**Insper Instituto de Ensino e Pesquisa**

**Programa Avançado em Gestão Pública**

**Fabiana Barreto dos Santos**

# *POLÍTICA DE COTAS RACIAIS NO FUNCIONALISMO PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO*

**São Paulo**

**2023**

Fabiana Barreto dos Santos

# *POLÍTICA DE COTAS RACIAIS NO FUNCIONALISMO PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO*

TCC apresentado ao curso PAGP, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Especialista de Gestão Pública do Insper Instituto de Ensino e Pesquisa

Orientadora: Profa. Laura Muller Machado

**São Paulo**

**2023**

# SUMÁRIO

**1 INTRODUÇÃO – O PROBLEMA PÚBLICO** ..... **5**

**2 SOLUÇÃO PROPOSTA** ..... **7**

**3 ORÇAMENTO** ..... **9**

**4 IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA** ..... **10**

**5 PRESTAÇÃO DE CONTAS** ..... **12**

**6 RECOMENDAÇÕES** ..... **13**

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS** ..... **14**

## 1 INTRODUÇÃO – O PROBLEMA PÚBLICO

Antes de abordarmos o tema das cotas raciais, é essencial compreender que esta discussão não se restringe apenas à criação de oportunidades para a população negra, mas engloba também o cenário histórico.

Com a abolição da escravidão no Brasil em 1888, muitos afrodescendentes foram libertados, mas sem qualquer suporte para iniciar uma nova trajetória. Isso levou muitos deles a um cenário de marginalização e exclusão social. Olhando brevemente a linha do tempo da legislação brasileira é possível identificar como essa população foi proibida de ter acesso à educação.

> Alguns exemplos: Lei nº 1 de 14 de janeiro de 1837: Proibia negros, escravos ou libertos de frequentar escolas públicas, evidenciando a segregação racial.
> Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras): Impedia que negros pudessem ser proprietários de terras, antecipando a abolição da escravidão e visando evitar a competição econômica.
> Lei nº 5.465 de 3 de julho de 1968 (Lei do Boi): Não relacionada à igualdade racial, beneficiou filhos de proprietários de terras em acesso à educação superior.

Neste contexto, é que percebemos a relevância das cotas em concursos públicos, buscando proporcionar chances equitativas à população negra que durante anos foi proibida de ter o mesmo acesso à educação que a população branca.

O cenário contemporâneo dos afrodescendentes tem suas raízes no período escravocrata, onde, além das adversidades já amplamente reconhecidas, existiam leis que proibiam os negros de estudar. Sem os direitos básicos de cidadania, não podiam possuir propriedades ou mesmo ter empregos formais. Assim, torna-se claro o motivo pelo qual a desigualdade social e racial estão intrinsecamente ligadas no país. O Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003, institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR). O objetivo principal da PNPIR é reduzir as desigualdades raciais no Brasil, com ênfase na população negra.

O decreto estabelece que a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) deverá ser implementada por ações afirmativas, de igualdade de oportunidades, traduzidas por medidas tangíveis, concretas e articuladas. Para isso, o decreto prevê a atuação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), que fica responsável pela coordenação das ações e a

articulação institucional necessárias à implementação da PNPIR. O decreto estabelece diretrizes e princípios para a implementação de ações afirmativas que visam a combater o racismo e a discriminação racial.

A Lei Federal 12.990/2014, que institui cotas para o serviço público federal, completa dez anos de sua publicação. Criada na esteira da lei de reserva de vagas para o ensino superior e objeto de contestação tanto quanto ela, a lei estabelece cota de 20% de vagas para pessoas autodeclaradas pretas ou pardas em concursos públicos para a Administração Pública Federal.

O problema público se faz necessário para remediar a desigualdade racial instituída desde o período da escravidão.

## 2 SOLUÇÃO PROPOSTA

De acordo com a Constituição Federal, em seu Art. 37, a administração pública de todos os entes federativos deve seguir princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Especificamente, o inciso II [1] deste artigo estabelece que para assumir um cargo ou emprego público é necessária a aprovação prévia em concurso público, seja ele de provas ou de provas e títulos, conforme a natureza do cargo. Contudo, são exceções as nomeações para cargos em comissão, que têm livre nomeação e exoneração conforme determinação legal.

