

PARECER NA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E TURISMO

PELA TRAMITAÇÃO COM SUBSTITUTIVO GERAL

PROPOSIÇÃO N. 005.00033.2021

1. DO RELATÓRIO

Em análise o Projeto de Lei Ordinária codificado no Sistema de Proposições Legislativas sob n. 005.00033.2021 de autoria da Vereadora Carol Dartora que dispõe sobre a reserva para população negra e indígena de vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos integrantes dos quadros permanentes de pessoal no âmbito da administração pública direta e indireta municipal.

O presente Projeto de Lei, nas palavras da Autora, pretende dar efetividade municipal ao direito já existente em âmbito federal de reserva de vagas para a população negra, através da Lei Federal n. 12.990/2014, a qual "Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, as fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União".

Tramitado o projeto a esta Comissão, destacou-se inicialmente o acordo havido entre os membros da Comissão de Constituição e Justiça, em sessão gravada de 20/04/2021, de que o projeto tramitaria sob o compromisso expresso de se obter mais informações da Prefeitura, sem as quais não era possível realizar-se uma análise de mérito adequada, que se trata de uma das principais competências regimentais desta Comissão de Educação, Cultura e Turismo.

Naquele momento, apenas uma das informações requeridas durante a reunião da CCJ foi respondida pelo Poder Executivo, razão pela qual foi repetida a necessidade de resposta pela Administração Pública Municipal com o acréscimo de alguns novos questionamentos, respondidos na forma do **Ofício n. 486/2021-EM/GTL anexado à proposição no SPL**.

Em suas considerações, a Prefeitura Municipal de Curitiba, por meio de sua Secretaria Municipal de Administração e de Gestão de Pessoal, com seu Departamento de Desenvolvimento de Políticas de Pessoal, asseverou que:

- a) As demais capitais brasileiras que adotam o sistema da definição de cotas raciais para o ingresso no serviço público possuem **proporcionalmente a somatória da população negra e indígena maior que a identificada no Município de Curitiba**, com exceção de Porto Alegre, e mesmo assim reservam 20% (vinte por cento) das vagas para esse público, com exceção de Vitória/ES;

b) A legislação do Estado do Paraná, por meio da Lei n. 14.274/2003, reserva um total de 10% (dez por cento) das vagas de concurso público para negros e, conforme pesquisa de autodeclaração do Censo IBGE de 2010, o estado detém cerca de 28,50% de população autodeclarada negra. Enquanto isso, **Curitiba possui oficialmente 19,64% de negros em sua população e 1,32% de indígenas, levando ao somatório de 20,96%:**

Quadro 1 – Comparativo – Capitais x Cotas Raciais

Capitais	Cotas Étnico-Raciais			Prazo	População (IBGE, 2010)	
	Legislação	Negros	Indígenas		Negros	Indígenas
Belo Horizonte (MG)	Lei 10.924/2016	20%	-	10 anos	52,05%	0,15%
Brasília (DF)	Lei 6.321/2019	20%	-	-	55,95%	0,24%
Cuiabá (MT)	Lei 5.842/2014	20%		10 anos	65,10%	0,30%
Porto Alegre (RS)	Lei Complementar 746/2014	20%	-	-	20,24%	0,23%
Rio de Janeiro (RJ)	Lei 5.695/2014	20%		10 anos	47,96%	0,11%
Salvador (BA)	Lei Complementar 54/2011	30%	-	10 anos	79,47%	0,28%
São Paulo (SP)	Lei 15.939/2013	20%	-	-	37,05%	0,12%
Vitória (ES)	Lei 9.281/2018	30%		10 anos	51,67%	0,30%
Curitiba (PR)	Em tramitação				19,64%	1,32%

Observação: Para efeitos de indicadores sociais, conforme o IBGE, a população preta e parda forma a população negra.

Dados: SIDRA: Sistema IBGE de Recuperação Automática, disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/home/lspa/brasil>

c) Sobre o procedimento de verificação da cor da pele dos candidatos aos cargos públicos, serão eles regulamentados com seus critérios a serem estabelecidos em atos complementares alinhados às Políticas da Igualdade Étnico-Racial do Município de Curitiba, conforme proposição n. 005.00059.2021 em trâmite nesta Câmara, e que consistem em dois momentos distintos: primeiramente de **autoidentificação**, que ocorre pelo próprio indivíduo, no intuito de evitar identificações externas voltadas à discriminação negativa e de fortalecer o reconhecimento da diferença; e, então, de **heteroidentificação**, que é um procedimento de análise da correspondência entre a autodeclaração e as características fenotípicas que identifiquem o candidato socialmente como negro, executado por meio de comissão a ser formada em momento oportuno;

d) Existe prazo de duração das políticas de ações afirmativas de cunho racial identificado na maioria das capitais, de 10 anos a partir da edição dos respectivos atos legais;

e) O quadro permanente abrange os servidores que pertencem ao quadro estatutário, investidos por nomeação após aprovação em concurso público. Já os empregos públicos são regidos pela Lei Federal n. 11.350/2006 e pelo Decreto-Lei n. 5.452/1943 (CLT) e possuem contrato por tempo indeterminado. Há ainda contratados temporários, via Processo Seletivo Simplificado (PSS), mediante contrato com tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, na forma da Lei Municipal n. 15.455/2019;

f) Segundo a metodologia praticada no Censo do IBGE de 2010, para efeitos de indicadores sociais, **as pessoas pretas e pardas integram o grupo que se denomina de “população negra”;**

g) Na última atualização do campo de autodeclaração, de preenchimento opcional, o quadro comparativo dos agentes públicos municipais encontra-se assim:

