



Artigo

**As Cotas Raciais na Prefeitura Municipal de São Paulo, Brasil:
análise da implementação da política pública**

*The Racial Quotas in the City Hall of São Paulo, Brazil:
analysis of the implementation of the public policy*

*Las Cuotas Raciales en el Ayuntamiento de São Paulo, Brasil:
análisis de la aplicación de la política pública*

*Les Quotas Raciaux dans le Hôtel de ville de São Paulo:
analyse de la mise en œuvre de la politique publique*

Renata Lira Cordeiro¹ e Ana Carolina Inamine Amaro²

¹ Graduanda em Gestão de Políticas Públicas na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: renata.cordeiro@usp.br

² Graduanda em Gestão de Políticas Públicas na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: anacarolpp@usp.br

Resumo

O artigo tem por objetivo disponibilizar uma discussão sobre a ação afirmativa de cotas raciais para ingresso de servidores e servidoras na Prefeitura Municipal de São Paulo - PMSP. Isto posto, primeiramente discutiremos alguns conceitos éticos que estabelecem relações com os aspectos da formulação da política pública na incumbência de uma sociedade justa e democrática. Em outro momento, definiremos os principais pontos da política analisada por meio dos textos da lei, decretos e governos, assim como o seu histórico e momento político. Em uma pesquisa ativa com dados de perfil de raça e gênero dos cargos do quadro de servidores e servidoras, e em entrevista com o legislador Vereador Reis e o analista de políticas públicas Lucas Ambrózio, pretendemos estabelecer uma base para explorar os possíveis impactos da política pública estudada.

Palavras-Chave: Ética; Políticas Públicas; Cotas Raciais; Racismo Institucional; Lei Municipal Nº 15.939/2013.

Abstract

The main objective of this article is to provide a debate on the affirmative action of racial quotas for hiring civil servants in the City of São Paulo - PMSP. Thus, firstly, we will explore some ethical concepts which establish relations with aspects of the formulation of public policies in the commitment to a just and democratic society. Moreover, we will determine the main points of this policy through laws and regulations, decrees and administrations, as well as its history and political situation. Based on an active research, with data on race and gender profile of civil servants' positions, and after interviewing legislator Vereador Reis and public policy analyst Lucas Ambrózio, we intend to lay the foundation to explore the possible impacts of this (public) policy.

Keywords: Ethics; Public Policies; Racial Dimensions; Institutional Racism; Municipal Law Nº 15.939/2013.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo proporcionar una discusión sobre la acción afirmativa de las cuotas raciales para el ingreso de funcionarios y funcionarias en la Prefeitura Municipal de São Paulo - PMSP. Dicho esto, primero discutiremos algunos conceptos éticos que establecen relaciones con aspectos de la formulación de políticas públicas a cargo de una sociedad justa y democrática. En otro momento, definiremos los principales puntos de la política analizada a través de los textos de la ley, decretos y gobiernos, así como su historia y momento político. En una encuesta activa con datos sobre los perfiles de raza y género de los puestos de trabajo de hombres y mujeres, y en entrevistas con el legislador Concejal Reis y el analista de políticas públicas Lucas Ambrózio, pretendemos establecer una base para explorar los posibles impactos de la política pública estudiada.

Palabras Clave: Ética; Políticas Públicas; Dimensiones Raciales; Racismo Institucional; Ley Municipal Nº 15.939/2013.

Resumé

L'article a pour objectif d'ouvrir une réflexion sur l'action positive de la mise en place de quotas raciaux pour l'accès à la fonction publique au sein de la municipalité de São Paulo. Ainsi, nous aborderons d'abord quelques concepts éthiques qui établissent des relations entre cette politique de quotas et une politique publique en charge d'une société juste et démocratique. Puis nous définirons les principaux points de cette politique d'inclusion analysée par le biais des textes de loi, des décrets et des gouvernements, ainsi que de son historique et son moment politique. Dans une enquête active s'appuyant sur des données raciales et de genre sur les postes de fonctionnaires, et au travers d'entretiens avec M. Reis, conseiller municipal, et avec l'analyste des politiques publiques Lucas Ambrózio, nous avons l'intention d'établir une base pour explorer les possibles impacts des politiques publiques étudiées.

Mots-clés: Éthique; Politiques Publiques; Dimensions Raciales; Le Racisme Institutionnel; Loi municipale N° 15.939/2013..

Introdução

A Lei 15.939/2013 de cotas raciais na Prefeitura de São Paulo é nossa questão central, que será desenvolvida a partir de pontos fundamentais como a construção social do racismo estrutural brasileiro, a responsabilidade do Estado com o princípio da igualdade e os resultados da ação afirmativa de cotas raciais. Para o estudo de caso escolhido, utilizamos como metodologia uma revisão bibliográfica sobre o assunto no campo da Ética, assim como dados quantitativos disponibilizados para a pesquisa, visando o enriquecimento da discussão. A pesquisa de campo, formada a partir de revisão de literatura (Rodrigues, 2013, Silva 2012, 2013) entrevistas, aulas e palestras com pessoas de diferentes áreas de atuação da aplicação da política pública em questão foi composta por:

- (I) **no espaço político** a entrevista com o vereador Paulo Batista dos Reis da bancada do PT, coautor do Projeto de Lei e articulador da aprovação da Lei Municipal, em seu primeiro mandato eleito em 2012.
- (II) **no âmbito de administração de políticas públicas** a entrevista com Lucas Ambrózio Lopes da Silva, analista da carreira de gestão e política públicas da PMSP e doutor em Administração Pública e Governo pela EAESP/FGV. E a palestra disponibilizada pela Secretaria de Direitos Humanos - SMDH, ministrada pela Coordenação da Promoção da Igualdade Racial - CPIR;
- (III) **no campo acadêmico**, uma palestra sobre racismo institucional, na Faculdade de Direito da USP, com a participação da Professora Doutora Gislene Santos.

A contribuição da pesquisa é analisar a lei em seu breve percurso de aplicação e seus possíveis impactos no quadro de servidores e servidoras da Prefeitura Municipal de São Paulo. Assim como iniciar o debate de avaliações e monitoramento da importância de políticas públicas que visam à reparação histórica como processo de diminuir as desigualdades estruturais (Rodrigues, 2013; Roth, 2017; Silva, 2018ab).