Este trabalho terá o recorte específico do município de São Paulo. O Município de São Paulo, reconhecendo a existência de desigualdades raciais históricas e estruturais, implementou uma política de cotas raciais para promover a igualdade racial no funcionalismo público.

A Lei 15.939/2013 e regulamentada pelo Decreto nº 57.557/16, prevê a reserva de 20% de vagas para pessoas negras, alcançando os cargos efetivos e de livre provimento, bem como os estágios profissionais e concursos internos (de acesso), devendo ser aplicada obrigatoriamente por todos os órgãos da Administração Direta e Indireta.

A Comissão é composta por representantes da Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial, da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e da Secretaria Municipal de Gestão executa o instrumento de controle. O candidato indicado a uma vaga reservada deve preencher uma autodeclaração, que será analisada pela Comissão de Análise da Autodeclaração de Raça ou Etnia.

A análise da Comissão deve ser pautada na autoidentificação do candidato, devendo ser observados os seguintes critérios:

---

[1] II. a investidura em cargo ou emprego público depreende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

- A autodeclaração deve ser feita de forma espontânea e voluntária, sem qualquer coação ou pressão.
- A autodeclaração deve ser feita por meio de formulário próprio, em que o candidato deve informar sua raça ou etnia.
- A autodeclaração deve ser acompanhada de uma foto 5x7 de rosto inteiro, com fundo neutro, sem sombras e datada há, no máximo, 30 (trinta) dias da data da postagem, da entrega ou do envio eletrônico, devendo a data estar estampada na frente da foto.

Em caso de dúvida quanto à veracidade da autodeclaração, a Comissão pode convocar o candidato para comparecer pessoalmente para esclarecimentos. Caso a Comissão conclua que o candidato não se enquadra como beneficiário da política de cotas raciais, a autoridade nomeante deverá ser comunicada para que indique outra pessoa que possa ocupar a vaga ou para que adote providência voltada ao atendimento do limite mínimo previsto na lei.

A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) e sua Coordenação de Promoção da Igualdade Racial (CPIR) têm intensificado esforços para aprimorar a política de cotas raciais em São Paulo.

> FERNANDO HADDAD, Prefeito do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, faz saber que a Câmara Municipal, em sessão de 27 de novembro de 2013, decretou e eu promulgo a seguinte lei:
> Art. 1º Todos os órgãos da Administração Pública Direta e Indireta do Município de São Paulo ficam obrigados a disponibilizar em seus quadros de cargos em comissão e efetivos o limite mínimo de 20% (vinte por cento) das vagas e/ou cargos públicos para negros, negras ou afrodescendentes.

Para assegurar o cumprimento da lei e a sua correta aplicação, foi instituída a Comissão de Acompanhamento da Política Pública de Cotas (CAPPC). Esta comissão, composta por representantes do poder público e da sociedade civil, tem o papel de monitorar a execução da política de cotas, além de analisar a correspondência entre a autodeclaração do candidato e suas características fenotípicas, de modo a garantir que a vaga seja preenchida por quem de fato se identifica socialmente como negro.

A política de cotas raciais para o funcionalismo público do município de São Paulo tem sido um importante instrumento para a promoção da igualdade racial no serviço público municipal.

De acordo com dados da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), o percentual de negros e negras no funcionalismo público municipal aumentou de 17,2% em 2013 para 24,2% em 2023. Este aumento é resultado direto da implementação da política de cotas, que tem permitido que mais pessoas negras tenham acesso a cargos públicos.

A política de cotas raciais também tem contribuído para a democratização do serviço público municipal. Antes da sua implementação, o percentual de negros e negras no funcionalismo público municipal era inferior à sua representatividade na população paulistana, que é de aproximadamente 33%. Com a política de cotas, o serviço público municipal passou a refletir melhor a diversidade da população de São Paulo.