Quadro 2 – Comparativo – Autodeclaração dos quadros da Administração Direta e Indireta

Descrição	Amarela	Branca	Indígena	Parda	Preta	Sem Declaração
Cargo em Comissão	0,41%	62,60%	0,00%	6,40%	0,83%	29,75%
Gratificação Especial	1,44%	75,86%	0,36%	13,33%	2,34%	6,67%
Estatutário	1,30%	79,63%	0,07%	13,05%	3,60%	2,35%
Empregado Público	0,33%	76,43%	0,16%	17,35%	5,73%	0,00%
PSS	1,17%	68,60%	0,31%	22,87%	5,01%	2,04%
Outros Quadros	2,61%	45,75%	0,00%	11,76%	3,27%	36,60%

Dados: Relatório BO de Ativos do Meta4 de 08/06/2021, Administração Direta e Indireta, Todos os Quadros.

Portanto, segundo esses dados oficiais, a atual composição de pessoal dos cargos efetivos e de empregados públicos da Administração Pública Municipal já possui proporção de negros e indígenas próxima ao percentual que o projeto em análise visa estabelecer mediante cotas. Isso porque, considerando que parte do público não respondeu ao questionário voluntário, o somatório dos percentuais da tabela acima já indica esses números:

Descrição do cargo	Abrangido pelo projeto?	Indígena	Parda	Preta	Somatório Negro + Indígena
Comissionado	Não	0,00%	6,40%	0,83%	7,23%
Gratificação Especial	Não	0,36%	13,33%	2,34%	15,67%
Estatutário	Sim	0,07%	13,05%	3,60%	16,65%
Empregado Público	Sim	0,16%	17,35%	5,73%	23,08%
PSS	Não	0,31%	22,87%	5,01%	27,88%
Outros Quadros	Não	0,00%	11,76%	3,27%	15,03%

Com o retorno do projeto após as informações prestadas pelo Poder Executivo deste Município de Curitiba, esta Comissão pode se debruçar sobre os dados técnicos que indicam a **presença de negros e indígenas na população de Curitiba no percentual de 20,96%, enquanto no serviço público o percentual já é de 16,65% entre servidores estatutários e de 23,08% entre empregados públicos, embora hoje inexista qualquer tipo de ação afirmativa nesse sentido.**

Além disso, a Prefeitura efetuou levantamento comparado com a legislação de outras capitais do País, que possui população negra e indígena proporcionalmente superior ao registrado em Curitiba, mas que também fixaram o percentual de 20% (vinte por cento) para as cotas, com prazo de duração de 10 anos para a retirada da política pública da ação afirmativa, em dispositivo inexistente no projeto sob análise.

Destaca-se, por fim, que o Executivo reconheceu a necessidade de regulamentação posterior do procedimento e dos critérios de autoidentificação e heteroidentificação da população negra ou indígena, **que serão operacionalizados por Comissão a ser formada em momento oportuno.**

Feitas essas colocações sobre os dados apresentados e outros fatores já estudados de antemão por esta Comissão quando da aprovação do parecer por “mais informações”,

considerando o entendimento externalizado pela Comissão de Constituição e Justiça que concluiu unanimemente pela constitucionalidade e legalidade da proposta, em linha com o que já dispunha a jurisprudência nacional, **avalia-se neste momento o mérito do Projeto de Lei Ordinária, com seus elementos de conveniência, necessidade, adequação e oportunidade.** Para isso, efetuamos a ressalva de que, embora exista legislação nesse sentido no âmbito federal e em outras capitais, cada ente federativo é autônomo para avaliar sua implementação aos seus respectivos públicos, por razões distintas.

2. DO PARECER

2.1. Da política de ação afirmativa

Antes de se analisar detidamente o projeto apresentado, convém estabelecer uma conceituação sucinta das políticas de “ações afirmativas”, que consistem em gênero do qual o estabelecimento de cotas é espécie. Aliás, alerta-se para o fato de que ação afirmativa não é um sinônimo de cota. Essa é uma distinção necessária para a compreensão daquilo que se pretende apresentar, pois, não havendo essa diferenciação, o princípio do mérito e do valor individual estará abalado. Dessa forma, as cotas são modalidades de ações afirmativas, e com estas não devem ser confundidas.

A ideia de ações públicas afirmativas chegou ao Brasil carregada de sentidos diversos, que normalmente refletem a diversidade de debates e experiências históricas dos países que lhes deram origem. Mesmo se encontrando presente em todos os países democráticos modernos, sem exceção, pois todos praticam algum tipo de compensação ou de proteção às populações desfavorecidas, ainda pouco conhecida é sua definição.

Suas características surgem da ideologia do Estado de Bem-Estar Social, em que a população reivindica ações públicas intervencionistas, para que modifiquem a realidade social, operando-se através da concessão de direitos e distribuição igualitária dos mesmos.