1. Dimensões éticas e Políticas

Pensar em políticas públicas no Brasil de forma ética é irremediavelmente enfrentar o principal problema do país: a desigualdade estrutural que perpassa todos os âmbitos da nossa sociedade. Para Henry Shue (2008), estabelecer uma política pública é um julgamento ético, pois pressupõem que algumas coisas importam e outras não, e que algumas coisas importam muito mais do que outras.

Ou seja, formular políticas públicas é pensar soluções para determinados problemas e para que algo seja enfrentado por meio de uma ação pública (Lascoumes & Le Galès, 2012ab; Silva, 2018ab), ele deve primeiramente ser percebido como um problema, sendo a visão ética fundamental para que possamos entender o que deve ser considerado como um problema na nossa sociedade e, dentre tantos problemas, quais serão priorizados, visto que as demandas são inevitavelmente maiores do que o poder público é capaz de atender.

Desta forma, o não enfrentamento das desigualdades é uma escolha que demonstra um projeto de manutenção de poder e de privilégios que coloca à margem das esferas decisórias grandes parcelas da população. A Ética como um pacto de integridade social é capaz de gerar políticas públicas com motivos razoáveis, pois se baseia em ideias como as de justiça e bem estar coletivo (Silva, 2009; Shue, 2008) e por isso as políticas públicas de combate à desigualdade não apenas possuem um evidente caráter ético como são fundamentais para que possamos conceber a possibilidade de uma sociedade mais justa e democrática.

Segundo os dados da Escalada da Desigualdade (FGV, 2019), a desigualdade de renda domiciliar per capita do trabalho continua aumentando pelo 17º trimestre consecutivo. A pesquisa mostra ainda que, desde o final de 2014 até o 2º trimestre de 2019, a renda dos 50% mais pobres caiu 17%, enquanto a renda do 1% mais ricos cresceu 10%. Porém, para compreendermos a desigualdade brasileira em todas as suas indecorosas dimensões, não basta olharmos para as diferenças sociais e econômicas, é preciso incluir também as interseccionalidades de raça e gênero. Conforme dados do Atlas da Violência (Caleiro, 2018), no ano de 2016, a taxa de homicídios de negros foi duas vezes e meia maior que a de brancos, e entre as mulheres negras o número de homicídios é 71% superior ao de mulheres brancas.

Na educação e no mercado de trabalho, os números da desigualdade também são alarmantes: a taxa de analfabetismo é mais que o dobro entre negros e pardos do que entre brancos, enquanto, inversamente, o número de pessoas com ensino superior é mais do que o dobro entre brancos em relação aos negros e pardos (Perosa, Lebaron & Leite, 2015; Caleiro, 2018). Os números mostram ainda que a diferença média de renda de trabalho entre negros e brancos é de mais de mil reais mensais e o número de desemprego entre negros e pardos também é superior do que entre brancos (Caleiro, 2018).

Para Lilia Schwarcz (2019), a nossa história escravocrata persiste, restando encravadas nas práticas, costumes e crenças sociais, na privação ao acesso de direitos básicos, produzindo ainda hoje novas formas de racismo e de estratificação. Os números deixam claro que as desigualdades são estruturas que se sobrepõem, se somam e se perpetuam, favorecidas pelas hierarquias da nossa sociedade. Desta forma, desigualdades sociais, de raça e de gênero devem ser pensadas de forma interseccional e estrutural.

A Teoria da Dominância Social (Pratto; Sidanius; Levin, 2006) procura entender os processos que produzem e mantêm as hierarquias sociais em múltiplos e complexos níveis de análise. Alguns destes níveis incluem: os indivíduos, os grupos, as instituições e a sociedade como um todo. Portanto, é preciso considerar o papel da sociedade e das instituições na produção e na manutenção das hierarquias que incentivam as diversas formas de opressões, para que assim possamos atuar no enfraquecimento de tais mecanismos em todos os níveis, do individual ao estrutural e vice-versa.

Segundo esta teoria a estrutura social atual favorece mais os comportamentos que mantêm as hierarquias do que os comportamentos chamados de hierarquicamente atenuantes. Ou seja, nossa sociedade, por si só, incentiva à discriminação praticada por indivíduos e instituições através da facilidade que esses encontram para performar ações que mantêm e aumentam a desigualdade (Pratto, Sidanius & Levin, 2006).

A leitura da obra de Hannah Arendt, especialmente no que tange o conceito de Banalidade do Mal (Arendt, 2007), vai ao encontro da Teoria da Dominância Social e também nos ajuda a compreender como as violências institucionais, entre elas o racismo, se reproduzem através de determinadas estruturas hierarquizadas e avessas ao pensamento crítico, favorecendo a banalidade do mal e fazendo com que sujeitos aparentemente comuns sejam capazes de cometer atos de crueldade e discriminação.

O incentivo aos comportamentos opressores, como mencionado por Pratto, Sidanius e Levin (2006), encontra na irreflexão, característica da banalidade do mal, o campo perfeito para sua perpetuação. É na personalidade banal que o cidadão mediano demonstra, no seu trabalho cotidiano e burocrático, uma disposição a cumprir tudo aquilo que lhe é solicitado sem maiores questionamentos, que residiam os perigos da banalidade do mal (Arendt, 2007).

O ato de “apenas” cumprir ordens superiores, em parte, remove a responsabilidade, tanto de exercer o pensamento crítico e o julgamento moral, como de arcar com as possíveis consequências de seus atos. Daí a facilidade existente em manter as estruturas sociais dominantes. Portanto, é preciso compreender as engrenagens desse sistema capaz de transformar cidadãos comuns em funcionários exemplares, dispostos a cumprir ordens, sem nunca as questionar, em engrenagens a serviço da perpetuação das opressões e desigualdades.

Max Weber (2015) trata da burocracia como inescapável pela sua suposta racionalização, mas alerta para o risco de um funcionalismo público duro e sem alma, o que se relaciona diretamente com a banalidade do mal de Hannah Arendt e com a necessidade do diálogo ético na formulação de políticas públicas. Para Muniz (2019), quando pensamos nos modelos estatais atuais e seus desenhos institucionais, as previsões normativas de igualdade tendem a ser abstratas e despersonalizadas, não encontrando efetividade no caso concreto. Logo, podemos dizer que a burocracia estatal tem contribuído com a reprodução de padrões de desigualdade que incluem o racismo institucional.

Segundo Gislene Aparecida dos Santos:

O que temos chamado de racismo institucional, no Brasil, é aquilo que se sustenta por meio das discriminações indiretas, ou seja, pelas ações das próprias instituições, nas práticas de socialização, regulação e ordenamento da vida em sociedade por meio das regras que são criadas e utilizadas para satisfazer as necessidades básicas dos indivíduos. (Santos, 2013:121).

