

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

EDNA RAQUEL RODRIGUES SANTOS HOGEMANN

TAIS MALLMANN RAMOS

EMERSON AFFONSO DA COSTA MOURA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRIO - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas III[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann, Tais Mallmann Ramos, Emerson Affonso da Costa Moura – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-296-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Apresentação

Com alegria que trazemos os trabalhos aprovados e apresentados no grupo de trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas durante o XXXII Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. A expansão do campo de políticas públicas no Brasil para diversos campos do conhecimento - como a ciência política, a sociologia, a economia, a Administração Pública... - trouxe a ciência jurídica uma abordagem de Direito em Políticas Públicas que permita dentro dos contributos que o pesquisador do Direito é capaz de trazer para o campo multidisciplinar, a análise da teoria, dogmática ou prática jurídica, que permita a plena eficácia jurídica dos direitos humanos-fundamentais, que demandam planos, diretrizes e ações governamentais para sua implementação.

No trabalho TUTELA CONSTITUCIONAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: APOROFobia, ARQUITETURA HOSTIL E A LEI PADRE JÚLIO LANCELOTTI de Fernando de Lima Fogaça e Tereza Rodrigues Vieira parte-se do conceito de aporofobia para demonstrar como as políticas públicas adotadas para situação de rua reflete uma lógica de exclusão sustentada por omissões estruturais do Estado.

Na pesquisa PLANEJAMENTO ENERGÉTICO E JUSTIÇA AMBIENTAL: METAS DE LONGO PRAZO PARA FONTES RENOVÁVEIS NO BRASIL E POPULAÇÕES VULNERÁVEIS de Sabrina Cadó, Denise Papke Guske e Sandi Maís Schaedler abordam-se a partir do Plano Decenal de Expansão de Energia 2034 (PDE 2034) e do Plano Nacional de Energia 2050 (PNE 2050) a necessidade de adequação dos princípios de justiça ambiental em suas diretrizes para a transição energética com distribuição equitativa dos riscos e benefícios.

No texto DA INVISIBILIDADE À EXCLUSÃO FORMAL: A TRAJETÓRIA DAS MULHERES PESCADORAS NA BACIA DE CAMPOS A PARTIR DOS DADOS DO REGISTRO GERAL DA PESCA (RGP) de Camila Faria Berçot e Maria Eugenia Totti discute como Registro Geral da Pesca (RGP) enquanto política pública estatal não garantiu equidade substantiva, especialmente no acesso ao Seguro Defeso, para o acesso a direitos das mulheres pescadoras artesanais na Bacia de Campos (RJ).

No trabalho O PROCESSO ESTRUTURAL E A PROMOÇÃO DA ACESSIBILIDADE PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NA AMAZÔNIA de Sarah Furtado Sotelo da Conceição e José Henrique Mouta Araújo discutem-se as políticas públicas de acessibilidade

na Amazônia com base em relatos reais de pessoas com deficiência e leis de inclusão, da intervenção judicial em políticas públicas por meio dos processos estruturais, estabelecendo uma análise do Tema 698 e a postura adequada do juiz e agentes envolvidos no processo, perpassando pelas críticas de ilegitimidade e incapacidade do Poder Judiciário.

Na pesquisa A TUTELA JURISDICIAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE TRABALHO DIGNO E CIDADANIA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA COMO FORMA DE INCLUSÃO SOCIAL de Reginaldo Bonifacio Marques , Tereza Rodrigues Vieira e Jônatas Luiz Moreira de Paula a discussão se situa na Política Nacional de Trabalho Digno e a Cidadania das pessoas em situação de rua, visando a inclusão social e as medidas para a sua implementação como ADPF 976.

No texto CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICAS DE GÊNERO: ANÁLISE CRÍTICA DO GUIA DAS SECRETARIAS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES E DO CENSO DAS SECRETÁRIAS (2024) de Carolina Fabião da Silva e Evanilda Nascimento de Godoi Bustamante apontam com destreza as lacunas da política pública exteriorizada no Guia para Criação e Implementação de Secretarias de Políticas para as Mulheres, publicado pelo Ministério das Mulheres em 2025, utilizando dados do Censo das Secretárias Mapeamento com Primeiro Escalão dos Governos Subnacionais.

O trabalho O DIREITO À CULTURA NO BRASIL: POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE CONSTITUIÇÃO E AGENDA 2030 de Luiza Emília Guimarães de Queiros , Cirano Vieira de Cerqueira Filho apresentam a partir da agenda 2030 e da análise do regime constitucional a necessidade que as políticas culturais sejam reconhecidas como deveres constitucionais e compromissos de caráter internacional, interligadas à promoção da equidade, da participação social e da sustentabilidade democrática.