Podemos definir políticas de ações afirmativas como definiu Barbara Bergmann:

Ação afirmativa é planejar e atuar no sentido de promover a representação de certos tipos de pessoas - aquelas pertencentes a grupos que têm sido subordinados ou excluídos - em determinados empregos ou escolas. [...] Ações afirmativas podem ser um programa formal e escrito, um plano envolvendo múltiplas partes e com funcionários dele encarregados, ou pode ser a atividade de um empresário que consultou sua consciência e decidiu fazer as coisas de uma maneira diferente.¹

Assim, as ações afirmativas possuem por função específica:

¹ BERGMANN, B. **In defense of affirmative action.** New York: BasicBooks, 1996, apud MOEHLECKE, Sabrina. **Ação afirmativa: História e debates no Brasil.** Caderno de Pesquisa, São Paulo, n. 117, 2002.

[...] a promoção de oportunidades iguais para pessoas vitimadas por discriminação. Seu objetivo é, portanto, o de fazer com que beneficiados possam vir a competir efetivamente por serviços educacionais e por posições no mercado de trabalho.²

Observa-se desta forma, que as ações afirmativas desenvolveram-se inicialmente em áreas de mercado de trabalho, defendendo a contratação de negros nos Estados Unidos, que por longo tempo foram discriminados social e institucionalmente, de forma muito mais agressiva que no Brasil.

Depois disso, passou a abranger diversos meios de inclusão social, a contribuir na compensação das desigualdades, oriundas dos mais diversos fatores, podendo ser de ordem econômica, racial ou moral.

Por fim, “com a expressão ‘ações afirmativas’ costuma-se designar as **medidas compensatórias [transitórias]** que visam, combatendo as desigualdades materiais, sejam elas econômicas ou de outra natureza, promover os direitos dos denominados grupos vulneráveis, freqüentemente chamados grupos desfavorecidos ou marginalizados.”³

Por mais que seja entendida a ação afirmativa, em seus múltiplos conceitos, ainda não muito bem consolidados, torna-se necessária a compreensão de como elas se desenvolveram ao decorrer do tempo, visto que não se originaram em nosso país para serem aqui aplicadas. Torna-se importante a sua análise histórico-adaptativa, haja vista serem provenientes de meios sociais muito diferentes.

A expressão “ação afirmativa” (affirmative action) surgiu nos Estados Unidos na década de 60, período em que os norte-americanos viviam reivindicações democráticas internas, expressas principalmente na forma das manifestações pelos direitos civis, que reivindicavam a extensão da igualdade e oportunidade de participação social a todos. Nesse momento, as leis segregacionistas ainda vigentes no país passaram a ser eliminadas, surgindo o movimento negro como uma das principais forças atuantes no país, apoiado por liberais americanos e progressistas, unidos na defesa dos direitos humanos.⁴

Mesmo após terem sido abolidas as leis segregacionistas, a população ainda continuava a protestar por uma ação estatal, capaz não só de derrubar os limites impostos aos negros, mas

² CONTINÊS, M.; SANT'ANA, L. C. **O Movimento negro e a questão da ação afirmativa**. Estudos Feministas. IFCS/UFRJ-PPCIS/Uerj, v. 4, n. 1, p. 210, apud MOEHLECKE, Sabrina. **Ação afirmativa: História e debates no Brasil**. Caderno de Pesquisa, São Paulo, n. 117, 2002.

³ ATCHABAHIAN, Serge. **Princípio da Igualdade e Ações Afirmativas**. São Paulo: RCS Editora, 2004, p. 150, apud JENSEN, Geziela; SGARBOSSA, Luís Fernando. **Análise da constitucionalidade das ações afirmativas em face do princípio isonômico através do princípio da proporcionalidade**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1309, 31 jan. 2007.

⁴ SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas da. **Princípio da igualdade**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003, apud MERENDI, Tatiana Peghin. **O princípio da igualdade do Estado democrático brasileiro: os deficientes físicos e a discriminação positiva**. Marília, SP: [s.n.], 2007. p. 84.

de atuar para a inclusão dos mesmos. Atuação essa, que foi chamada ação afirmativa, de cunho positivo (assim chamada porque envolve uma obrigação de fazer do Estado), privilegiando a ação do governo em favor de minorias ditas excluídas.

Na ocasião histórica estadunidense, houve a criação de cotas nas universidades, ou seja, reserva de vagas a negros, fato que gerou muita polêmica até 1978, quando a Suprema Corte norte-americana julgou inconstitucional a medida, por ferir o princípio da igualdade.⁵

As ações afirmativas, entendidas por medidas discriminatórias positivas, por mais que pareçam ilegítimas e inconstitucionais na totalidade dos casos, podem consistir em medidas legítimas em certas circunstâncias de tempo e espaço. O problema a ser analisado, no entanto, é o do critério de distinção social, o fator de discriminação, ou seja, a natureza do *discrímen*.

A questão que deve ser levada em consideração é essa **natureza do *discrímen*, para que se faça a análise dos elementos de conveniência, necessidade, adequação e oportunidade da utilização desse critério no Município de Curitiba.** Visto que:

[...] isto apenas não basta, uma vez que a razão do *discrímen* pode ser legítima, mas a medida, em si mesma, desproporcional. Assim, a análise da legitimidade da discriminação passa, necessariamente, pela análise da proporcionalidade da medida adotada em relação à finalidade pretendida e aos demais valores sacrificados.⁶

Torna-se necessário levar em conta que o critério discriminatório precisa não apenas ser acolhido pela legislação constitucional e infralegal, mas gozar de legitimidade por se tratar de uma exceção à regra geral, **razão pela qual se exige cautela e precisão na consideração dos grupos beneficiados.**

Em outras palavras, por mais legítimas que sejam, todas as medidas de intervenção estatal discriminatórias (que escolhem setores ou pessoas, afastando parcialmente o dever constitucional de igualdade), tais como as medidas de combate à pandemia da COVID-19, devem ser bem objetivas e restritas, o máximo possível, no tempo e no espaço.

