º Censo (CNJ, 2014).

Art. 9º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação e vigorará até 9 de junho de 2024, término do prazo de vigência da Lei 12.990, de 9 de junho de 2014.  
(...) § 2º Em 5 (cinco) anos, contados da publicação desta Resolução, *será promovida a segunda edição do censo do Poder Judiciário, oportunidade em que poderão ser revistos o percentual de vagas reservadas, bem como o prazo de vigência desta Resolução para cada ramo da Justiça, à luz dos dados coletados* (grifo nosso) (CNJ, 2015c, p. 1).

A nova pesquisa, intitulada “Perfil Sociodemográfico da Magistratura Brasileira” (CNJ, 2018), foi realizada, em 2018, atendendo à determinação feita à época do 1º Censo.

A coleta de dados foi realizada entre abril e maio daquele ano e os resultados revelaram, à época, o que se afirmou ser uma ligeira elevação no percentual de magistrados negros no Brasil em todos os ramos de justiça (18,1% se autodeclararam negros e negras), se cotejado com os dados do 1º Censo. No entanto, o Perfil Sociodemográfico de 2018 apresenta os dados em parâmetros diferentes do Censo de 2013, o que dificulta o exercício comparativo. Por exemplo, o Perfil não traz dados específicos dos Tribunais Superiores, designando uma categoria “Outros”, que engloba também os conselhos superiores. No entanto, distingue resultados de raça por gênero e faz ainda a separação entre pretos e pardos. É importante salientar que esses dados foram revisados por novas metodologias como se verá adiante.

Os pontos destacados na trajetória da Resolução nº 203/2015 também indicam a manifestação da tática de *não especificar*, pois, em que pese a realização da pesquisa, não há

uma definição de um plano com metas e prazos que possibilite o monitoramento pelo CNJ do alcance dos resultados almejados.

#### **4.3. Portaria nº 108/2020 – Grupo de Trabalho para formulação de Políticas Judiciárias para a Igualdade Racial**

Em consonância com a comoção global desencadeada a partir do assassinato de George Floyd em Mineápolis (Minnesota, EUA)<sup>7</sup> no primeiro semestre de 2020, e a escala mundial alcançada pelo movimento social Vidas Negras Importam<sup>8</sup>, o debate público apresentou fortes pressões à institucionalidade nacional que, não se pode precisar se por opção ou por falta dela, se engajou ao debate sobre a discriminação racial e seu principal e nefasto efeito: o racismo. Nesse diapasão o CNJ organizou nos dias 07 e 08 de julho de 2020 o Seminário Questões Raciais e o Poder Judiciário onde o órgão se manifesta e firma compromisso público de enfrentamento ao racismo estrutural também no âmbito do sistema de justiça.

O Grupo de Trabalho (GT) instituído nos termos da Portaria nº 108 de 08 de julho de 2020 (GT) é “destinado à elaboração de estudos e indicação de soluções *“com vistas à formulação de políticas judiciárias sobre igualdade racial no poder judiciário”* (CNJ, 2020b, p.7) (grifo nosso). Importa salientar que a atuação político-institucional dos atores envolvidos<sup>9</sup> foi extremamente ágil, uma vez que, de um primeiro seminário para discussão do tema já se produz um documento normativo que organiza as atividades num plano de ação e delimita metas de curto prazo.

A portaria define, igualmente, os objetivos que o CNJ pretende alcançar com as atividades do GT:

I – realizar estudos e apresentar diagnósticos sobre dados que conduzam o *aperfeiçoamento dos marcos legais e institucionais sobre o tema*, no âmbito do Poder Judiciário; e

II – *apresentar propostas de políticas públicas judiciárias* que objetivem modernizar e dar maior efetividade à atuação do Poder Judiciário no enfrentamento do racismo estrutural que se manifesta no país e também institucionalmente no sistema de justiça. (CNJ, 2020a, p.2) (grifo nosso)

---

<sup>7</sup> George Floyd foi vítima de homicídio praticado por um policial e o fato deu início a maior onda global já registrada de protestos por justiça racial e contra a violência de estado. Reino Unido, Nova Zelândia França, Colômbia e Brasil são exemplos de países que tiveram manifestações. <https://www.cbsnews.com/news/george-floyd-black-lives-matter-impact/>

<sup>8</sup> Do inglês *Black Lives Matter*

<sup>9</sup> A origem e as estratégias de atuação dos atores internos e externos serão exploradas em estudos futuros por limitação do formato do presente artigo.