A pesquisa DESAFIOS E AVANÇOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA MARANHENSE, BRASIL de Yata Anderson Gonzaga Masullo e Ticiany Gedeon Maciel Palácio trazem importante trabalho dos desafios, os procedimentos técnicos e o desempenho do programa de regularização fundiária desenvolvido pelo Governo do Estado e pelo Tribunal de Justiça do Maranhão nos municípios da Amazônia Maranhense.

O texto O MOVIMENTO EMPRESA JÚNIOR ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO PARA INOVAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: FUNDAMENTOS JURÍDICOS, CONSTITUCIONAIS E SEU IMPACTO SOCIAL de Gabriela de Souza Bastos Silva analisa o Movimento Empresa Júnior enquanto estrutura criada pela política pública de educação voltada à inovação.

O trabalho A LEI COMO CATALISADOR: A POLÍTICA PÚBLICA DE COTAS RACIAIS NO ACESSO A CARGOS PÚBLICOS E O COMBATE AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL de Carlos Felipe Benati Pinto discute a persistente omissão legislativa de grande parte dos entes federados na instituição de políticas públicas de ações afirmativas de recorte étnico-racial para acesso a cargos públicos.

A pesquisa A INVISIBILIDADE DA CRIANÇA NOS PROCESSOS JUDICIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE A TUTELA FORMAL E A FRAGILIZAÇÃO CONCRETA DE DIREITOS de Rafael Oliveira Lourenço da Silva e Frederico Thales de Araújo Martos parte do adultocentrismo para demonstrar que na prática jurídica no Judiciário, a oitiva é usualmente condicionada a contextos de vitimização (Lei 13.431/2017), reduzindo a participação a dimensão reparatória e nas políticas públicas, a infância é tratada como apêndice do “cidadão médio”, o que fragmenta ações e silencia a voz infantil.

O texto AS ESCOLAS JUDICIÁRIAS ELEITORAIS ENQUANTO AGENTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA: FUNDAMENTOS JURÍDICOS, CONSTITUCIONAIS E O IMPACTO SOCIAL NO ÂMBITO DEMOCRÁTICO de Gabriela de Souza Bastos Silva aponta o papel das Escolas Judiciárias Eleitorais como agentes de políticas públicas de educação para a cidadania no Brasil.

A pesquisa DESIGUALDADES REGIONAIS E EVASÃO ESCOLAR NO BRASIL: DESAFIOS À EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO de Daniel Alexandre Pinto de Paiva , Pedro Nimer Neto e Frederico Thales de Araújo Martos identifica um padrão persistente de assimetrias regionais na oferta de políticas públicas que garantam infraestrutura escolar básica, especialmente, quanto à existência de bibliotecas e laboratórios de informática., em específico, para a regiões Norte e Nordeste.

No texto IN RE IPSA: O DANO EXISTENCIAL PRESUMIDO COMO IMPERATIVO ÉTICO NA REPARAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO de Valena Jacob Chaves e Augusto Cesar Costa Ferreira aborda a urgência da criação de uma política pública de reparação integral às vítimas de trabalho escravo contemporâneo no Brasil, analisando as barreiras impostas pela Justiça do Trabalho ao pleno reconhecimento do dano existencial.

O trabalho POLÍTICA PÚBLICA DE COTAS RACIAIS NA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: DA INEFICÁCIA INICIAL À CONCRETIZAÇÃO EFETIVA de Carlos Felipe Benati Pinto discute a atuação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro na execução das políticas públicas de cotas raciais.

A pesquisa TRIBUTAÇÃO, CIDADANIA ECONÔMICA E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES: OS REGISTROS CIVIS COMO INSTRUMENTOS DE INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA NO BRASIL de Estela Luisa Carmona Teixeira , Patrícia Lichs Cunha Silva de Almeida e Maria De Fatima Ribeiro explora a conexão entre a função social do tributo e a atuação dos registros civis das pessoas naturais como mecanismos de uma política pública de fomento à cidadania econômica e à diminuição das disparidades sociais no Brasil.

O texto SEGURANÇA ALIMENTAR, MUDANÇAS CLIMÁTICAS E OS POVOS INDÍGENAS DE ATITLÁN, GUATEMALA, E LORETO, PERÚ de Ernesto Valdivia Romero , Silvia De Jesus Martins e Ilton Garcia Da Costa pretende discutir os desafios na Guatemala e no Peru para alcançar uma segurança alimentar adequada a partir de um amplo estudo dos povos indígenas de Atitlán, da Guatemala e de Lotero.