## 3 ORÇAMENTO

De acordo com a LEI Nº 15.939, de 23 de dezembro de 2013 no Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Analisando a orçamento da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania no PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2023 não foi identificado orçamento direcionado ao acompanhamento específico da política de cotas raciais no funcionalismo público do município de São Paulo.

No âmbito geral Políticas, Programas e Ações para Promoção da Igualdade Racial os valores relacionados são de R$ 656.250 mil, e o valor de aplicação programada especifica R$ 231.000 mil.

## 4 IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA

A estratégia de implementação da política de cotas raciais no serviço público municipal é baseada nos seguintes princípios:

- Inclusão: A política visa promover a inclusão de pessoas negras no serviço público municipal, garantindo-lhes uma representação justa e proporcional.
- Transparência: O processo de seleção para as vagas reservadas para pessoas negras deve ser transparente e objetivo, garantindo a equidade de oportunidades.
- Eficiência: A política deve ser implementada de forma eficiente, sem comprometer a qualidade do serviço público.

A governança da política de cotas raciais é compartilhada entre a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) e as demais secretarias setoriais da Prefeitura de São Paulo. A SMDHC é responsável pela coordenação geral da política, incluindo a elaboração de diretrizes, a realização de campanhas de conscientização e a monitoria da implementação. As demais secretarias setoriais são responsáveis pela aplicação da política nos concursos públicos de sua área.

A Comissão de Acompanhamento da Política Pública de Cotas – CAPPC é composta por representantes da sociedade civil e do poder público, que têm como função acompanhar a implementação da política pública de cotas raciais no serviço público municipal de São Paulo. A CAPPC é responsável por solicitar e receber os dados necessários para monitorar o cumprimento da lei pelos órgãos e entidades. Em caso de descumprimento, os fatos devem ser comunicados ao Ministério Público.

Os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta que não cumprirem o percentual mínimo de 20% das vagas reservadas para negros, negras ou afrodescendentes estão sujeitos a responsabilização funcional.

Não há menção a incentivos específicos para os órgãos e entidades que cumprem o percentual mínimo de vagas reservadas para negros, negras ou afrodescendentes. O objetivo principal da lei é garantir mais diversidade e inclusão no serviço público municipal de São Paulo. No entanto, é importante destacar que o

cumprimento da lei pode trazer benefícios para a imagem e reputação dos órgãos e entidades, além de contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

A coordenação entre esses atores é essencial para o sucesso da implementação da política de cotas raciais. A SMDHC deve desenvolver mecanismos de articulação e cooperação com as demais secretarias setoriais, o governo federal e o setor privado. Esses mecanismos podem incluir reuniões regulares, grupos de trabalho e fóruns de discussão.

Alguns exemplos específicos sobre a implementação da política de cotas raciais:

- Nos concursos públicos: Para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta da Prefeitura de São Paulo. As vagas reservadas para pessoas negras devem ser distribuídas de forma proporcional à sua representatividade na população da cidade de São Paulo.
- Na formação de servidores públicos: Por meio de programas de capacitação e treinamento. Esses programas devem ser direcionados a pessoas negras, para que elas tenham as mesmas oportunidades de desenvolvimento profissional que os demais servidores públicos.
- Na promoção da igualdade racial: Ao garantir uma representação justa e proporcional de pessoas negras no serviço público, a política ajuda a quebrar barreiras e preconceitos raciais.

A implementação da política de cotas raciais é um desafio, mas é também uma oportunidade para a Prefeitura de São Paulo promover a inclusão e a igualdade racial no serviço público.

## 5 PRESTAÇÃO DE CONTAS

A Coordenação de Promoção da Igualdade Racial (CPIR), encarregada das estratégias de igualdade racial no município de São Paulo, promove atividades de sensibilização com entidades da Administração Indireta e com setores de recursos humanos da Administração Direta, com o objetivo era orientar sobre o fornecimento de informações relativas à implementação das cotas raciais, bem como ajustar procedimentos para garantir a eficácia dessa política municipal.

Foram encontrados relatórios anuais sobre a execução da Política de Cotas Raciais do exercício de 2013 a 2022.

