

PARA ALÉM DOS EDITAIS: COTAS RACIAIS NO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO¹

Amanda Ribeiro dos Santos²
Cecília Amália Cunha Santos³
Irene Cardoso Sousa⁴
Karla Cristina da Silva Sousa⁵
Lívia Sant'Anna Vaz⁶
Renata Aline de Oliveira⁷
Samira Mercês dos Santos⁸
Tanany Frederico dos Reis⁹
Vanessa Machado¹⁰

1 INTRODUÇÃO

Em 2020, a Comissão Pérolas Negras, do Movimento Nacional de Mulheres do MP, realizou pesquisa qualitativa¹¹ sobre a efetividade das cotas raciais nos concursos públicos para membros(as) dos MPs. Em um contexto de persistente desigualdade étnico-racial no Brasil, que tem no racismo institucional/estrutural¹² uma de suas expressões mais significativas, essa pesquisa se justifica pela necessidade de mapear e materializar institucionalmente ações que visem não apenas à promoção formal da igualdade racial, mas, sobretudo, a medidas antirracistas permanentes e concretas, que viabilizem a inclusão de pessoas negras nos espaços de poder e decisão.

A relevância institucional¹³ justifica a investigação sobre a seleção e o ingresso dos(as) membros(as) das unidades estaduais. Importa aumentar a presença negra no MP, instituição permanente e essencial à justiça, garantia da ordem jurídica, do Estado Democrático Constitucional e dos interesses sociais e individuais indisponíveis,¹⁴ pois desempenha as funções de preservação da cidadania e da dignidade humana.

Os dados reunidos foram analisados a partir dos marcos legais que garantem o direito às cotas no Brasil, com destaque para a CF/1988 e o Estatuto da Igualdade Racial, além de instrumentos

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi31art7>

2. Promotora de justiça do Ministério Público (MP) do Paraná.

3. Procuradora do trabalho; e coordenadora da Procuradoria do Trabalho do Município (PTM) de Araguaína (Tocantins).

4. Promotora de justiça do MP de Pernambuco.

5. Promotora de justiça do MP do Amazonas.

6. Promotora de justiça do MP da Bahia.

7. Analista de direito do MP do Distrito Federal e Territórios.

8. Promotora de justiça do MP do Maranhão.

9. Analista do MP de Pernambuco.

10. Servidora do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

11. Pendente de publicação.

12. Sobre o racismo estrutural, é importante registrar a definição: "Estruturas oficiais operam de uma maneira que privilegia manifestadamente seus sujeitos brancos, colocando membros de outros grupos racializados em uma desvantagem visível, fora das estruturas dominantes" (Kilomba, 2019, p. 77). Por sua vez, o racismo institucional "se refere a um padrão de tratamento desigual nas operações cotidianas tais como em sistemas e agendas educativas, mercados de trabalho, justiça criminal etc." (*op cit.*, p. 77-78).

13. No desenho institucional feito pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o MP abrange o MP da União e os MPs dos estados (art. 128).

14. Art. 127 da CF/1988.

normativos internacionais, como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Declaração de Durban e a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância.¹⁵

Outras normativas fundamentais para a análise dos dados coletados foram a Lei Federal nº 12.990/2014 e a Resolução nº 170/2017, do CNMP. A primeira prevê a reserva aos(as) negros(as) de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal. Já a referida resolução reserva o mínimo de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos do CNMP e do MP brasileiro: membros(as) e servidores(as).

2 METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, realizada entre 31 de agosto e 1º de outubro de 2020. Para a coleta de dados, utilizou-se um formulário estruturado em quatro eixos: identificação do órgão; características da banca organizadora; análise dos editais; nomeação dos(as) aprovados(as).

O referido instrumental foi preenchido por integrantes da comissão a partir da leitura e análise de editais e da consulta de outros documentos¹⁶ dos concursos, realizados no período de 2017¹⁷ a 2020.