O trabalho GOVERNANÇA NO TERCEIRO SETOR E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: OSCS E A PROPOSTA DA “MATRIZ ESG-TS” de Augusto Moutella Nepomuceno , Vivian Tavares Fontenele e Claucir Conceição Costa demonstra que governança, ao estruturar conselhos deliberativos, práticas de integridade, auditorias e mecanismos de transparência, fortalece a credibilidade das OSCs e amplia sua capacidade de captação de recursos e cooperação institucional nas políticas públicas.

Por fim, a pesquisa VIOLÊNCIA DE GÊNERO, DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE A “GUERRA INTERNA” E A BUSCA POR IGUALDADE de Vivian Tavares Fontenele e Juliana Pereira Lança De Brito reflete sobre a divisão sexual do trabalho e sua influência na reprodução das desigualdades de gênero no que tange as políticas públicas

Como visto, são trabalhos essenciais para a discussão do papel das políticas públicas no que se refere a implementação dos direitos humanos-fundamentais, da concretização dos objetivos estatais na Constituição e nas normas internacionais, na realização da redução de desigualdades, bem como, na demonstração em geral que o papel do jurista em políticas públicas envolve a busca através da análise da teoria, dogmática ou prática judicial permitindo a plena eficácia jurídica colaborando com instrumentos de implementação através do Direito que contribuem com os estudos de efetividade social produzidos no campo das políticas públicas pelas outras ciências como sociologia, administração pública e ciência política.

Outono de 2025,

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

Profa. Dra. Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann

Profa. Dra. Tais Mallmann Ramos

No trabalho

Na pesquisa

No texto

POLÍTICA PÚBLICA DE COTAS RACIAIS NA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: DA INEFICÁCIA INICIAL À CONCRETIZAÇÃO EFETIVA

PUBLIC POLICY ON RACIAL QUOTAS IN THE PUBLIC DEFENDER'S OFFICE OF THE STATE OF RIO DE JANEIRO: FROM INITIAL INEFFECTIVENESS TO EFFECTIVE IMPLEMENTATION

Carlos Felipe Benati Pinto¹

Resumo

O objetivo deste estudo foi verificar se a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro alcançou os percentuais estabelecidos em lei para o preenchimento das vagas destinadas a cotistas raciais, entre 2011 e 2024, com foco nos concursos para o cargo de defensor público. Com o apoio de uma metodologia descritiva, foram analisados os editais, regulamentos e outras publicações referentes a cada concurso. Como resultado, percebe-se que a mera reserva de vagas foi ineficaz, sem aprovação de candidatos cotistas. A partir do 27º concurso, com a adoção de discriminação positiva em todas as etapas do certame, a política alcançou efetividade significativa, com 86,36% de aproveitamento das vagas reservadas. Além disso, destaca-se o papel crucial da sociedade civil e de órgãos internos, como a COOPERA, no monitoramento dessa política. Por fim, percebe-se que o caminho para a implementação das ações afirmativas no preenchimento de cargos públicos, sobretudo para aqueles com maior remuneração e poder, somente será eficaz se a abordagem do direito sobre a política se der sob o viés da ética analítica; contudo, ainda assim, o caminho a trilhar ainda é longo.

Palavras-chave: Política pública, Ações afirmativas, Cotas raciais, Ética analítica, Defensoria pública

Abstract/Resumen/Résumé

The objective of this study was to verify whether the Public Defender's Office of the State of Rio de Janeiro achieved the percentages established by law for filling vacancies reserved for racial quotas between 2011 and 2024, focusing on competitive examinations for the position of public defender. Using a descriptive methodology, the notices, regulations, and other publications related to each competitive examination were analyzed. As a result, it was found that the mere reservation of positions was ineffective, with no quota candidates being approved. Starting with the 27th competition, with the adoption of positive discrimination in all stages of the competition, the policy achieved significant effectiveness, with 86.36% of the reserved positions being filled. In addition, the crucial role of civil society and internal bodies, such as COOPERA, in monitoring this policy is noteworthy. Finally, it is clear that the path to implementing affirmative action in filling public positions, especially those with

¹ Defensor Público do Estado do Rio de Janeiro e Mestrando em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

higher pay and power, will only be effective if the legal approach to the policy is based on analytical ethics; however, even so, there is still a long way to go.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policy, Affirmative actions, Racial quotas, Analytical ethics, Public defender's office

1 INTRODUÇÃO

A existência de desigualdades materiais que têm por origem a diferença étnico-racial faz parte de uma realidade mundial (Piketty, 2022). A igualdade formal de direitos entre os brasileiros, independentemente da raça, pode ser traduzida em igualdade de acesso, o que não se confunde, contudo, com a igualdade de oportunidades. Todos podem se candidatar a uma vaga em determinada empresa, mas sabe-se que a taxa de desocupação entre os brancos (11,9%) é menor do que a dos pretos (18,6%) e pardos (16,9%), logo, o acesso não se traduz em oportunidade (IBGE, 2021).