Portanto, embora entendamos a eficácia de ações afirmativas em determinadas situações, questionamos o critério adotado por algumas delas para a diferenciação dos indivíduos afetados.

2.2. Da necessária análise do contexto curitibano perante o panorama brasileiro

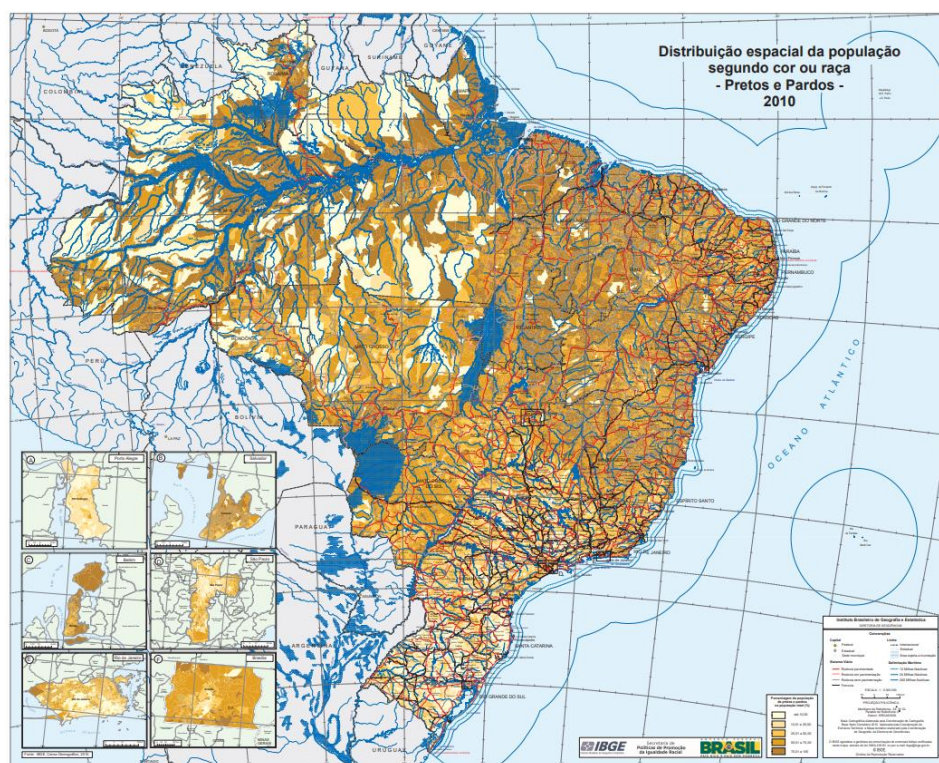
⁵ FERNANDES, Nelito. **Começo errado.** Época, São Paulo, n. 248, 17 fev. 2003. p. 34.

⁶ JENSEN, Geziela; SGARBOSSA, Luís Fernando. **Análise da constitucionalidade das ações afirmativas em face do princípio isonômico através do princípio da proporcionalidade.** Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1309, 31 jan. 2007.

A sociedade brasileira possui inúmeros problemas sociais graves. Sabe-se a distância que os brasileiros estão de se alcançar uma sociedade que ofereça iguais oportunidades de avanço material e profissional, especialmente. Por isso, cabe aos instituidores de políticas públicas aplicar soluções que visem solucionar os problemas mais evidentes, como o da pobreza e o da miséria, para isso envidando os limitados esforços da Administração Pública para superá-los em primeiro lugar.

Em relação à cidade de Curitiba, até mesmo pelos dados apresentados pelo Poder Executivo, nota-se reduzida presença de negros em sua população, quando considerados proporcionalmente perante as demais capitais que adotaram políticas de cotas étnico-raciais.

Isso porque Curitiba não participou ativamente dos fluxos migratórios de negros africanos, trazidos como escravos para o Brasil durante os períodos colonial e imperial, de forma que a questão histórica se reflete hoje no mais atualizado “Mapa de Distribuição da População segundo Cor ou Raça, de Pretos e Pardos”, divulgado pelo IBGE:



Por causa do relatado, o Brasil concentra pessoas pretas e pardas nas regiões nordeste e norte, além do estado do Rio de Janeiro, que foi um dos grandes portos de entrada dos novos escravos, que passaram a constituir a principal força de trabalho do Brasil colonial, mas que permaneceram nessa condição durante o Império.

Segundo relatório⁷ do mesmo IBGE, observa-se que o processo de introdução da população de cor preta no território nacional acompanhou, de maneira geral, os diferentes ciclos que marcaram a economia da Colônia e do Império, estando os principais mercados de

⁷ Relatório disponível no link: [MAPA - RELATÓRIO Mapa do IBGE \(www.gov.br\)](http://www.gov.br)

importação do negro situados em São Luis, Recife, Salvador e Rio de Janeiro, que se constituíram em importantes centros de dispersão do povoamento localizados entre alguns dos recortes mais importantes do litoral, como o Golfão Amazônico, o Golfão Maranhense, a Baía de Todos os Santos, a Baía da Guanabara e o Estuário de Santos. Da mesma maneira, foram importantes intensas migrações secundárias das populações escravas ocorridas no Nordeste açucareiro em benefício das áreas de mineração, assim como a migração dessas populações verificada após o declínio da atividade mineradora em direção às fazendas de café do Vale do Paraíba, verdadeiros êxodos populacionais que ajudaram a interiorizar o negro no País. De forma coerente, as áreas de maior ocorrência da população de cor parda correspondem, justamente, às áreas em que a ocupação do solo foi feita pelo trabalho escravo, vale dizer, o Maranhão, a Zona da Mata nordestina, o Recôncavo baiano e larga porção do Sudeste.