A pesquisa excluiu o exame dos concursos de ingresso do MP da União e seus ramos,¹⁸ assim como não abrangeu os certames para os cargos efetivos de servidores(as) dos órgãos. Os resultados que serão apresentados referem-se aos onze concursos públicos realizados para o ingresso na carreira inicial de membros(as) – promotor(a) de justiça substituto(a).

3 DISCUSSÃO DOS DADOS

Inicialmente, adverte-se que o texto apresenta sucintamente a discussão dos dados e resultados mais relevantes obtidos na pesquisa e algumas das proposições necessárias para alcançar maior efetividade da política pesquisada.

3.1 Dados relevantes

3.1.1 Respeito à reserva do mínimo de 20% das vagas

O respeito à reserva do mínimo de 20% das vagas foi constatado em todos os concursos pesquisados. Uma exceção positiva foi encontrada no MP do estado da Bahia, uma vez que foi previsto o percentual de 30%.

Nesse ponto, as autoras propõem que o percentual mínimo de 20% para reserva de vagas seja um critério subsidiário. Em regra, a reserva de vagas deve ser proporcional à composição racial da população do estado, a fim de aumentar a presença de pessoas negras no MP. Tal critério já é

15. As ações afirmativas tornam-se expressamente direito fundamental, visto que o diploma foi recentemente ratificado, em 12 de maio de 2021, e passou a ter *status* constitucional.

16. Normalmente, a instituição organizadora do certame concentra em um *hotsite* documentos de interesse dos(as) candidatos(as), tais como o regulamento do concurso, o edital e suas alterações, a divulgação dos classificados a cada etapa, o nome de componentes das bancas, chamadas públicas para apresentação de documentos e exames médicos, alterações no edital, o prazo para apresentação de recursos e seus resultados.

17. O marco inicial (2017) refere-se ao ano de aprovação da Resolução CNMP nº 170, de 13 de junho de 2017.

18. Excluída a análise da verificação dos editais referentes aos concursos de ingresso no MPT, no MP do Distrito Federal e territórios, no MP Federal e MP Militar, já que cada um dos ramos organiza e realiza seus próprios concursos.

utilizado para o preenchimento das vagas decorrentes de cotas sociorraciais nas universidades federais e instituições federais de ensino técnico de nível médio.¹⁹

3.1.2 Verificação da condição de cotista

Observou-se que, na maioria dos certames, os critérios de autodeclaração e heteroidentificação foram utilizados, em atendimento à previsão do art. 5º da Resolução CNMP nº 170/2017. Excepciona-se o MP do estado do Rio de Janeiro, que não instituiu comissões de heteroidentificação na realização de seu concurso.

Os critérios de heteroidentificação constavam na maioria dos editais.²⁰ Isso significa dizer que os(as) candidatos(as) sabiam previamente a forma de verificação de sua autodeclaração. Ademais, a combinação de critérios de autodeclaração e heteroidentificação inibe a tentativa de burlas, garante que as pessoas aprovadas como cotistas sejam efetivamente negras e impede o desvio de finalidade da política de inclusão de aumento da presença negra nas instituições.

3.1.3 Ausência de uniformidade e transparência

Observou-se a ausência de padrão no procedimento de heteroidentificação,²¹ uma vez que não há uniformidade no número de componentes da comissão de heteroidentificação, na definição das aptidões de membros(as),²² na observância de paridade de gênero e raça²³ e na instância recursal.

Igualmente, foram encontrados resultados diversos sobre as implicações da ausência injustificada de candidato(a) autodeclarado(a) negro(a)²⁴ e as consequências relativas quanto ao indeferimento da condição de cotista.²⁵

Além disso, verificou-se ausência de transparência nas listas de cotistas com nota suficiente para seguir no concurso, assim como não foi possível averiguar se a regra da recomposição de cotistas tem sido uma realidade, em razão da não publicação dos(as) candidatos(as) negros(as) que concorrem na ampla concorrência.