Significa dizer que o racismo faz parte não só das instituições, mas da sociedade como um todo sendo reproduzido e mantido através das instituições, públicas e privadas, assegurando a ordem social vigente. Casos de racismos explícitos têm sido cada vez menos tolerados, especialmente depois da Lei nº 7.716, de 1989, que em seu Art. 1º diz que “serão punidos, na forma desta Lei, os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional.” Porém, há um tipo de racismo muito mais comum e de difícil combate, especialmente em sua forma institucional: o racismo aversivo.

Trata-se do racismo implícito, velado, que muitas vezes não se reconhece enquanto racismo (Dovidio & Gaertner, 2004). O racista aversivo, na teoria, pode até apoiar a causa racial, mas, ao mesmo tempo, possui sentimentos e crenças negativas em relação aos negros, até mesmo de forma inconsciente. Um exemplo disso está na forma como determinadas atitudes são lidas de maneira diferentes ao serem praticadas por brancos ou negros.

Não é que o racismo explícito não exista mais ou que todos os brancos sejam racistas, mas o racismo aversivo, em geral, conforme Dovidio e Gaertner (2004), caracteriza as atitudes de uma grande proporção de brancos que expressam uma imagem não preconceituosa e por isso podemos dizer que ele está fortemente relacionado ao racismo institucional (Galeão-Silva, 2016; Honneth, 2003, Santos, 2011).

Segundo pesquisa do Ibope (Diógenes; Castanho, 2017), só 2 em cada 10 brasileiros se reconhecem como preconceituosos, embora 73% admitam já terem feito comentários considerados racistas, machistas e homofóbicos. Para Márcia Cavallari, diretora executiva do Ibope Inteligência, o brasileiro não tem consciência de suas atitudes preconceituosas. O racista aversivo, conforme exemplificado pela pesquisa acima, embora reconheça que o preconceito racial é ruim, ele não reconhece em si mesmo tal preconceito, o que faz com que seja muito mais difícil pensar em políticas públicas de combate.

Mesmo as políticas públicas de inclusão e reparação histórica, como as de cotas, acabam por esbarrar nos efeitos do racismo institucional, por exemplo, mesmo que negros e negras consigam ter acesso à educação e à inserção no mercado de trabalho através de políticas afirmativas, eles encontram dificuldades em ascender aos níveis hierárquicos mais elevados. Neste contexto, a política escolhida, que prevê cotas raciais no funcionalismo da prefeitura de São Paulo, se encontra dentro das políticas de inclusão e reparação histórica. Tais políticas levantam discussões acerca dos benefícios e malefícios da diferenciação. Porém, conforme Boaventura de Sousa Santos (2003:56):

Temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades.

Em resumo, não há como se falar em igualdade quando existem grandes desigualdades de acesso e de oportunidades, sendo fundamentais políticas que visem diminuir essa distância. As políticas de cotas são necessárias em um contexto de desigualdade e continuarão sendo até que a igualdade seja alcançada. Tais políticas devem vir acompanhadas de outras ações públicas que se utilizem de instrumentos que permitam, por exemplo, a criminalização do racismo.

De fato, são necessárias ações públicas que sustentem em políticas públicas que sejam capazes de vislumbrar melhor os motivos da diminuição de jovens negros e negras na educação no ensino médio e construir pontes de superação dessa condição nefasta que nega igualdade e reconhecimento; nega o direito à igualdade na diferença (Honneth, 2003).

Para Schwarcz (2019:33), nós “herdamos um contencioso pesado e estamos tendendo a perpetuá-lo no momento presente” através do senso comum que age perversamente no silêncio e na convivência no cotidiano das nossas instituições. Desta forma, a não proposição de políticas públicas de enfrentamento das desigualdades contribui com a manutenção da banalidade do mal, sendo o pensamento crítico e a visão ética, fundamentais para a formulação de políticas públicas que se proponham a romper com esse ciclo hediondo de forma efetiva (Santos, 2011; Neri, 2019). É neste contexto que se insere a política de cotas raciais na prefeitura de São Paulo, que visa não apenas uma reparação histórica, mas também a composição de um funcionalismo público mais heterogêneo e alinhado à nossa realidade social, especialmente em cargos decisórios, tendendo assim a gerar políticas públicas mais alinhadas às dimensões éticas.

2. Implementação da Lei 15.939/2013

Seguindo os conceitos de ética trabalhados, vemos que eles estão alinhados com a política pública implementada no município de São Paulo, que estabelece políticas de cotas raciais para ingressos de negros e negras na Prefeitura Municipal de São Paulo como forma de ação afirmativa contra o racismo institucional.

Mas antes de abordar o estudo de caso da implementação da Lei e suas aplicações, é de grande relevância contextualizar, mesmo que brevemente, as políticas raciais no Brasil, pontuando de forma cronológica cinco episódios importantes.

O primeiro, em 2002, marca um grande debate público acerca das políticas compensatórias e a efetivação de ações afirmativas, resultando no segundo episódio, que foi a criação da Secretaria Especial de Políticas da Igualdade Racial, em 2003. Já em 2010, foi aprovado o Estatuto da Igualdade Racial, o qual juridicamente coíbe ações de discriminação e estabelece políticas de inclusão.

Em 2012, atingimos um marco no que se refere aos dois últimos pontos: o julgamento do STF que determina como constitucional o polêmico processo de na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186 sobre cotas raciais da Universidade de Brasília e a Lei que estabelece no mínimo de 50% das vagas das instituições federais de ensino superior.

Lei nº 12711, de 29 de agosto de 2012 no art. 3º. Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A partir da contextualização da institucionalidade da questão racial no âmbito nacional, podemos voltar para a cidade de São Paulo, ano de 2013. Ao assumir o poder executivo, Fernando Haddad decide se alinhar às políticas federais, implementando a Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial (SMPIR), portanto criando legitimidade e dando força política à questão da igualdade racial no município.

Logo, atingindo maior visibilidade e com o respaldo técnico capacitado da SMPIR, abre-se uma janela de oportunidade política para a implementação da lei de cotas para a administração pública da cidade, com uma ação conjunta de criação legislativa que estabelece cotas raciais para o funcionalismo público municipal. Porém, mesmo com o apoio do executivo, não foi simples a tramitação dessa pauta na Câmara dos Deputados.