Já a presença do negro na Região Sul pode ser explicada pelas migrações internas, atraídas pelo desenvolvimento econômico e pelo deslocamento das frentes pioneiras associadas ao plantio do café, no Paraná. Entretanto, **estudiosos observam que a posição singular do Rio Grande do Sul, com a presença de um contingente de negros relativamente elevada, poderia ser explicada pela incipiente atividade açucareira registrada no litoral, acrescentada à circunstância de haver sido pequena a miscigenação, resultando num forte crescimento vegetativo do contingente de negros que ali se fixou.**

A Região Sul, no que diz respeito à sua composição por cor ou raça, evidencia as **características históricas peculiares** na formação desse contingente populacional, com o predomínio absoluto da população autodeclarada branca e os menores percentuais, entre todas as macrorregiões brasileiras, de participação regional das populações autodeclaradas preta e parda.

O Estado do Paraná tem uma participação da população autodeclarada branca bastante elevada para os padrões nacionais, mas abaixo da participação nos outros dois estados sulistas, enquanto a participação da população autodeclarada parda situa-se bem acima dos percentuais de participação dessa população no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina, ao mesmo tempo que a participação da população autodeclarada preta é próxima à de Santa Catarina e bem abaixo da do Rio Grande do Sul. E como destaca o documento:

A baixa participação desses segmentos na porção meridional (sul) do país como um todo constitui um dos **traços marcantes de diferenciação dessa região no contexto nacional**, conforme revelado pelo mapa da proporção de autodeclarados pretos e pardos, **deixando evidenciada a diferenciada composição étnica dessa região no contexto nacional.**

Todos esses fatores tornam a Região Sul em uma seção única do território nacional em aspectos étnico-raciais, com reduzida presença de pessoas pretas e, no Paraná especificamente, com quantidade elevada de pardos, a indicar um processo acelerado de miscigenação.

Tais condições diferenciadas da Região Sul no território nacional explicam a menor representação política da população preta e parda nos órgãos democráticos, sendo louvável a

eleição da primeira mulher negra neste Legislativo Municipal, trazendo à discussão temas inéditos como deste projeto em análise. Contudo, esse panorama exige uma análise pormenorizada e autônoma das instituições municipais curitibanas, não se podendo simplesmente “trazer” o texto da legislação federal para o nível municipal sem o necessário questionamento sobre sua pertinência, necessidade, conveniência e adequação às realidades locais.

2.3. Do problema da discriminação racial

Ainda que não se negue a existência de racismo estrutural na sociedade curitibana, corolário do encontro de etnias ocorrido na formação populacional brasileira, não é possível estabelecer **com precisão** o público prejudicado por essa reprovável situação. Isso não significa que a sociedade deva se isentar de adotar medidas de combate ao racismo, já que se trata de uma prática maléfica para o desenvolvimento de qualquer sociedade.

E como esclarece o economista norte-americano, crítico social, filósofo político e autor Thomas Sowell em sua obra “Ação Afirmativa ao Redor do Mundo: um estudo empírico sobre cotas e grupos preferenciais”, o **sistema econômico do *laissez-faire* é mais eficiente contra a discriminação do que as políticas públicas dos modelos igualitários, uma vez que a sociedade poderá efetuar controle de aceitação ou não de determinadas condutas pessoais ou a postura de certas empresas.**

Ao tratar especificamente das ações afirmativas adotadas pelo Poder Público, Sowell defende que o Estado deveria permitir que os grupos sociais se arranjassem livremente, devendo intervir somente para evitar a adoção de políticas de conteúdo racistas.

Essa crítica abarca três premissas essenciais, a saber:

- a) a discriminação e o preconceito (infelizmente) sempre estiveram presentes na sociedade ocidental, o que não impediu que as minorias alcançassem um grande crescimento econômico nos últimos tempos;
- b) em uma economia liberal, o preço a ser pago numa situação de discriminação é maior para quem discrimina do que para quem é discriminado, haja vista que a perda econômica em um livre mercado será maior para quem oprime;
- c) dependendo do critério adotado, as políticas de ação afirmativa podem prejudicar exatamente aquele grupo que ela deveria beneficiar, além de prejudicar a sociedade como um todo, pois verifica-se o aumento da incompreensão, da violência, da radicalização e da polarização, dentre outras mazelas, nos países em que as ações afirmativas foram implementadas com base em critérios raciais.

Na hipótese dos negros no Brasil, depois do longo período que se seguiu ao fim da escravidão institucional, em que a população preta esteve abandonada à sua própria sorte, percebe-se o surgimento de um repentido anseio de pagar a “dívida histórica” por meio de

medidas discriminatórias que não consideram o grau de miscigenação da população nas últimas décadas.