19. Confira-se o art. 5º da Lei nº 12.711/2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm>.

20. Exceto nos editais dos concursos dos MPs dos estados da Bahia e de Santa Catarina, em que não houve regra expressa sobre critérios adotados pela comissão de verificação das autodeclarações.

21. A redação do dispositivo que determina a heteroidentificação na Resolução CNMP nº 170/2017 faz referência a “candidatos classificados”, o que causa interpretação no sentido de que a resolução posterga o momento da heteroidentificação para o final do certame. Observou-se ser comum a verificação da autodeclaração ocorrer em seguida à prova discursiva/subjetiva (MPs de Mato Grosso, Santa Catarina, Paraíba e Pernambuco); em outros, tal etapa coincide com a fase de inscrição, seja preliminar (Paraná) ou definitiva (Mato Grosso do Sul). Houve seleções em que a heteroidentificação ocorreu após a prova preambular (Goiás e Minas Gerais) ou posteriormente à prova oral (Bahia). O momento da heteroidentificação é importante, pois fornece dados relevantes para a constatação de falhas de inclusão, resultantes da avaliação tardia dos(as) candidatos(as) beneficiários(as) das cotas raciais, que, muitas vezes, sequer chegam à etapa da heteroidentificação por concorrerem com candidatos(as) não negros(as) inscritos(as) como cotistas. Quanto mais cedo se avaliam as autodeclarações, melhor será para a política afirmativa.

22. Sobre as comissões de heteroidentificação, a pesquisa constatou que, na maior parte das unidades estudadas, não há a adoção dos regimentos da Portaria nº 4/2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. A maioria opta por designar promotores(as) de justiça e servidores(as), como observado nas unidades ministeriais de Goiás, Paraná, Bahia, Minas Gerais e São Paulo, ou integrantes de entidades externas.

23. Os editais de algumas unidades, entretanto, preveem que a comissão de heteroidentificação observará diversidade de gênero e cor/raça e notável saber sobre a temática (Paraíba e Mato Grosso).

24. Outro resultado relevante encontrado é quanto às consequências que recaem sobre o(a) candidato(a) não considerado(a) negro(a). Foi possível identificar que, na maioria dos editais analisados, os(as) indeferidos(as) pela comissão de heteroidentificação passam, automaticamente, a competir na ampla concorrência, permanecendo no certame, sem qualquer sanção.

25. Igualmente, verificou-se a ausência de previsão de punições nos editais analisados para a conduta de não comparecimento dos(as) candidatos(as) na fase de heteroidentificação.

É preciso previsão expressa sobre as novas vagas que surgirão no decurso do período de validade do certame, que deverão observar os critérios de alternância e proporcionalidade da classificação para o preenchimento dos novos cargos. Entretanto, o conhecimento desse cenário exige ainda a solicitação de informações ao departamento de recursos humanos ou o acompanhamento de publicações convocatórias para nomeação.

3.1.4 Regras editalícias neutras: cláusulas de barreira e impacto desproporcional

Talvez, um dos achados mais relevantes da pesquisa seja o que diz respeito às regras editalícias ditas neutras, como notas de corte e critérios de classificação objetivos para as fases subsequentes (cláusulas de barreira). Tais regras são previstas em todos os editais analisados, como o formato de notas mínimas e o limite de classificados(as) entre as fases objetiva e discursiva.

A maioria dos editais informa que as candidaturas negras, aprovadas dentro do número de vagas oferecidas para a ampla concorrência, não serão computadas para efeito do preenchimento das vagas reservadas. Porém, a combinação de critérios (nota mínima e classificação, por exemplo) pode atingir a efetividade da política pública.

Por exemplo, na fase inicial do concurso do MP do Rio Grande do Sul, o(a) cotista precisa de 50% de acertos em cada um dos conteúdos da prova preambular e se classificar entre as duzentas melhores notas de cotistas. Já o MP do Paraná estabelece que, se o número de candidaturas negras classificadas entre as trezentas melhores notas não atingir o percentual de 20% – sessenta classificados(as) –, haverá aprovação adicional de candidatos(as) suficientes a completar tal número, desde que atingida a nota mínima (60%).