Dos dados disponíveis no relatório de 2022 até dezembro do mesmo ano havia 136.206 pessoas ativas computados no funcionalismo público municipal. Sendo que 32% correspondem às pessoas autodeclaradas negras (pretas e pardas). Na administração Direta, dos 125. 003 ativos, 32,6% são pessoas autodeclaradas negras (pretas e pardas). E nos ingressantes 14.768, 37,9% autodeclaram negras (pretas e pardas).

E na administração Indireta, dos ingressantes 986 dos servidores que adentraram o funcionalismo público municipal, 31% autodeclaram negras (pretas e pardas). Em relação ao panorama de dezembro 2022, dos 11.203 ativos, 29% autodeclaram negras (pretas e pardas).

## 6 RECOMENDAÇÕES

A implementação da política de cotas raciais em São Paulo tem sido eficaz na promoção da igualdade racial no funcionalismo público. Os dados demonstram um aumento significativo na representação de negros e negras nos quadros do serviço público municipal, saindo de 17,2% em 2013 para 24,2% em 2023.

No entanto, apesar dos avanços, há desafios a serem enfrentados. A implementação da política requer a coordenação entre diversas secretarias setoriais, níveis de governo e parcerias público-privado. Além disso, é fundamental garantir a transparência, eficiência e inclusão no processo de seleção das vagas reservadas.

A recomendação implementar uma política direcionada às posições de alta administração, que possuem maior prestígio e salário. Para esses cargos, é essencial uma estratégia específica, seja para capacitar candidatos, conceder bônus de pontos ou criar um concurso exclusivo para esse perfil.

Avaliar regularmente as melhores práticas em políticas de cotas raciais e adaptar a abordagem conforme necessário para garantir que a política permaneça relevante e eficaz.

A política de cotas raciais no funcionalismo público de São Paulo representa um passo importante na direção da construção de uma sociedade mais igualitária e democrática, onde todas as pessoas, independentemente de sua origem racial, tenham igualdade de oportunidades e direitos.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

FERREIRA, Gianmarco Loures; QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa. TEORIA JURÍDICA CONTEMPORÂNEA. janeiro-junho 2018 © 2018 PPGD/UFRJ – ISSN 2526-0464, p. 201-22

PROGRAMAS E PROJETOS. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/igualdade_racial/>. Acesso em 15.ago.2023

EXECUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA PAULISTANA DE COTAS RACIAIS. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/IGUALDADE_RACIAL/PUBLICACOES/Relatorio%20PPC%20-%202022.pdf>. Acesso em 15 ago. 2023.

POLÍTICA DE COTAS RACIAIS NO FUNCIONALISMO PÚBLICO. Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/igualdade_racial/programas_e_projetos/index.php?p=270301#:~:text=A%20pol%C3%ADtica%20de%20cotas%20raciais%20no%20servi%C3%A7o%20p%C3%BAblico%20municipal%2C%20estabelecida,internos%20(de%20acesso)%2C%20devendo>. Acesso em 15 ago. 2023.

LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. Disponível em: < https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15939-de-23-de-dezembro-de-2013>. Acesso em 19 ago. 2023.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 23 ago. 2023.

PARECER PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM Nº 11.990 DE 2 DE MAIO DE 2019. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/parecer-procuradoria-geral-do-municipio-pgm-11990-de-2-de-maio-de-2019/consolidado>. Acesso em 27 ago 2023.

POLÍTICA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL - PNPIR . Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4886.htm. Acesso em 28 ago. 2023.

SÃO PAULO CONTRA O RACISMO – LEI ESTADUAL Nº 14187/2010. Disponível em: https://justica.sp.gov.br/index.php/coordenacoes-e-programas/coordenacao-de-politicas-para-a-populacao-negra-e-indigena/sao-paulo-contra-o-racismo-lei-14187-10/. Acesso em 28 ago. 2023

LEI Nº 12.990, DE 9 DE JUNHO DE 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm#:~:text=Reserva%20aos%20negros%2020%25%20(vinte,economia%20mista%20controladas%20pela%20Uni%C3%A3o.> Acesso em 28 ago. 2023

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. Disponível em:< https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6672?locale=pt_BR>. Acesso em: 28 ago. 2023