Todavia, o esforço para melhorar as condições de vida da população negra não deveria estar focado em reforçar estatísticas numéricas sobre sua participação em universidades e cargos públicos. A criação de cotas raciais é uma solução simples e rápida, mas nem por isso a mais duradoura, pois não promove alterações culturais profundas na sociedade. Muito mais difícil é fazer com que o negro tenha uma formação que lhe dê preparo para enfrentar adversidades e ser bem sucedido profissionalmente, multiplicando os resultados em sua comunidade, agregando valor em toda a cadeia de relacionamentos. Uma vez que já foi chamada a atenção para a sua difícil situação, devem ser atacadas as verdadeiras causas da sua exclusão, com foco nos lugares sociais e geográficos que requeiram atenção, com atuação que esteja vinculada aos aspectos culturais concernentes.

Eventuais ações afirmativas que beneficiem a população negra exigiriam acompanhamento para mensurar sua real eficácia e, com isso, corrigir os parâmetros que estejam equivocados. Olhar para os outros grupos minoritários, alguns dos quais vem recebendo atenção há mais tempo, pode dar uma pista sobre medidas que podem ou não ter efetividade. É o caso do movimento feminista, que ensina que uma caminhada gradual sobre bases firmes, é garantia de conquistas duradouras. Neste ponto, Norberto Bobbio cita o voto das mulheres como exemplo de que as conquistas não vêm de uma só vez:

Os direitos do homem, apesar de terem sido considerados naturais desde o início, não foram dados de uma vez por todas. Basta pensar nas vicissitudes da extensão dos direitos políticos. Durante séculos não se considerou de forma alguma natural que as mulheres votassem. Agora, podemos também dizer que não foram dados todos de uma vez e nem conjuntamente.⁸

À medida que as mulheres avançaram na sociedade, não houve retrocesso. Muito provavelmente a promoção da população negra também levará certo tempo, talvez algumas gerações, e dependerá da escolha correta dos *critérios* e dos *meios escolhidos*. Não tem sido diferente com a conquista dos direitos ao longo da história da humanidade.

A proposta de políticas afirmativas é também limitada pela classificação dos pertencentes, ou seja, apenas o grupo pré-determinado anteriormente, aquele que sofreu discriminação, deve ser beneficiado. Esta classificação, via de regra, deveria ser rigorosa com o intuito de evitar que outras pessoas que não os pertencentes ao grupo pré-determinado se beneficiem dessas vantagens. Dada a necessidade de pertencimento a um determinado grupo, pessoas buscaram a sua reclassificação. Por exemplo, nos Estados Unidos, brancos com traços de indígenas, que anteriormente se classificavam como brancos, passaram a se declarar índios. Esse “fenômeno” foi observado através de um censo realizado no país, que constatou que o número de índios americanos cresceu com o tempo na mesma faixa etária, “a biological impossibility”, como diz Sowell na obra citada alhures.

⁸ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2004, p. 229.

Aqui no Brasil, esse fenômeno de aumento do número de classificados como “pretos” tem ocorrido nas últimas décadas, conforme noticiado pela mídia.⁹ De 2012 a 2018, por exemplo, o número de declarados pretos aumentou em quase 5 milhões no país. A população branca segue encolhendo, sendo que os pardos continuam maioria, ainda que não tenha havido tempo suficiente para que ocorresse essa quantidade de nascimentos ou miscigenação, ainda que esta seja acelerada.

Desse modo, a escolha do critério racial para a diferenciação de pessoas a serem beneficiadas por determinada política sofre com a **imprecisão** do procedimento de classificação e, ainda, com a elevada discricionariedade atribuída à Comissão a ser criada para realizar a **heteroidentificação**, como explanado no Ofício enviado pelo Poder Executivo em resposta aos nossos questionamentos. A atuação dessa Comissão institucionalizará verdadeiro “tribunal racial” em Curitiba, de forma bastante controversa e problemática, **razão pela qual nos opomos ao uso da cor da pele ou das características fenotípicas como fator de *discrímen***, por sua inadequação a atingir a melhor finalidade.

2.4. Da diferenciação entre as cotas para universidades e para o serviço público

Já de plano, as cotas em concursos públicos têm o inconveniente de diminuir as chances de outros grupos merecedores de atenção, como os candidatos que não tiveram o devido preparo em razão de sua hipossuficiência econômica e/ou em decorrência de dificuldades advindas de um ambiente familiar menos estruturado.

Além disso, sua eficácia é bem restrita. Beneficiam muito poucos, por um período de tempo muito longo, já que os servidores públicos possuem estabilidade e os empregados públicos podem se manter na função por muitas décadas.

Por um lado, o meio acadêmico é o ambiente com rotatividade de estudantes, onde se processará o desenvolvimento intelectual das turmas. Nele há espaço para a discussão crítica e manifestações. A Administração Pública, por outro lado, trata-se de ambiente de trabalho sem grandes modificações de equipes, em que o servidor tem o dever de obediência. **Logo, exames vestibulares e concursos públicos são processos seletivos voltados a realidades bastante distintas.**

Assim, no caso da aplicação das cotas raciais para o serviço público curitibano, não só temos as diferenças regionais e históricas citadas, que levam a uma menor presença da população negra na Região Sul, como evidencia-se a impossibilidade de determinado critério adotado venha a ser *automaticamente transposto* para o outro por meio da mesma fundamentação válida para o primeiro.