Segundo o vereador Reis nos declara em entrevista que muitas pessoas nas comissões se colocavam contra ao projeto, para ter sucesso na aprovação da Lei foi necessária a utilização de estratégia como escolher o dia para pautar o projeto quando sabia da ausência de pessoas que eram fortemente contrárias a política.

Portanto, o município de São Paulo instituiu o mínimo de 20% de cotas para negros e negras ou afrodescendentes que ingressam no serviço público, por meio da Lei nº 15.939, em 23 de dezembro de 2013, e pelo Decreto Regulamentador nº 54.949, de 22 de março de 2014, em sincronia com as medidas federais estabelecidas por meio da Lei 12.990/2014.

A partir de então, a SMPIR, junto com a Secretaria Municipal de Gestão (SG), iniciam um trabalho administrativo integrado para a efetivação do cumprimento da legislação. O relatório chamado São Paulo Diverso: Fórum de Desenvolvimento Econômico Inclusivo, produzido pela SMPIR em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento- BID, elucidar detalhadamente através de dados quantitativos, como a população negra paulistana não está em par de igualdade de direitos e oportunidades em muitos setores, incluindo o acesso ao emprego formal e as diferenças salariais, fortalecendo assim a necessidade de aplicação da lei na administração pública.

A renda média individual para ocupações em serviços, por raça e gênero, observamos desigualdades de remuneração no nível do ensino médio e no nível superior, conforme ilustrado na Figura 1.

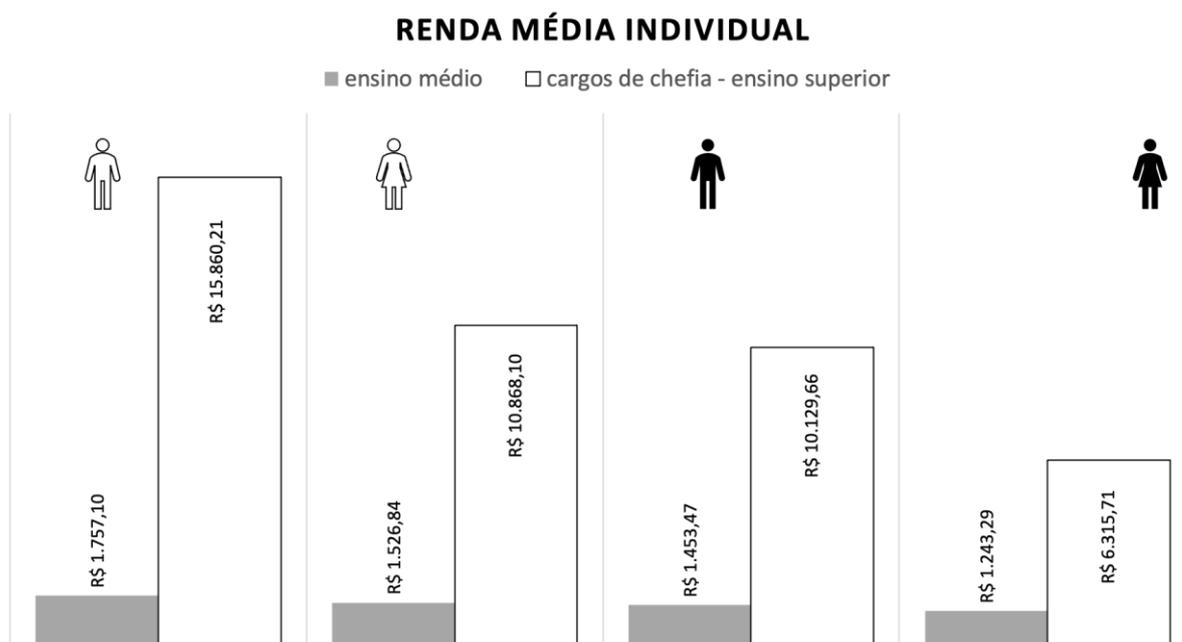


Figura 1: Renda média individual por raça e gênero. Fonte: São Paulo Diverso.

Desta forma, todos os novos concursos são trabalhados para a efetivação da lei, que em seu decreto regulatório estabelece a aferição fenotípica das candidatas e candidatos que se declararam como negra(o) ou parda(o). Esse processo é assumido por uma comissão qualificada da CPIR, conforme apresentado em aula por Thiago Nogueira, da Coordenação de Promoção da Igualdade Racial - CPIR (antiga Secretaria de Promoção de Igualdade Racial - SMPIR).

O processo de heteroidentificação é o procedimento pelo qual o pertencimento racial do(a) candidato(a) é confirmado por banca de aferição de cotas. Mas a lei não se limita aos concursos públicos, obrigando todos os cargos de comissão, efetivos e de estágio nos órgãos da Administração Pública Direta e Indireta a disponibilizarem no mínimo 20% das vagas de ingresso para negras, sempre respeitando a lista de chamada da proporcionalidade, as quais são fiscalizadas da SG e pela SMPIR.

3. Análise da Política Pública e Discussão Ética

Com a implementação da lei e a responsabilidade administrativa das duas Secretarias (SMPIR e SG), se fez necessário um levantamento de dados, com recorte racial e de gênero de todos os efetivos da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) em 2014, que vem sendo alimentado continuamente pelo analista de políticas públicas Lucas Ambrózio, responsável por pesquisas e análises na área, sendo assim possível verificar os impactos práticos da lei. No início de 2019, Ambrózio traz em seu relatório de desenvolvimento da aplicação da Lei de Cotas na PMSP, gentilmente disponibilizado para a construção deste trabalho, com dados quantitativos dos(as) servidores(as) ativos na PMSP por cargos de 2014-2018, verificados no mês de dezembro de cada ano.

Analisando a planilha disponibilizada no anexo 1, conseguimos verificar facilmente demonstrado na Figura 2, que a PMSP tem em seus efetivos a maioria são de mulheres, até mesmo antes mesmo da lei entrar em vigor já detinha o mínimo de 20% de negros e negras em seu quadro de servidores. Porém, como mencionado anteriormente, o estudo traz, além da proporção geral, a proporção por cargos e por órgãos, revelando que o aparente cumprimento da lei não se sustenta após uma análise mais aprofundada.