A primeira previsão é mais benéfica (Rio Grande do Sul), visto que assegura a participação de até duzentas candidaturas negras na fase seguinte, em paridade com os(as) classificados(as) em ampla concorrência. Contudo, em uma análise quantitativa do Rio Grande do Sul e do Paraná, assim como de outros editais analisados, fica evidenciada a baixa efetividade das cotas raciais nos concursos analisados.

TABELA 1
Número de candidaturas negras classificadas, por etapa no concurso

Unidade	Fase preambular	Fase discursiva	Fase oral
MP do Rio Grande do Sul	Suspenso	Suspenso	Suspenso
MP do Paraná	9	0	0
MP de Goiás	53	0	0
MP da Bahia	169	3	3
MP de Minas Gerais	84	7	5
MP do Piauí	40	17	10
MP do Mato Grosso	27	18	Não concluído
MP da Paraíba	50	36	2
MP do Mato Grosso do Sul	37	2	0

Elaboração das autoras.

Embora as cláusulas de barreira sejam apenas regras aritméticas, aparentemente neutras, observa-se um grande impacto sobre os(as) candidatos(as) cotistas, pois, além do alcance de notas

mínimas sobre o conhecimento geral exigido, sobrepõem-se outros requisitos, como a limitação de classificados(as), desprovidos(as) de parâmetro normativo.²⁶

A baixa efetividade das ações afirmativas pode caracterizar violação dos princípios constitucionais da igualdade e da não discriminação. Essa realidade impõe uma atuação crítica, a fim de garantir a efetividade à política de promoção da igualdade. Nessa perspectiva, a adoção apenas de nota mínima aos(as) cotistas se revela mais justa e adequada à desejada eficácia do sistema de cotas, porque não vincula a aprovação do concurso a critérios eliminatórios combinados, como cláusulas por número de candidatos(as), logo no início do certame. A obtenção de nota mínima classificaria automaticamente para as fases seguintes e ensejaria a ampliação da participação de candidaturas negras.

4 PROPOSIÇÕES

A construção de caminhos revolucionários em busca da igualdade racial é um grande desafio depois de tantos anos de desumanização e exclusão sistemática da população afro-brasileira. Nesse caminho, é preciso que o MP espelhe nos seus quadros a diversidade étnico-racial da sociedade brasileira, por meio da efetividade de ações afirmativas raciais, e, assim, cumpra a sua missão constitucional de defesa do Estado Democrático de Direito.

Nessa perspectiva, elaboramos um quadro de categorização dos principais tipos de normas editalícias e critérios capazes de conferir maior eficácia às cotas raciais e, conseqüentemente, maior inserção de pessoas negras nos quadros do MP brasileiro.

26. Resolução CNMP nº 14/2006 (norma geral aplicável a candidaturas cotistas e não cotistas), em seu art. 16, diz que "o concurso constará de provas escritas, oral e de títulos. § 1º As provas versarão exclusivamente sobre matérias jurídicas detalhadas no programa, facultando-se a aplicação de prova sobre conhecimento da língua portuguesa. § 2º As provas orais terão caráter eliminatório e serão registradas em gravação de áudio ou por qualquer outro meio que possibilite a sua posterior reprodução. § 3º A prova de tribuna, onde houver, será meramente classificatória e, quanto ao registro, observará o disposto no parágrafo anterior. § 4º A prova de títulos será meramente classificatória, devendo o edital estabelecer o prazo para a apresentação deles, com o devido detalhamento e pontuação". Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-0142.pdf>>.