No poder executivo federal, carreiras com maior remuneração inicial, como as de delegados da polícia federal e auditores da receita federal, são predominantemente ocupadas por homens brancos, com percentuais de 61,6% e 57,2%, contra 17,1% e 11,6% de homens negros, respectivamente (IPEA, 2021). Em espaços similares aos mencionados, bem como na diplomacia, mulheres negras não representam 3% dos servidores ativos (IPEA, 2021). A baixa mobilidade de renda entre a população negra, por si própria, assegura a manutenção da desigualdade racial em relação à população branca, o que permite dizer que a desigualdade racial se traduz em desigualdade de renda e vice-versa. Por isso, não se pode combater uma sem se preocupar com a outra (Osorio, 2021).

Dessa forma, o desenvolvimento de práticas destinadas à redução das desigualdades raciais, além de um exercício individual diário, é dever da sociedade e do Estado e, a este último, compete a promoção de políticas públicas de ações afirmativas. As discussões sobre a instituição de ações afirmativas de recorte racial, iniciadas no Brasil no final do século passado, ainda estão longe de ser um consenso. Mesmo onde surgira tal política, há forte resistência às ações afirmativas de recorte étnico-racial, como adverte Hogemann (2025), por exemplo, sobre o pensador estadunidense Richard Allen Posner, que vislumbra nestas, dentre outros riscos, o de discriminação reversa, embora inexista qualquer demonstração empírica de tal ocorrência.

No Brasil, as ações afirmativas de caráter étnico-raciais vêm se afirmando, resultando, primeiramente, em políticas públicas no âmbito da educação de ensino superior, que, atualmente, já é uma realidade instituída em âmbito nacional (BRASIL, 2012), por meio de uma ação afirmativa que consiste em uma política pública de reserva de cotas. Menos de dois anos depois, a política de reserva de cotas para acesso a cargos públicos já vigorava em âmbito federal (BRASIL, 2014). Essa lei foi revogada por uma nova que amplia o percentual anterior,

de vinte para trinta por cento das vagas (BRASIL, 2025). No âmbito estadual, coube ao estado do Paraná a edição da primeira lei sobre o assunto, no ano de 2003 (Lei nº 14.274). Houve um grande lapso até a iniciativa legislativa fluminense, que se concretizou somente em 2011 com a Lei Estadual (LE) 6.067/2011, o que, ainda assim, ocorreu três anos antes da iniciativa federal.

Contudo, há uma distância significativa entre a instituição de uma política e a sua implementação eficaz. Por isso, a escolha da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPERJ), a mais antiga da federação brasileira¹ e uma instituição constitucionalmente talhada para a promoção dos direitos humanos, é pertinente para aferir se e como os objetivos da política estão sendo alcançados. Como uma das instituições claramente responsáveis pela implementação efetiva da política em relação a outros entes federados e instituições, é necessário verificar se a atuação jurídica é condizente com a prática interna da instituição, em uma abordagem de direito e política pública que deve também preservar a ética.

A análise da implementação da política recaiu sobre todos os concursos públicos para membros da Defensoria Pública realizados sob a vigência da norma instauradora da política, até a publicação do resultado do último concurso em 09.09.2024. Foram analisados somente os concursos para cargos de defensor público, dada não só a necessidade de delimitação do tema da pesquisa, mas também pela observação já aqui feita, em relação às carreiras do executivo federal, de que é nas carreiras com maior remuneração que se observam as maiores disparidades na ocupação por cargos entre negros e brancos. O objetivo geral, assim, se constituiu em verificar o alcance, pela DPERJ, dos percentuais estabelecidos em lei para preenchimento das vagas destinadas aos cotistas raciais.

Os objetivos específicos demandaram o exame dos regulamentos dos concursos realizados no período da pesquisa (entre 2011 e 2024), de forma a evidenciar as mudanças na execução da política e qual foi seu impacto final na implementação. Restou necessário, ainda, a criação de uma métrica simples, aritmética, capaz de aferir a extensão da efetiva implementação em cada concurso de acordo com a mudança realizada (se realizada) a cada ciclo avaliativo (ou seja, a cada concurso). Ao final, mensurada a implementação alcançada em cada certame e correlacionada com as mudanças observadas, foi sugerido, dentro de uma abordagem de direito em políticas públicas, o caminho mais eficaz a ser seguido dentre aqueles observados à execução da política, além de outros que se verificaram passíveis de aplicação.