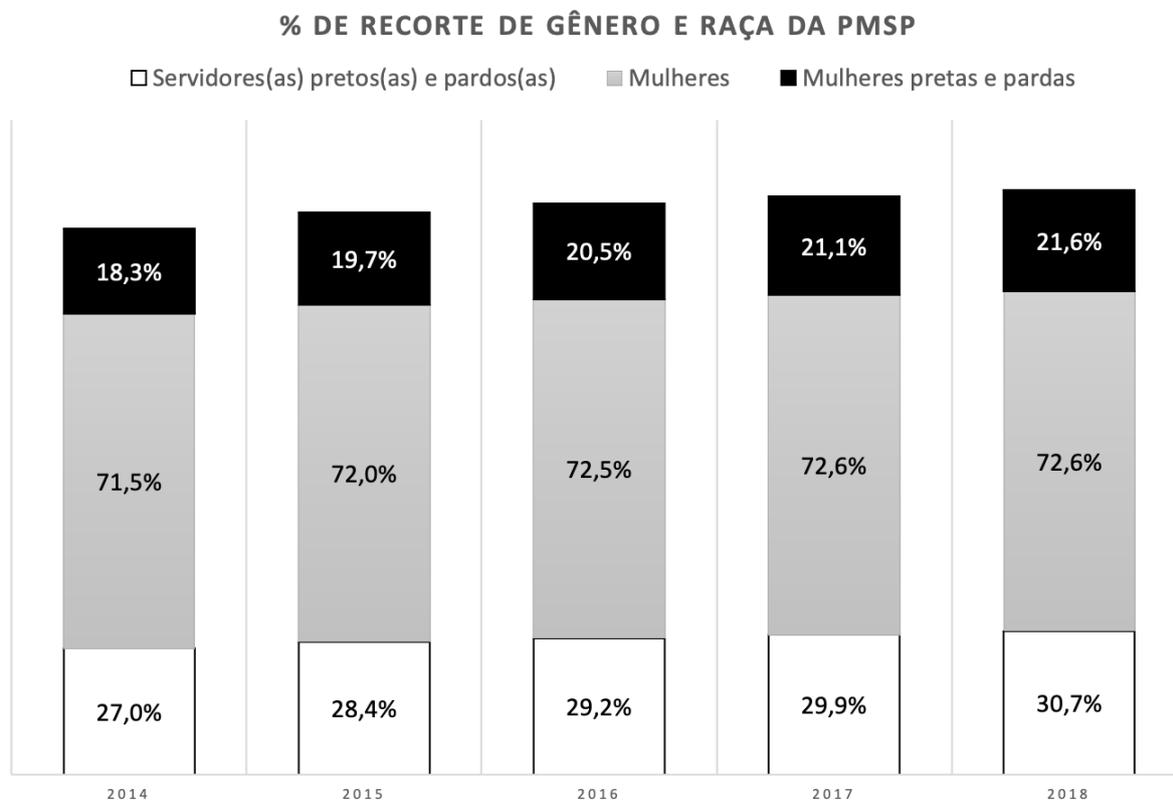


Figura 2: Percentual total de servidores e servidoras em recortes raciais e gênero de 2014-2018.

Outro ponto é o quadro da educação nos cargos de professoras e professores é elucidativo na Figura 3, pois revela que mais da metade quantitativa do total dos servidores(as) públicos no município de São Paulo. Dentro deste recorte, quase 60% são mulheres negras e pardas, uma quantidade considerável, o que nos leva a deduzir que esse cargo faz o total da PMSP parecer bem inclusivo, elevando o percentual geral.

RELAÇÃO % PROFESSRES(AS) EM RELAÇÃO AOS DEMAIS CARGOS DA PMSP

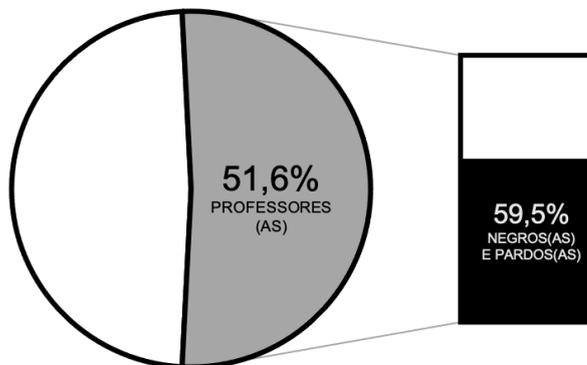


Figura 3: Relação percentual do cargo professor(a) em relação de quadro de pessoal da PMSP.

Apesar disso, a construção da implementação da lei levou em consideração essa desigualdade de proporção racial entre os cargos, órgão e níveis salariais. Por isso trouxe no Decreto nº 57.557 claramente que a proporção de negros(as) e pardos(as) devem ser respeitadas em todas as categorias. Onde podemos verificar a aplicação dessa política pública nos concursos posteriores à implementação da lei, porém na normativa vale ressaltar que essa proporcionalidade se limita aos ingressos e não ao todo.

E é justamente aí que esbarra s execução da política pública analisada. Ampliando as análises por cargos, vemos que os cargos com maiores remunerações e maior poder de decisão ainda não alcançam a meta estabelecida na Lei nº 15.939/2013. Uma boa representação disso está na figura 4 de ilustra os cargos com maiores e menores percentuais da população negra.

PERCENTUAL DE CARGOS COM OS MAIORES E MENORES ÍNDICES

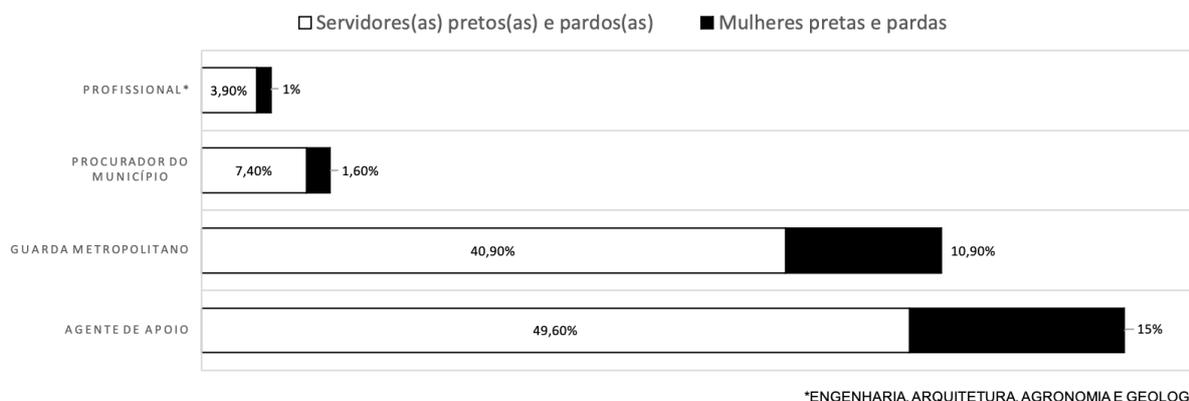


Figura 4: Cargos com maiores e menores percentuais de pessoas negras e pardas.