Constam no plano de ação a) criação de grupo de comunicação em aplicativo virtual; b) realização de audiência pública para debate relacionado à igualdade racial no poder judiciário; e, c) realizar pesquisa a com coleta de dados quantitativos e qualitativos para “compreender de que forma o racismo se manifesta no âmbito do poder judiciário” (CNJ, 2020b, p. 7).

A reunião pública acima mencionada aconteceu em 12 de agosto de 2020, com expressiva participação social de representativa diversidade<sup>10</sup>, do evento foi produzido um relatório que, em resumo, apresenta dois blocos de proposições relacionadas: i) à necessidade de transformação da cultura institucional; e, ii) aos impactos da cultura institucional sobre o jurisdicionado. Das conclusões do documento final da reunião pública se destacam-se “a necessidade urgente de mudanças das práticas institucionais adotadas acriticamente” e o “desafio (...) [de] sairmos da inércia e caminharmos para ações propositivas” (CNJ, 2020b, p.12).

#### *Pesquisa sobre Negros e Negras no Poder Judiciário*

Outro desdobramento das ações do GT foi a proposta de realização de investigação em duas abordagens, uma primeira sobre aspectos institucionais e quantitativos – já finalizada- e uma segunda de abordagem qualitativa, ainda sem conclusão. Passa-se a uma breve descrição da pesquisa quantitativa divulgada em setembro de 2021 (CNJ, 2021).

É mister enfatizar que a pesquisa de 2021 adotou metodologia distinta das anteriores realizadas pelo CNJ, o Censo do Poder Judiciário em 2013 e o Perfil Sociodemográfico na magistratura brasileira em 2018. Damos destaque aos dados de 2013 e 2018 que, graças à mudança de metodologia, puderam ser corrigidos. Ao contrário do explicitado anteriormente, o percentual de magistrados negros e negras nunca superou os 12% até o ano de 2015. Sendo que em 28 de fevereiro de 2021, data final da coleta, esse percentual era de 12,8% (CNJ, 2021, p. 58) o que escancara a resiliência da segregação racial nos espaços de decisão do PJ a despeito da expressiva produção de insumos.

---

<sup>10</sup> Foram 29 sustentações orais e 46 memoriais apresentados à organização. Ver CNJ, 2020b, Anexo II.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As evidências explicitadas apontam para a resiliência das estratégias acomodadoras do CNJ no que tange à produção de políticas judiciárias para a igualdade racial e ao alcance dos objetivos estabelecidos no tema que são alterar cultura institucional e que a mudança cultural abranja a prestação jurisdicional. Entendemos que as estratégias acomodadoras categorizadas como *não falar, não resolver, adiar e não especificar* ficam amplamente exemplificadas no recorte de investigação escolhido. É importante salientar que o aprofundamento do debate, em oposição à estratégia cristalizada de *não aprofundar* aparece como fruto de esforço de atores externos mobilizados e provenientes de uma burocracia mais representativa (Ministério Público da União/Defensoria Pública da União/ENAJUN) e da sociedade civil (academia e movimentos sociais) que se posicionam na periferia do poder decisório (colegiado). Tais atores se são responsáveis por algum avanço não têm acesso formal ou político ao processo legislativo, assim que, o CNJ não produz nenhuma norma propositiva mesmo que de orientação geral aos tribunais brasileiros na temática racial. Indica-se como agenda de estudos futuros, a investigação das formas de organização e ação participativa de tais atores.

Como ilustrado acima, não pautar, não resolver, adiar ou não especificar são estratégias acomodadoras, identificadas sistematicamente nas ações do CNJ. Tais estratégias consistem em importantes barreiras desde a lentidão na formulação da política e seguem de forma persistente no curso da implementação (Autor2, 2019). Mesmo que não se possam apontar indivíduos, nem afirmar que há intenções racistas diretas, há efeitos de racismo institucional quando políticas de inclusão não se efetivam e isso produz consequências, pois os espaços de poder continuam estratificados e a ausência de negros é naturalizada; e o (ii) efeito simbólico reforçando o imaginário, cuja hierarquia reserva aos brancos o topo e aos negros a base da estrutura social (HASENBALG, 2005; LIMA JUNIOR *et al.*, 2015; DAFLON; FERES JÚNIOR, 2015; MOREIRA, 2016; PIZA, 2000 *apud* MILANEZI; SILVA, 2019, AUTORA1, 2020).