A história do funcionalismo público brasileiro mostra que existe um motivo para a adoção do **critério de mérito** na seleção dos servidores públicos, que é justamente o

⁹ [Em sete anos, aumenta em 32% a população que se declara preta no Brasil | Economia | G1 \(globo.com\)](#)

procedimento que passou a ser requerido a partir do momento em que a administração estatal ganhou complexidade. No Brasil, há a questão da superação do patrimonialismo e das relações políticas nas contratações para o setor público. As reformas feitas durante a década de 1990 tornaram mais austeras as relações entre os servidores públicos e a Administração.

A Lei de Responsabilidade Fiscal impôs limites aos gastos com folha de pagamento. Além disso, vivemos em uma sociedade plural onde as necessidades de diferentes grupos precisam ser satisfeitas. Quando na disputa torna-se impossível atender a todos, surge o problema da escassez. Beneficiar a um grupo significa *necessariamente* prejudicar a outro. Assim, precisa haver cuidado na adoção da medida afirmativa. É preciso provar que dado grupo é beneficiado para compensar uma desvantagem. Assim, temos novas questões à discussão sobre a conveniência ou não de se aplicar cotas em concursos públicos, mostrando que o tema tem uma complexidade maior do que pode parecer à primeira vista.

Neste contexto, se as ações afirmativas virão a ser estendidas a outras minorias, é uma questão do *lobby* político que cada um dos grupos beneficiados terá à sua disposição. Vai depender das articulações que cada grupo tem condições de operar em busca de seus próprios interesses. **Nos concursos públicos, elas representam a introdução de um componente político num meio de seleção que deveria se basear em critérios técnicos, e que pode vir a se desfigurar pelas mais variadas pressões políticas, razão pela qual toda e qualquer intervenção deveria se fulcrar apenas em aspectos objetivos.**

Como já comparamos anteriormente as ações afirmativas às políticas de combate à COVID-19, podemos novamente compará-las neste ponto, quando observamos diversos setores se digladiarem, influenciando inclusive os debates desta Câmara Municipal, para que sempre sejam introduzidas novas exceções aos critérios de restrição das atividades comerciais e de vacinação. Por exemplo, um setor se julga mais prejudicado que outro, por isso requer abertura em prazos diferenciados; outro segmento populacional se considera em maior vulnerabilidade que os demais, exigindo vacinação prioritária e etc. Caso o Poder Público cedesse a todas as pressões sociais e econômicas dos segmentos, criar-se-ia uma “colcha de retalhos” que muito se afastaria dos critérios técnicos que deveriam nortear as medidas restritivas e a lista de prioridades da vacinação.

De forma análoga, a população negra busca seus representantes políticos para afastar parcialmente os critérios técnicos que hoje fundamentam os concursos públicos municipais. Esse movimento abre caminho, então, para que outros segmentos se sintam igualmente preteridos e venham a reivindicar novas cotas, que dividam as vagas ofertadas na mesma “colcha de retalhos” citada das políticas de combate à Covid-19.

Em nosso país, marcado pelo patrimonialismo, pelo clientelismo, pelo nepotismo, e onde a efetivação da meritocracia ainda não está plenamente consolidada, a diminuição da importância do critério de mérito para um critério inespecífico como da cor da pele ou de características fenotípicas das pessoas, pode representar um grave retrocesso.

Por esses motivos, este Parecer é contrário à discriminação das pessoas por sua raça ou etnia, ainda que tenha o louvável propósito de favorecer os grupos marginalizados por nossa sociedade.

Diante de todo o exposto, apresentamos no próximo tópico uma proposta de emenda, na forma de Substitutivo Geral (art. 133, inciso II, do Regimento Interno) que procura minimizar os aspectos negativos da adoção de políticas raciais, atacando o principal problema enfrentado pela sociedade brasileira e, em especial, a curitibana, que é a pobreza e a falta de oportunidades educacionais.

2.5. Da necessidade de prevalência das cotas sociais sobre as raciais

Considerando que hoje muitas universidades já adotam o critério de seleção por cotas raciais e que inseri-las no serviço público poderia levar ao duplo favorecimento de certo segmento populacional exclusivamente por fatores raciais, discutimos o tema em uma das reuniões da Comissão de Educação, Cultura e Turismo e, então, concluímos oportuno apresentar uma alternativa, que substitua o critério contido no texto do projeto sob análise.

As cotas sociais são mais sofisticadas e atendem ao anseio por justiça social, na medida em que são mais abrangentes (abarcam pretos, pardos, indígenas, brancos e amarelos de baixa renda) e, assim, mais inclusivas, verdadeiramente afirmativas.

É seguro afirmar que, em uma nação miscigenada como o Brasil, a utilização de um critério objetivo (renda) para democratizar o acesso ao serviço e emprego públicos é medida que nos agrega, como povo e, a reboque, atua como forma de compensação histórica para os negros e respectivos descendentes, sem, sobretudo, desconsiderar o todo que nos faz um só.

As cotas raciais, com a devida vênia, trazem no próprio nome a pecha que elas pretendem combater. Sua aplicação pura e simples acaba por criar os ditos tribunais raciais que, não raro, são injustos, já que no Brasil o critério racial assume contornos de grande imprecisão. A valoração e a percepção de traços físicos (denominados “negroides”, na hipótese de cotas raciais) acaba tendo seu grau de subjetividade, que depende das circunstâncias sociais, educacionais e culturais daquele que os avalia, que os vê.