Lembrando que tais cargos muitas vezes não estão sujeitos ao concurso público por serem cargos de confiança e, portanto, de livre provimento. Outros cargos, também de maior nível salarial e hierárquico, ainda não tiveram a abertura de novos concursos após a implementação da Lei, postergando a sua efetiva aplicabilidade. Por outro lado, os profissionais com os menores salários e com nível de ensino mais baixo superaram significativamente a alíquota de negros e negras estabelecida na lei, mesmo também não havendo novos concursos.

Isto posto, verificamos que a limitação de grandes quantidades de ingressantes pela via do concurso público, cuja aplicabilidade da lei está diretamente ligada, impõe uma barreira de tempo para um retorno mais expressivo. Porém, uma solução para a aceleração da representatividade racial na gestão das grandes decisões, estaria nos cargos mais rotativos e de grande poder decisório. Estamos falando do alto escalão do executivo (os chamados cargos de confiança), com eles teríamos representatividade no centro do poder decisório com o mínimo de 20% de negros e negras ocupando essas posições, certo? Errado, pois a aplicação dessa parte da lei, onde são mencionados os cargos escolhidos pelo prefeito e os comissionados, vem sendo revogada a cada ano por todos os três prefeitos que São Paulo teve até agora após o início da vigência da Lei nº 15.939.

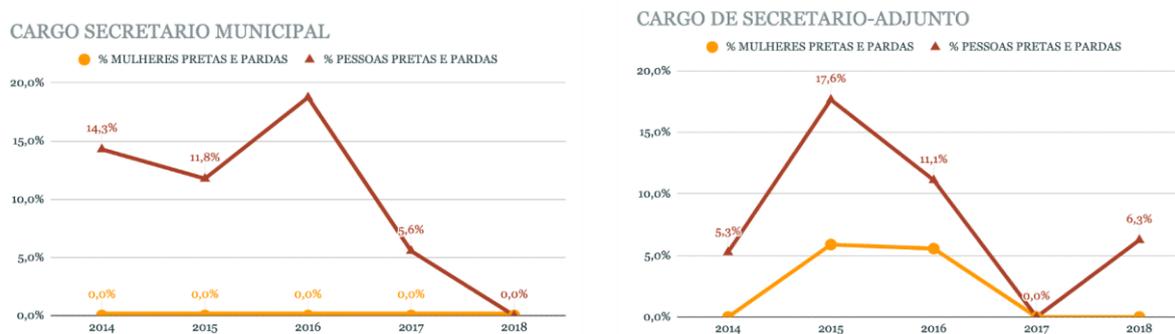


Figura 5: Percentual de pessoas negras e pardas em cargos de alta escalão.

Como observado na Figura 5, existe um aumento significativo na gestão Haddad nos cargos ocupados por negros e pardos, algo muito menos significativo em cargos ocupados por negras e pardas, mas que não chega a ser suficientemente adequado na política pública implementada.

Mesmo assim, é um cenário bastante diferente de seu sucessor que, além da diminuição de cargos de confiança ocupados por pessoas negras e pardas, também extinguiu a SMPiR e incluiu apenas alguns de seus membros na Coordenação de Promoção da Igualdade Racial (CPIR), fazendo dela uma parte da Secretaria Municipal dos Direitos Humanos (SMDH), o que demonstra uma clara opção pela diminuição da força política anterior. O funcionamento da CPIR fica praticamente limitado à fiscalização do Decreto 57.557/2016 que regulamenta a Lei 15.939 de cotas, o que torna a CPIR garantidora da sua execução, algo de extrema relevância, mas, por outro lado, desfazer a SMPiR diminui novas ações afirmativas de promoção da igualdade racial no município e a visibilidade e prioridade do combate ao racismo institucional.

Podemos considerar que a possibilidade de constante revogação da aplicação das cotas para cargos comissionados pode ter sido uma possível aresta intencional na própria formulação da Lei nº 15.939, já supondo que não teríamos candidatos(as) negros(as) e pardos(as) suficientes dentro desse ciclo de "confiança", o que pode ser classificado como um racismo aversivo institucionalizado do executivo e que fortalece o "teto de vidro", impedindo que negros e negras ascendam aos cargos mais elevados na PMSP.

Apesar de sua efetividade no ingresso no quadro de pessoal, se faz necessário evidenciar que nos últimos anos prevaleceu uma forte política de enxugamento da máquina pública, que diretamente envolveu a diminuição de concursos e consequentemente mirrando novos ingressos, exatamente onde se é aplicada a política.

Desta forma, delongando o objetivo da lei de cotas em tornar a burocracia da PMSP mais democrática e representativa em caráter racial, tornando sua formação de no mínimo 20% de negros(as) e pardos(as) em todos os níveis e órgão. Ou seja, a política pode se tornar morosa em chegar em seu ideal, exatamente pela natureza da dinâmica de rotatividade de servidores(as), resultando em uma política pública de longo prazo.

Por um outro lado mais otimista, a política pode ser amadurecida e fortalecida de acordo com um momento político que traga a pauta com mais significado na agenda governamental. Como ser possível um maior controle de toda a força de trabalho prestada pela Prefeitura de São Paulo, no exemplo de terceirizados e organizações sociais também se submeterem as cotas. Isto já está previsto em lei, mas pela falta de força política e recursos nesta pasta não existe ainda um acompanhamento mais próximo.

Como bem apontado em entrevista por Lucas Ambrózio, a pluralidade é essencial para a melhora da qualidade de atendimento do serviço público em todos os níveis, incluindo desde o burocrata de nível de rua, que atende diretamente a população, o burocrata das áreas meio e, principalmente, o do alto escalão do funcionalismo público, responsável pela maioria das decisões acerca da formulação e implementação das políticas públicas.

Quanto à sua eficácia, está claro que ainda há um longo caminho a percorrer, especialmente no que tange a maior recorrência de concursos públicos, que garantem a aplicação da percentagem mínima estabelecida na lei.