A título de *policy brief* aponta-se como vantagem na luta contra a sociedade desigual (THEODORO, 2022) que a administração do PJ nomeie e inclua o combate ao racismo nas suas formas estrutural e institucional como objetivo na estratégia nacional do PJ como forma globalizar e capilarizar o incentivo à implementação e posterior monitoramento das PJIR elencadas no relatório do GT, entre outras e assim, valer-se da governança do poder judiciário de forma propositiva e em consonância com os objetivos da República. Consideramos, por fim que o CNJ já produziu acúmulo de conhecimento e prática suficientes para empreender

nesse sentido, bem como já foi capaz de mobilizar atores sociais preparados para o desafio de somar esforços para erradicar a discriminação e racismo bem postos na Constituição da República Federativa do Brasil.

## REFERÊNCIAS

ABERS, R.; TATAGIBA, L. **Institutional activism: mobilizing for women's health from inside the Brazilian bureaucracy**. Social Movements in Latin America: New Theoretical Trends and Lessons from a Mobilized Región, Londres, Routledge, p. 73-101, 2015.

ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. Pólen Produção Editorial LTDA, 2019.

BATISTA, W. M. A inferiorização dos negros a partir do racismo estrutural. Resenha • **Rev. Direito e Práx.** 9 ,4. Out 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/nkt6FjJDWMvfV7DsqrBY4XK/?lang=pt#> . Acesso em 23 mai 2022.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.990, de 09 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jun. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm)>.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm) . Acesso em 15 abr 2022.

BOURDIEU, P. O capital social: notas provisórias. In: NOGUEIRA, M.; CATANI, A. (Orgs.). **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, p. 71-90, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3710>>.

DAFLON, Verônica Toste; FERES JÚNIOR, João. Ação afirmativa na revista Veja: estratégias editoriais e o enquadramento do debate público. **Revista Compólitica**, v. 2, n. 2, jul.-dez. 2012.

CAPELLA, A. C. Análises de políticas públicas: da técnica às idéias. **Idéias**, UNICAMP, v. 6, n. 2, p. 13-34, jul.-dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649461>.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências nº 0002248-46.2013.2.00.0000, de 3 de outubro de 2012. Brasília, DF, 3 out. 2012. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/downloadDocumento.seam;jsessionid=7042A89964E530C6384B1324ECD9357B>>

?fileName=22484620122000000\_\_PP+0002248-46.2012.2.00.0000.pdf&numProcesso=0002248-46.2012.2.00.0000&numSessao=155%C2%AA+Sess%C3%A3o+Ordin%C3%A1ria&idJurisprudencia=45832&decisao=false>.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Procedimento de Comissão nº 0006940-88.2012.2.00.0000, de 25 de janeiro de 2013. Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/downloadDocumento.seam;jsessionid=948FC270D893B360937FC8EB72704E12?fileName=69408820122000000\\_\\_COMISSAO+0006940-88.2012.2.00.0000.pdf&numProcesso=0006940-88.2012.2.00.0000&numSessao=19%C2%AA+Sess%C3%A3o+Extraordin%C3%A1ria&idJurisprudencia=50211&decisao=false](https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/downloadDocumento.seam;jsessionid=948FC270D893B360937FC8EB72704E12?fileName=69408820122000000__COMISSAO+0006940-88.2012.2.00.0000.pdf&numProcesso=0006940-88.2012.2.00.0000&numSessao=19%C2%AA+Sess%C3%A3o+Extraordin%C3%A1ria&idJurisprudencia=50211&decisao=false)>.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Censo do Poder Judiciário**: VIDE: vetores iniciais e dados estatísticos. Brasília: CNJ, 2014. 212 p. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/CensoJudiciario.final.pdf>>.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Acórdão da 210ª Sessão Ordinária, de 10 de junho de 2015**. Corte ou Tribunal. Brasília, DF, 2015a.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Cotas raciais para concurso de ingresso na magistratura. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 270, p. 363-373, set.-dez. 2015b. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/58747/57540>>.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 203, de 23 de junho de 2015**. Dispõe sobre a reserva aos negros, no âmbito do Poder Judiciário, de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e de ingresso na magistratura. Brasília, DF, 23 jun. 2015c. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2203>>. Acesso em: 21 maio 2020. CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/levantamento-perfil-sociodemografico.pdf>.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros**. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/levantamento-perfil-sociodemografico.pdf>>.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Final de Atividade: Igualdade Racial no Judiciário**. Grupo de Trabalho Políticas Judiciárias sobre Igualdade Racial no âmbito do Poder Judiciário. 2020a