¹ A DPERJ comemora sua fundação a partir da criação de seis cargos isolados de defensor público pela lei n.º2.188 de 1954, do antigo Estado do Rio de Janeiro.

Justifica-se a pesquisa de ações afirmativas da lei de cotas raciais fluminense e, mais especificamente, para o cargo de defensor público do Estado do Rio de Janeiro, pela possibilidade de se poder realizar uma análise completa, desde o primeiro ao último concurso, com dados concretos que poderão fomentar discussões acerca do ciclo da política pública, considerando esta como um processo cíclico e não linear. Assim, a pesquisa poderá fomentar, para além da carreira estudada, a necessidade de correções de rota da política, de sua substituição, extensão ou extinção. Por fim, pretende contribuir o estudo com a discussão a respeito da necessidade de um papel proativo do cidadão, da sociedade e das instituições em prol da consolidação de políticas públicas antirracistas, como a ação afirmativa consistente em cotas raciais para acesso a cargos públicos.

Diante do objetivo da pesquisa, foram analisados os editais, regulamentos e demais publicações referentes a cada concurso para se verificar como se pretendeu perseguir os objetivos da política instituída. Após, foram verificadas as eventuais modificações trazidas em cada certame, de forma a associar os resultados obtidos no preenchimento das vagas com as alterações produzidas. Desta forma, a pesquisa foi descritiva, porquanto fruto do inter-relacionamento das variáveis observadas e o resultado prático obtido na realização da política. A obtenção dos dados utilizados recaiu sobre material publicado em diários oficiais (físicos e eletrônicos) e sítios eletrônicos, sendo a pesquisa assim documental.

Após a breve introdução ao tema que se seguiu, contendo a contextualização da pesquisa, sua justificativa, os objetivos e a metodologia da pesquisa, que constituiu a primeira parte, seguirão quatro outras. A apresentação e análise dos resultados, na qual foi feita a exposição dos dados coletados em cada certame e a análise dos resultados obtidos a partir das modificações implementadas, de forma a buscar se houve algum fator determinante ou mais importante que tenha implicado em maior ou mais eficiente implementação da política. Após, passou-se à análise do papel da sociedade civil, em conjunto com a DPERJ, na remodelação da política pública que culminou em sua eficácia plena. Na quarta parte, discutiu-se o ciclo da política e a necessidade de uma abordagem de direito em política pública que observe a ética, seguindo-se, por fim, à conclusão.

2 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

2.1 Considerações Gerais

A lei estadual n.º 6.067/11 instituiu, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a reserva de 20% (vinte por cento) de vagas para o acesso a cargos públicos por meio de cotas raciais para negros e indígenas. Essa lei foi modificada por três leis posteriores que atualmente a integram, as leis estaduais n.ºs 6.740/14, 9.852/22 e 9.935/22. Esta última criou o artigo 1-A assegurando que, exclusivamente para a carreira de defensor público, serão reservadas não 20% das vagas, mas, no mínimo, 20% das vagas. Ainda, dispôs o §7º do art.1-A da referida lei que, sem prejuízo de tal reserva, poderá ser ampliado o sistema de cotas raciais pela instituição.

Necessário destacar também que, em seu texto original, a LE 6.067/11 somente se referiu aos quadros permanentes do pessoal do Poder Executivo, somente incluindo as instituições autônomas – à exceção da Defensoria Pública – e demais poderes com a alteração promovida pela LE 6.740/14. A Defensoria Pública, enquanto instituição autônoma desde o ano de 2004 (art. 134, §2º, incluído pela EC 45/2004 da CRFB), somente foi inserida no texto legal no ano de 2022. Apesar da ausência de previsão expressa, a instituição previu a reserva de vagas desde o primeiro concurso sob a égide da LE 6.067/11, ocorrido no ano seguinte à sua publicação.

Ao longo da vigência da lei de cotas fluminense, ocorreram cinco concursos públicos para o cargo inicial da carreira de defensor público, do 24º ao 28º. Estes são divididos, tradicionalmente, em quatro etapas: prova preliminar, provas específicas, prova oral e prova de títulos. Para a finalidade de análise, serão considerados os candidatos aprovados ao final de cada concurso, desconsiderando se estes efetivamente tomaram posse ou não do cargo.