Enquanto as cotas raciais fazem um recorte ineficiente da população, excluindo pessoas brancas que também têm dificuldade de acesso aos serviços de educação de qualidade, **cuja desigualdade educacional foi agravada durante a pandemia com a suspensão das atividades presenciais da rede pública, que permaneceu fechada por muito mais tempo que a rede privada**, o critério raça/etnia pode favorecer um negro que cresceu em ambiente bem estruturado e se matriculou em escola particular de alto nível, por exemplo.

Atribuir à renda familiar o poder de definir a entrada facilitada em concursos públicos, ainda que por tempo determinado, é muito mais condizente com os princípios democráticos e com os objetivos de redução de desigualdades regionais e sociais constantes na Constituição Federal (art. 3º, inciso III).

Com isso, busca-se afastar o discurso tradicionalista sobre o mito da democracia racial, frágil perante a artificialidade de se categorizar raças em uma sociedade amplamente miscigenada, atendendo também o questionamento quanto à quebra do princípio constitucional da isonomia, uma vez que as cotas seriam medidas paliativas, que propõem amenizar desvantagens sociais e compensar certas deficiências de caráter econômico.

Ademais, a proposta insere novo debate crítico sobre os problemas nacionais relacionados à existência da pobreza e da miséria, motivo pelo qual, tratar desigualmente os desiguais deveria levar em consideração uma política social que privilegiasse os mais pobres, onde estão concentrados negros, pardos, índios, amarelos e uma pluralidade de outras identificações que se encontram em situação vulnerável.

A proposta parte de iniciativas bem-sucedidas estabelecidas por outros entes federativos, como o Distrito Federal, com a reserva de cotas a estudantes que cursaram todo o ensino médio em escolas públicas e de baixa renda, esperando-se, com isso, a **incorporação de um amplo contingente de estudantes das classes sociais hipossuficientes, cujo perfil étnico-racial é amplo e não restrito a negros e indígenas.**

3. CONCLUSÃO DO PARECER

Em resumo, visamos afastar os contestáveis critérios da medida proposta, para que se estabeleça um texto normativo que privilegie a população efetivamente prejudicada por menores condições de acesso às oportunidades sociais, de qualificação e de ensino, **para isso utilizando-nos de um critério mais preciso e objetivo, da hipossuficiência econômica.**

Este Parecer entende a legitimidade das ações afirmativas, adotadas para corrigir problemas sociais, conforme as especificidades locais e por tempo específico. A introdução de prazo de duração estimula maior cobrança por parte da sociedade para que se enfrente a problemática apontada pela medida. De tempos em tempos, o legislador é levado a refletir sobre os resultados e nível de alcance da política afirmativa.

Razão pela qual, concluímos **FAVORAVELMENTE** à tramitação do Projeto de Lei Ordinária n. 005.00033.2021, com a apresentação de uma Emenda, na forma permitida pelo art. 134, § 1º, do Regimento Interno, **da modalidade de Substitutivo Geral presente no ANEXO ÚNICO deste Parecer**, como definida no art. 133, inciso II, do mesmo Regimento desta Casa.

ANEXO ÚNICO DO PARECER

SUBSTITUTIVO GERAL À PROPOSIÇÃO N. 005.00033.2021

(Autoria da emenda: Comissão de Educação, Cultura e Turismo)

Reserva aos comprovadamente hipossuficientes 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta do município.

Art. 1º Ficam reservados aos comprovadamente hipossuficientes 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta do município.

§ 1º A reserva de vagas é aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público seja igual ou superior a 5.

§ 2º Na hipótese de quantitativo fracionado para o número de vagas reservadas a candidatos hipossuficientes, aplica-se a seguinte regra:

I – em caso de fração igual ou maior que 0,5, o número é aumentado para o primeiro número inteiro subsequente;

II – em caso de fração menor que 0,5, o número é diminuído para número inteiro imediatamente inferior.

§ 3º A reserva de vagas a candidatos hipossuficientes deve constar expressamente dos editais dos concursos públicos, que devem especificar o total de vagas correspondentes à reserva para cada cargo ou emprego público oferecido.

Art. 2º Para efeitos desta Lei, são hipossuficientes, cumulativamente, aqueles:

I – cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1,5 salário mínimo;
e

II – que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral.

§ 1º A comprovação da hipossuficiência se dá no momento da inscrição.

§ 2º Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato é eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, fica sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Art. 3º Os candidatos hipossuficientes concorrem, concomitantemente, às vagas reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso.

§ 1º Os candidatos hipossuficientes aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não são computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas.

§ 2º Em caso de desistência de candidato hipossuficiente aprovado em vaga reservada, a vaga é preenchida pelo candidato hipossuficiente posteriormente classificado.

§ 3º Na hipótese de não haver número de candidatos hipossuficientes aprovados para ocupar as vagas reservadas, as vagas remanescentes são revertidas para a ampla concorrência e preenchidas pelos demais candidatos aprovados, observada a ordem de classificação.

Art. 4º A nomeação dos candidatos aprovados respeitará os critérios de alternância e proporcionalidade, considerando a relação entre o número de vagas total em face do número de vagas reservadas a candidatos com deficiência e a candidatos hipossuficientes.

Art. 5º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no que couber.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação e tem vigência pelo prazo de 10 (dez) anos, não se aplicando aos concursos cujos editais já tenham sido publicados antes de sua entrada em vigor.