Especialmente para os cargos mais elevados, e a superação de instrumentos que protelam o seu cumprimento nos cargos comissionados. Apesar disso, cada novo integrante da gestão pública enquadrado na lei de cotas possui um papel simbólico fundamental no combate ao racismo institucional e na viabilização de um projeto verdadeiramente democrático.

Tal projeto democrático deve ser antirracista, assim como o negro deve ser compreendido como sujeito político universal que logra garantia fundamental de ter sua cidadania e dignidade integralmente observados em planos normativo e instrumental. (Muniz, 2019).

Considerações Finais

Embora esteja clara a importância de tal política pública para a sociedade e sua relevância na inclusão de pessoas negras no serviço público, seus maiores benefícios serão vistos especialmente a longo prazo, quando teremos um quadro de servidores públicos mais heterogêneos atuando na formulação e implantação de políticas públicas.

Faz-se necessário não só o aumento de contratação de pessoas negras e pardas, mas também que as mesmas tenham acesso a cargos em todas as áreas, inclusive as de alto escalão. Os dados apresentados neste trabalho nos revelam que, quando a política de cotas foi implementada pela Prefeitura de São Paulo o percentual mínimo já era cumprido. Ou seja, a questão não é apenas a contratação dessas pessoas, mas para quais cargos elas têm a possibilidade de contratação.

O portal do Instituto Geledés - Instituto da Mulher Negra, sugere o “teste do pescoço”, que consiste em observar os ambientes que frequentamos e avaliar a quantidade de negros que frequentam e usufruem daquele espaço em pé de igualdade. Fazendo este teste simples pode nos mostrar que o acesso das pessoas negras e pardas a espaços corporativos é restrito a cargos que remetem à servidão para com os outros trabalhadores daquele espaço.

As pessoas que trabalham com a limpeza, ou servindo o café, ou os porteiros e seguranças. A luta passa a ser então, pela oportunidade de acesso a diferentes funções. Como bem destacado por Santos:

Infelizmente os males do passado se perpetuam e se reproduzem. A dominação continua por meio da dominação econômica introduzida no passado e mantida no presente ainda colonialista. Sendo assim, é fundamental avaliar o que o colonialismo trouxe em termos destrutivos para todas as culturas e povos submetidos a essa forma de sistema/poder. (Santos, 2019:343).

Como Lilia Moritz Schwarcz destaca, as políticas de reparação não se trata apenas da questão pecuniária, mas também de política de memória, uma vez que notamos no Brasil uma dificuldade em lidar com aquilo que se refere às memórias, tanto em se tratando do período colonial quanto ao mais recente período militar.

A despeito de certos avanços sociais, instituições e postos de liderança continuam a ser dominados por brancos, na mesma medida em que os negros acabam sistematicamente discriminados. Simetricamente, nossas prisões e manicômios são ainda tomados por uma majoritária cor negra em seus mais diferentes tons. (Schwarcz, 2019:33).

Além disso, outros aspectos que não foram passíveis de aprofundamento pela limitação temporal do trabalho em questão, abrem espaço para novos estudos e pesquisas, especialmente em relação aos mecanismos que implicam na efetividade, eficácia e eficiência da política pública analisada, enquanto instrumento de inclusão social. Conforme Silva (2011:162):

Conclui-se que para o funcionamento das políticas públicas como instrumento de inclusão social é necessária a real implementação dos mecanismos que aumentem a sua efetividade, eficácia e eficiência, tais como: a formação de capital social; uma efetiva avaliação das políticas públicas, com consequente utilização dos resultados; implementação de controle sobre os grupos de interesse (lobby); e observância com vistas a exercer controle sobre as interferências decorrentes da globalização. Aliado a isso, um processo de desenvolvimento educacional que resgate os vínculos sociais da sociedade civil como um todo, lhe conferindo capacidade de efetuar propostas de efetivo interesse público.

Ou seja, o combate ao racismo institucional, tão enraizado em nossas entranhas sociais, passa por políticas públicas de inclusão e reparação, mas também por uma conscientização enquanto sociedade do nosso passado e presente de opressões e descriminalização, pois “a luta contra o racismo e a promoção da igualdade racial não são temas que afetam apenas e tão exclusivamente as populações negras” (Schwarcz, 2019:33), sua inaceitável permanência inviabiliza qualquer pretensão de uma democracia plena e digna de ser assim nomeada.

Deixando claro a importância das políticas públicas na ação pública como mecanismo de promoção de mudança social. Com a ação do estado em conjunto à participação de atores diversos auxiliares em forma de governança, em uma rede de força complementar (Silva, 2018: 196). Ação afirmativa de cotas têm grande potencial de fomentar um ciclo representativo social na cidade de São Paulo, porém o texto da Lei somente não é capaz de sustentar essa base ser uma presente luta política.

Referências Bibliográficas

- Arendt, Hannah. (2007). *Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal*. Tradução de José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras.
- Arendt, Hannah. (2000). *A vida do espírito: o pensar, o querer, o julgar*. Tradução de Antônio Abranches. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- Caleiro, João Pedro. (2018, 20 de novembro de). Os dados que mostram a desigualdade entre brancos e negros no Brasil. *Exame, Brasil*. Acessado em 10 de abril de 2020, de: <https://exame.com/brasil/os-dados-que-mostram-a-desigualdade-entre-brancos-e-negros-no-brasil/>
- Decreto n. 57.557. (2016, 21 de dezembro). Regulamenta a Lei nº 15.939, de 23 de dezembro de 2013, que dispõe sobre o estabelecimento de cotas raciais para o ingresso de negros, negras ou afrodescendentes no serviço público municipal. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*. n. 61 (239)-3.
- Diógenes, Juliana., & Castanho, William. (2017, 9 de outubro de). Só 2 em cada 10 brasileiros admitem ser preconceituosos, diz pesquisa Ibope. *Estadão, Brasil*. Acessado em 10 de Abril de 2020, de: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,so-2-em-cada-10-brasileiros-admitem-ser-preconceituosos-diz-pesquisa-do-ibope,70002034390>
- Dovidio, John., & Gaertner, Samuel. (2004). Aversive racism. *Advances in experimental social psychology*, Elsevier, 36, 1-52. Acessado em 10 de Abril de 2020, de: [https://doi.org/10.1016/S0065-2601\(04\)36001-6](https://doi.org/10.1016/S0065-2601(04)36001-6)
- Galeão-Silva, Luis G. (2016). Adesão ao Fascismo e Preconceito Sutil contra Negros: um estudo com universitários na cidade de São Paulo. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 6(1), 1-19. Acessado em 10 de Abril de 2020, de: <https://www.revistas.usp.br/rgpp/article/view/144103>
- Honneth, Axel. (2003). *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. Trad: Luiz Repa. São Paulo: Ed. 34.
- Neri, Marcelo. (2019, agosto de). A Escalada da Desigualdade - Qual foi o Impacto da Crise sobre Distribuição de Renda e Pobreza? *FGV Social, Centro de Políticas Públicas*. Acessado em 10 de Abril de 2020, de: <https://cps.fgv.br/desigualdade>
- Lascoumes, Pièrre., & Le Galès, Patrick. (2012a). *Sociologia da Ação Pública*. Aracajú: EdUFAL.
- Lascoumes, Pièrre., & Le Galès, Patrick. (2012b). A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, 9(18), 19-44. Acessado em 10 de Abril de 2020, de: <http://www.periodicoselétronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>
- Lei n. 7.716, de 5 de janeiro de 1989. (1989, 5 de janeiro). Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou cor. Brasília: Presidência da República. Acessado em 10 de Abril de 2020, de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17716.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%207.716%2C%20DE%205%20DE%20JANEIRO%20DE%201989.&text=Define%20os%20crimes%20resultantes%20de,de%20ra%C3%A7a%20ou%20de%20cor
- Lei n. 12.990 de 9 de junho de 2014. (2014, 9 de junho). 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, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília: Presidência da República. Acessado em 10 de Abril de 2020, de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/112990.htm