2.2 Exposição das Inovações Visando a Implementação das Cotas Raciais e Respectivos Resultados por Concurso

O primeiro concurso público para a carreira de defensor público sob a égide da LE 6.067/11 foi o 24º, cujo regulamento foi publicado no DOERJ Ano XXXVIII, n.º16, parte 01 (DPGE) de 24.01.2012, p. 1 a 2². O único ponto de destaque deste concurso que poderia, em tese, levar ao melhor aproveitamento das cotas raciais, foi a disposição contida no art. 20, §1º do regulamento do concurso que assegurava aos candidatos cotistas concorrerem à totalidade

² Todas as publicações referentes aos concursos da DPERJ se encontram em parte específica a esta destinada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro até 25.11.2019, que possui versão impressa e eletrônica de idênticos conteúdos, disponível em https://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/busca_do.php?acao=busca. Acesso em: 27 ago. 2025. A partir de 25.11.2019 a instituição passou a contar com Diário Oficial próprio e independente.

das vagas, somente se valendo das cotas caso não lograssem aprovação nas vagas da ampla concorrência (somente em 14/09/22, com as alterações trazidas pela LE 9.852/22, passou a LE 6.067/11 a conter tal disposição). Neste primeiro processo seletivo, foram ofertadas 27 (vinte e sete) vagas, que seriam acrescidas daquelas que surgissem durante o certame³. Houve baixa adesão de cotistas, sendo 5.072⁴ o número de inscritos e destes apenas 376 se autodeclararam negros⁵, registrando-se ao final do certame a aprovação de 24 candidatos⁶, ou seja, 3 (três) a menos do que o número inicial de vagas e, nenhum destes, cotista.

O concurso seguinte, 25º, manteve as disposições do regulamento do concurso anterior no tocante às disposições supramencionadas, para o preenchimento de 26 cargos iniciais⁷, além dos que vagarem durante o concurso,⁸ com 6.643 candidatos inscritos⁹, não especificado quantos se autodeclararam negros e indígenas para disputa das cotas reservadas. Ao final, foram aprovados 36 candidatos, inexistindo aprovação de cotistas¹⁰.

Em 2018, foi aberto o 26º concurso, cujo regulamento foi publicado em 19.04.2018 para o provimento de 20 cargos, inicialmente, além daqueles que surgissem durante o prazo de validade do concurso¹¹ e que trouxe algumas novidades em relação ao que o antecederá. Na prova denominada preliminar, o corte se deu simultaneamente pela nota, igual para todos os concorrentes, mas somente foram admitidos à fase seguinte aqueles que obtiveram melhor rendimento, conforme sua classificação, sendo o corte por classificação diferenciado para candidatos cotistas e de ampla concorrência. O regulamento do concurso, em seu art. 49, incisos I e III, informava, respectivamente, que seriam admitidos à fase seguinte aqueles que fossem aprovados até a 338ª colocação na ampla concorrência e até a 104ª colocação, no caso de candidatos negros e indígenas¹².

³ Cf. DOERJ Ano XXXVIII, n.17, parte 01 (DPGE) de 25.01.2012, p.11.

⁴ Cf. DOERJ Ano XXXVIII, n.55/56, parte 01 DPGE de 23.03.2012, p. 1 a 15.

⁵ Conforme noticiado em <https://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/1552-Concurso-para-Defensor-tem-5-072-inscritos> Acesso em: 27 ago. 2025.

⁶ Cf. DOERJ Ano XXXVIII, n.16, parte 01 (DPGE) de 30.08.2012, p. 1.

⁷ Cf. DOERJ Ano XL, n.31, parte 01 (DPGE) de 14.02.2014, p.1 a 3.

⁸ Cf. DOERJ Ano XL, n.095, parte 01 (DPGE) de 28.05.2014, p.2.

⁹ Cf. DOERJ Ano XL, n.200, parte 01 (DPGE) de 24.10.2014, p.1 a 20.

¹⁰ Cf. DOERJ Ano XLII, n.032, parte 01 (DPGE) de 22.02.2016, p.1.

¹¹ Cf. DOERJ Ano XLIV, n.072, parte 01 (DPGE) de 19.04.2018, p.1 a 3.

¹² As demais etapas do certame são exatamente aos concursos anteriores, a saber: 3 etapas de provas discursivas, consecutivas e eliminatórias nas quais serão eliminados todos os candidatos que não obtiverem a nota mínima (idêntica a todos os participantes). Os aprovados ainda participam, após essa etapa, de uma prova oral eliminatória, com idêntica nota de corte a todos e por fim uma prova de títulos, de caráter classificatório.