QUADRO 1
Principais tipos de normas editalícias e critérios

	Categoria	Modalidade que confere maior eficácia à política de cotas raciais	Pontos positivos	Normativas do CNMP
1	Composição da comissão de heteroidentificação e da banca do concurso.	Garantia de diversidade de raça e gênero na composição da comissão e heteroidentificação e na banca do concurso. Nesse ponto, importante a análise do perfil étnico-racial de cada MP – a ser promovida pelo CNMP –, conjuntamente aos estudos da necessidade de admissão de pessoal, a fim de compreender e mensurar o <i>deficit</i> de diversidade e a importância de assegurar a eficácia das ações afirmativas.	<ul style="list-style-type: none"> - O respeito à diversidade de raça e gênero, em todas as esferas, aproxima a instituição da composição da própria sociedade. - Uma comissão/banca diversa tende a uma maior abertura para a pluralidade de visões de mundo, necessária à atuação ministerial. - Maior representatividade de grupos vulnerabilizados. 	Resolução nº 170/2017 – “Art. 5º (...) § 8º A comissão designada para a verificação da veracidade da autodeclaração deverá ter seus membros distribuídos por gênero e cor” (Brasil, 2017).
2	Sanção nos casos de não validação da autodeclaração ou ausência injustificada na etapa de heteroidentificação.	Exclusão do certame, salvo dúvida razoável confirmada pela comissão recursal (nesse caso, transferência para a lista de ampla concorrência). Em caso de ausência justificada aceita pela comissão recursal, esta deverá proceder à heteroidentificação da(o) cotista, sem possibilidade de recurso.	<ul style="list-style-type: none"> - Evita a banalização da etapa de heteroidentificação, que deve ser considerada eliminatória. - Evita o incentivo às fraudes, pois a transferência para ampla concorrência em todo e qualquer caso de não validação da autodeclaração racial pela comissão seria sanção ineficaz. Em outras palavras, posicionar o(a) candidato(a) fraudador(a) na lista em que deveria estar desde o princípio, sem qualquer sanção concreta, o(a) estimula a arriscar a fraude. 	Resolução nº 170/2017 – “Art. 5º (...) § 4º O candidato não será considerado enquadrado na condição de negro quando: a) não comparecer à entrevista; b) não assinar a declaração; e c) por maioria, os integrantes da comissão considerarem que o candidato não atendeu à condição de pessoa negra. (...) § 7º Comprovando-se falsa a declaração, o candidato será eliminado do concurso e se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua nomeação, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis” (Brasil, 2017).
3	Cômputo de cotistas nas listas.	Cômputo de cotistas com pontuação suficiente para aprovação na ampla concorrência nesta lista e não na lista de cotistas.	<ul style="list-style-type: none"> - Abertura para aprovação de mais pessoas negras no certame, as que serão computadas na ampla concorrência e aquelas que subirão na lista de cotistas. - Tratamento do percentual de reservas para pessoas negras como garantia de um mínimo (e não máximo) de pessoas negras no certame. 	Resolução nº 170/2017 – “Art. 6º Os candidatos negros concorrerão concomitantemente às vagas a eles reservadas e às vagas destinadas à ampla concorrência, de acordo com a sua classificação no concurso. (...) §2º Os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas a candidatos negros” (Brasil, 2017).
4	Exigência da temática da promoção da igualdade racial no certame.	A inclusão da temática de promoção da igualdade étnico-racial e legislação específica em todos os editais de concurso público e, por conseguinte, a abordagem aprofundada, múltipla e transversal no decorrer das fases classificatórias e eliminatórias.	<ul style="list-style-type: none"> - Exigência de conhecimentos mínimos sobre práticas antirracistas e legislação pertinente. - Constatação pelos(as) candidatos(as) da importância da temática na sua atuação funcional. - Reflexão sobre os fundamentos das normas vigentes sobre igualdade racial. - Estudo sobre o direito e as relações raciais, além de práticas e ações antidiscriminatórias, despertando nos(as) candidatos(as) a importância do tema para sua atuação funcional. 	Recomendação nº 40/2016 – “Art. 2º Os ramos do MP da União e dos estados incluem o tema da promoção da igualdade étnico-racial e legislação específica correspondente como matéria obrigatória nos editais de concurso para provimento de cargos e nos cursos de formação inicial e continuada de membros e servidores do MP” (Brasil, 2016).