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Pesquisa sobre Negros e Negras no Poder Judiciário**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/rela-negros-negras-no-poder-judiciario-290921.pdf>. Acesso em 29 nov 2021.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Composição do Conselho Nacional de Justiça**. 2022a Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/composicao-atual/>. Acesso em 30 maio 2022.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Ato Normativo n. 0002241-05.2022.2.00.0000 de 19 de abril de 2022**. 2022b Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-aperfeicoa-regras-para-ingresso-de-pessoas-negras-na-magistratura/> Acesso em 17 maio 2022.

DYE, Thomas R. Policy analysis and political science: some problems at the interface. **Policy Studies Journal**, v. 1, n. 2, p. 103-107, 1972.

ESTRIN, S.; PREVEZER, M. The role of informal institutions in corporate governance: Brazil, Russia, India, and China compared. **Asia Pacific Journal of Management**, v. 28, n. 1, p. 41-67, 2011.

GIL, Antonio C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social** 5 Ed São Paulo Atlas 1999.

GOMES, Sandra. **Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados**. In: LOTTA, Gabriela (Org.) Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2019.

HASENBALG, C. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. Tradução Patrick Burglin. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

HELMKE, G.; LEVITSKY, S. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. **Perspectives on Politics**, v. 2, n. 4, p. 725-740, 2004.

HODGSON, G. What are institutions? **Journal of Economic Issues**, v. 40, n. q, p. 357-365, 2006.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JACCOUD, L.; BEGHIN, N. **Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental**. Brasília: IPEA, 2002.

LAUTH, H. Informal Institutions and Democracy. **Democratization**, v. 7, n. 4, p. 21-50, 2000.

LIMA, Luciana; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000400006&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000400006&script=sci_arttext&tlng=pt)>.

LIMA JUNIOR, A. T. *et al.* Igualdade racial. In: VALADARES, A. A. *et al.* (Orgs.). **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. IPEA, v. 23, 2015. cap. 8. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25812&Itemid=9](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25812&Itemid=9)>.

LINDER, S.; PETERS, G. Instruments of government: perceptions and contexts. **Journal of Public Policy**, Cambridge University Press, v. 9, n. 1, p. 35-58, jan. 1989. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-public-policy/article/instruments-of-government-perceptions-and-contexts/6A7A01C1888F2683984A457ED9257F47>>.

MELLO, L.; RESENDE, U. P. de. Concursos públicos para docentes de universidades federais na perspectiva da Lei 12.990/2014: desafios à reserva de vagas para candidatas/os negras/os. **Revista Sociedade e Estado**, v. 34, n. 1, jan.-abr., 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/se/v34n1/0102-6992-se-34-01-161.pdf>>.

MENDES, Gilmar. A Reforma do Sistema Judiciário no Brasil: Elemento Fundamental Para Garantir Segurança Jurídica Ao Investimento Estrangeiro No Brasil. **Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais**, Vol. 43, Jan / 2009.

MILANEZI, J.; SILVA, G. M. Silêncio – reagindo à saúde da população negra em burocracias do SUS. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. cap. 18.

MOREIRA, A. Miscigenando o círculo do poder: ações afirmativas, diversidade racial e sociedade democrática. **Revista da Faculdade de Direito**, UFPR, v. 61, n. 2, p. 117-148, 2016. Disponível em: <

MOREIRA, A. Direito, poder, ideologia: discurso jurídico como narrativa cultural. **Revista Direito e Práxis**, v. 8, n. 2, p. 830-868, 2017.

MOREIRA, A. **Pensando como um negro: ensaio de hermenêutica jurídica**. Editora Contracorrente, 2019.

PIRES, R. Introdução. In: PIRES, R. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. IPEA, 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas, conceitos, esquemas de análise e casos práticos**. 2. ed. [S.l.]: Cengage Learning, 2013.

THEODORO, M. A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil. *In*: THEODORO, M. (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil**: 120 anos após a abolição. Brasília: IPEA, 2008. cap. 1

THEODORO, M. **A Sociedade Desigual. Racismo e branquitude na formação do Brasil**. Editora Zahar. 2022.