O 26º concurso registrou 4.398 participantes ao todo¹³. Dos 3.583 candidatos que compareceram a esta, somente 193 tiraram a nota mínima de corte (igual ou acima de 50,00 pontos¹⁴), sendo certo que, após a fase de recursos, foram aprovados 298 candidatos à segunda fase, não se esclarecendo, entretanto, se algum dos aprovados concorria ao certame por sistema de cotas¹⁵. Nas fases seguintes também não se divulgou lista independente para cotistas, presumindo-se assim a inexistência destes, sendo certo que, nas demais provas as notas de corte eram idênticas a todos os participantes, ainda que houvesse algum cotista dentre estes. Ao final do concurso foram aprovados e empossados 24 (vinte e quatro) candidatos, todos de ampla concorrência, sem a utilização ou o preenchimento das cotas raciais¹⁶.

O 27º concurso trouxe inúmeras e significativas inovações visando a implementação efetiva da política, conforme o regulamento retificado publicado na edição n.º215/2020¹⁷ do Diário Oficial Eletrônico¹⁸ da instituição. Este destinou-se ao preenchimento de 38 (trinta e oito) vagas para o cargo de defensor público, sem prejuízo das demais que surgirem no curso deste e em seu prazo de validade¹⁹.

A primeira grande inovação interpretativa da instituição foi ofertar um percentual de vagas maior do que o previsto em lei para o preenchimento das cotas reservadas a negros e indígenas. Na data da publicação do regulamento do concurso, em 2020, inexistia a alteração legislativa, implementada pela LE 9.935/2022, que alterou a LE 6.067/2011 e criou o art. 1º - A e seu §7º, que propiciaria à Defensoria Pública a adoção de percentuais superiores aos das demais instituições. Ainda assim, no art. 25 do regulamento susomencionado (Deliberação SECS/DPGERJ N° 140/2020), foram destinadas 30% das vagas à referida cota. Assim, aparentemente, a interpretação da instituição, em relação à lei vigente à época, era de que a instituição não era limitada ao percentual de 20% previsto pela LE 6.067/2011, tanto assim que tal lei não mais era citada em seu regulamento.

¹³ Informação do sítio eletrônico da instituição veiculada aos 10.08.2018. Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/6152-Coordenacao-do-XXVI-Concurso-da-DPRJ-divulga-o-gabarito>. Acesso em: 27 ago. 2025.

¹⁴ Informação do sítio eletrônico da instituição veiculada aos 15.10.2018. Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/7444-Concurso-DPGE-RJ-saiu-o-resultado-da-primeira-etapa>. Acesso em: 27 ago. 2025.

¹⁵ Cf. DOERJ Ano XLIV, n.211, parte 01 (DPGE) de 14.11.2018, p.1 a 2

¹⁶ Cf. DOERJ Ano XLV, n.157, parte 01 (DPGE) de 21.08.2019, p.1.

¹⁷ Através da deliberação do Conselho Superior da Defensoria Pública, SECS/DPGERJ N° 140/2020, constante da edição 215/2020 do Diário Oficial Eletrônico da DPERJ (D.O.E. da DPERJ).

¹⁸ Todos os atos oficiais disponíveis em: <https://defensoria.rj.def.br/diariooficial>. Acesso em: 27 ago. 2025.

¹⁹ Cf. conforme edição n.º027/2021 do D.O.E. da DPERJ.

A segunda mudança foi adotada na prova preliminar, onde as cláusulas de barreira consistentes em notas de corte foram diminuídas para todos os candidatos, não se exigindo mais a metade dos acertos, mas apenas 27 acertos dentre 90 (noventa) questões, ou seja, 30% de acertos²⁰. A terceira alteração, ainda com relação à prova preliminar, foi a permanência de um critério de corte quanto ao número de candidatos somente no que tange à ampla concorrência, que limitou o número de vagas àqueles que atingissem até a 350^a colocação²¹. Quanto aos cotistas, tal limitação, que no concurso anterior se dava até a 104^a posição, desaparecera.

A quarta inovação foi a nota de corte relativa às três bancas de provas discursivas específicas, que compunham a segunda etapa do certame. Neslas, em seus arts. 57 e 59²² do regulamento, foram adotadas notas de corte mais baixas para todos os candidatos do que nos concursos anteriores (que era de 50%). Era eliminado do concurso o candidato que obtivesse nota inferior a 30 pontos (de 100 pontos possíveis) em cada uma das três provas específicas que correspondem às três bancas da segunda etapa ou média aritmética inferior a 40 (quarenta pontos) somadas todas as três provas específicas que compunham o certame. Somente para os candidatos à ampla concorrência foi adotado ainda mais um critério de corte, sendo eliminado o participante que não alcançasse a 50^a posição (art. 59, I, c do regulamento do concurso²³).