(Continua)

(Continuação)

	Categoria	Modalidade que confere maior eficácia à política de cotas raciais	Pontos positivos	Normativas do CNMP
5	Controle da comissão de heteroidentificação e da banca do concurso.	Formação de comissão por integrantes da própria instituição ou adoção de mecanismos que imponham diretrizes e permitam a fiscalização das bancas externas. Além disso, a obrigatoriedade da instituição de comissões de heteroidentificação, preferencialmente em momento inicial do certame. Em conjunto, a definição de parâmetros de condução dos trabalhos, como quórum de decisão, consequências da ausência no dia da entrevista e recursos. Aponta-se também a importância da transparência dos trabalhos da comissão, inclusive quanto à sua composição, que deve respeitar a diversidade étnico-racial dos(as) membros(as).	<ul style="list-style-type: none"> - Controle da garantia de respeito à diversidade racial e de gênero. - Controle da necessidade de que os(as) integrantes da comissão/banca terão conhecimento sobre as normativas pertinentes do CNMP e sobre relações étnico-raciais. - Garantia de que a decisão da comissão de heteroidentificação seja condizente com o contexto local, aplicando-se os termos da Portaria Normativa nº 4/2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. - Controle da obrigatoriedade de inclusão da temática da promoção da igualdade racial no conteúdo das provas. - Maior transparência quanto ao cumprimento dos itens anteriores. - Fiscalização efetiva do cumprimento das normas que regem as ações afirmativas, de modo a coibir fraudes e desvios de finalidade. 	Não há.

Elaboração das autoras.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame analítico dos editais permitiu identificar incongruências em contrariedade aos avanços sociais conquistados pela população negra no Brasil, que foram promovidos, pelo menos em parte, pelos instrumentos constitucionais e infraconstitucionais vigentes.

Da análise dos resultados, observa-se o desafio que as disposições editalícias representam para o êxito da política pública. Em que pese os percentuais de vagas reservadas nos editais, entre os onze estados que realizaram provas no período abrangido pela pesquisa, somente quatro possuem candidatos(as) negros(as) aprovados(as). O MP do Piauí obteve o maior percentual de aprovação, seguido pelos MPs de Minas Gerais, Paraíba e Bahia.²⁷

A simples previsão de um percentual de vagas para candidatos(as) negros(as), sem aferir o gradativo avanço nas etapas do certame, também traz prejuízo para a avaliação da eficácia da política afirmativa. Assim, espera-se contribuir com a previsão qualificada das cotas raciais em concursos públicos do MP e ampliar, assim, a possibilidade de reparação histórica à população negra brasileira.

Nessa perspectiva, é imprescindível a edição de nova resolução sobre o tema, que padronize a aplicação das cotas raciais nos concursos dos MPs, com o objetivo de garantir a efetividade de tão importante política pública.

27. Vale ressaltar, por oportuno, que não houve a obtenção da informação acerca do número de candidatos(as) autodeclarados(as) negros(as) aprovados(as) na fase de provas orais dos MPs de São Paulo, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 40, de 9 de agosto de 2016.** Recomenda a criação de órgãos especializados na promoção da igualdade étnico-racial, a inclusão do tema em editais de concursos e o incentivo à formação inicial e continuada sobre o assunto. Brasília: CNMP, 2016.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 170, de 13 de junho de 2017.** Dispõe sobre a reserva aos negros do mínimo de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos do Conselho Nacional do Ministério Público e do Ministério Público brasileiro, bem como de ingresso na carreira de membros dos órgãos enumerados no art. 128, incisos I e II, da Constituição Federal. Brasília: CNMP, 2017.

KILOMBA, G. **Memórias da plantação:** episódios de racismo cotidiano. Tradução de Jess Oliveira. 1. ed. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.