- Lei n. 15.939, de 23 de dezembro de 2013. (2013, 23 de dezembro). Dispõe sobre o estabelecimento de cotas raciais para o ingresso de negros e negras no serviço público municipal em cargos efetivos e comissionados. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*. n. 239-p.3.
- Motta, Fernando Cláudio Prestes. (ed.16). (2000). *O que é burocracia (Coleção Primeiros Passos)*. São Paulo: Brasiliense.
- Muniz, Veyzon Campos. (2019, 24 de maio de). Em políticas públicas não basta não ser racista, é necessário ser antirracista. *Justificando, Artigos*. Acessado em 10 de Abril de 2020, de: <http://www.justificando.com/2019/05/24/em-politicas-publicas-nao-basta-nao-ser-racista-e-necessario-ser-antirracista/>
- Perosa, Graziela Serroni., Lebaron, Frédéric., & Leite, Cristiane Kerches da Silva. (2015). O espaço das desigualdades educativas no município de São Paulo. *Pro-Posições*, 26(2), 99-118. <http://doi:10.1590/0103-7307201507705>
- Pratto, Felicia., Sidanius, Jim., & Levin, Shana. (2006). Social Dominance Theory and the Dynamics of Intergroup Relations: Taking Stock and Looking Forward. *European Review of Social Psychology*, 17, 271–320. Acessado em 10 de Abril de 2020, de: <https://doi.org/10.1080/10463280601055772>
- Rodrigues, Marta Maria Assumpção. (2013). *Políticas Públicas*. São Paulo: Publifolha.
- Santos, Boaventura de Sousa. (2003). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Santos, Gislene Aparecida dos. (2013). Eichmann, o Racismo Institucional e as Políticas Públicas: reflexões sobre o PIMESP e outras políticas. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 3(1), 113-131. Acessado em 10 de Abril de 2020, de: <https://www.revistas.usp.br/rgpp/article/view/97889>
- Santos, Gislene Aparecida dos. Estudos Pós-Coloniais e Antirracismo. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 9(2), 340-353. Acessado em 10 de Abril de 2020, de: <https://doi.org/10.11606/rgpp.v9i2.183453>
- Silva, Alessandro doares da. (2009). Contribuições dos Movimentos Sociais para a Desprivatização da ética na perspectiva da Psicologia Política. Em Sarti, Flávia M., & Santos, Gislene Ap. (Org). *Ética, Pesquisa e Políticas Públicas*. São Paulo: Rubio. Acessado em 13 de Janeiro de 2019, de: https://www.researchgate.net/publication/344041671_Contribuicoes_dos_Movimentos_Sociais_para_a_Desprivatizacao_da_Etica_na_perspectiva_da_Psicologia_Politica
- Silva, Alessandro (2012). *Psicologia Política, movimentos sociais e políticas Públicas*. Tese de Livre Docencia. Universidade de São Paulo. São Paulo.
- Silva, Alessandro Soares da. (2013). Um enfoque psicopolítico das políticas públicas. *Revista Electrónica de Psicología Política*, 11(30), 1-6. Acessado em 12 de maio de 2019, de: https://www.researchgate.net/publication/344664075_Un_Enfoque_Psicopolitico_de_las_Politicas_Publicas_Un_Enfoque_Psicopolitico_de_las_Politicas_Publicas
- Silva, Alessandro (2018a). Um Esboço do que poderia ser a Psicologia Política da Ação Pública. *Cadernos da ANPEPP, GT 62, Psicologia Política*. Acessado em 25 de fevereiro de 2018, de: https://www.researchgate.net/publication/344134091_Un_Esboco_do_que_poderia_ser_a_Psicologia_Politica_da_Acao_Publica
- Silva, Alessandro Soares da. (2018b). A Ação Pública: um outro olhar sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 8(1), 194-204. Acessado em 10 de Abril de 2020, de: <https://doi.org/10.11606/rgpp.v8i1.175154>
- Silva, Jacqueline Maria Cavalcante da. (2011). Políticas públicas como instrumento de inclusão social. *Revista Da Faculdade De Direito Da UFG*, 35(01), 160–185. Acessado em 10 de Abril de 2020, de: <https://doi.org/10.5216/rfd.v35i01.15589>

- Silva, Lucas Ambrózio Lopes da. (2019, 9 de abril de). Inclusão e diversidade no serviço público. Estadão, Política. Acessado em 10 de Abril de 2020, de: <https://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/inclusao-e-diversidade-no-servico-publico/>
- Schwarcz, Lilia Moritz (2019). *Sobre o Autoritarismo Brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Shue, Henry., & Moran, Michael. *Ethical Dimensions of Public Policy: The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Weber, Max. (2015). *A instituição estatal racional e os modernos partidos políticos e parlamentos (Sociologia do Estado)*. (vol.2). Economia e Sociedade: UnB.

Recebido em 17/01/2020.
Revisado em 30/05/20.
Aceito 18/06/2020.

277