A quinta novidade foi a aqui mencionada possibilidade de compensação de notas abaixo da média de 40 pontos, de uma prova específica de uma banca (desde que atingidos 30 pontos), com outra. Tradicionalmente, no concurso, nesta segunda etapa, cada uma das três provas específicas possuía nota de corte em 50% e cada uma delas era eliminatória, ou seja, feita uma primeira prova específica (matérias da banca 01) e atingindo 50% de acertos, realizava-se a segunda prova da segunda etapa. Atingido 50% da segunda prova específica (matérias da banca 2), passava-se à terceira prova específica (matérias da banca 3).

O sexto ineditismo foi na prova de sustentação oral que, embora graduada com nota de zero a cem como em certames anteriores, pela primeira vez, dentre os concursos ora analisados, passou a ter caráter meramente classificatório e não mais eliminatório. Para a finalidade de controle do avanço entre os participantes cotistas e não cotistas nas diferentes etapas, foi ainda estabelecido que em todas as etapas do concurso haveria a publicação de listas

²⁰ Cf. art. 51 da deliberação, SECS/DPGERJ N° 140/2020, constante da edição 215/2020 D.O.E. da DPERJ.

²¹ Cf. art. 52 da deliberação, SECS/DPGERJ N° 140/2020, constante da edição 215/2020 D.O.E. da DPERJ.

²² Deliberação SECS/DPGERJ N° 140/2020, constante da edição 215/2020 D.O.E. da DPERJ.

²³ Deliberação, SECS/DPGERJ N° 140/2020, constante da edição 215/2020 D.O.E. da DPERJ.

específicas separadas para os concorrentes cotistas e dos aprovados pela ampla concorrência (art. 25, §6º do regulamento²⁴).

Com todas as modificações supramencionadas, temos que no 27º concurso restaram inscritos 11.616 candidatos, tendo comparecido à primeira prova 7.795 candidatos²⁵, não sendo divulgados antes da realização da primeira etapa aqueles inscritos que se declararam negros ou indígenas. Ao final de cada etapa foram divulgados os resultados parciais de cada cota. Ao final do concurso, foram disponibilizadas um total de 74 (setenta e quatro) vagas (mais do que as 38 inicialmente previstas), o que considerando o total previsto de 30% a serem preenchidos por cotistas, resulta no total de 22 vagas reservadas a estes. O certame aprovou 74 (setenta e quatro) candidatos, sendo 20 destes autodeclarados negros ou indígenas, conforme publicado no D.O.E. da DPERJ nº 237/2021 de 28.12.2021 (p. 6 a 9), sendo certo que 1 (um) candidato adentrou pela ampla concorrência e os 19 demais pelas cotas reservadas.

O edital do 28º concurso já foi lançado sob a vigência das alterações trazidas pela LE 9.935/2022, que alterou a LE 6.067/11, consagrando o entendimento da instituição de que 20% é o percentual mínimo a ser destinado às cotas raciais. O regulamento deste concurso²⁶ trouxe alterações em relação ao anterior, a primeira delas foi a abolição de um sistema de corte por classificação em relação aos candidatos das vagas à ampla concorrência. No lugar disso, estabeleceram-se notas mínimas de corte superior em relação aos candidatos da ampla concorrência, em comparação aos candidatos cotistas. Para lograr aprovação na prova preliminar, o candidato à ampla concorrência teve de lograr o atingimento de 40 pontos e o cotista de 27 pontos, ambos em 90 possíveis (art. 50). Já nas provas discursivas os primeiros tiveram que atingir nota mínima de 30 pontos por prova e de 50 pontos na média, enquanto os segundos tiveram que alcançar nota por prova idêntica e média igual ou superior a 40 pontos, tudo em questões onde são possíveis 100 pontos (art.58).

Foram ofertadas 26 (vinte e seis) vagas iniciais²⁷, com 1.782 candidatos inscritos para as vagas reservadas às pessoas negras ou indígenas e 8.148 candidatos à ampla concorrência²⁸. Ao final foram disponibilizadas 38 (trinta e oito) vagas, sendo aprovados 7 (sete) candidatos

²⁴ Deliberação SECS/DPGERJ N° 140/2020, constante da edição 215/2020 D.O.E. da DPERJ.

²⁵ Dados obtidos no sítio eletrônico da DPERJ. Disponível em <https://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/11440-DPRJ-divulga-balanco-da-prova-preliminar-do-XXVII-Concurso>. Acesso em: 27 ago. 2025.

²⁶ Deliberação CS/DPGERJ N° 166/2023, publicada no D.O.E. da Defensoria Pública n.071/2023.

²⁷ Edital publicado no D.O.E. da Defensoria Pública n.º119/2023.

²⁸ Lista publicada no D.O.E. da Defensoria Pública n.º164/2023, p.27 a 259.

negros/indígenas, 1 (um) candidato com deficiência e 30 (trinta) candidatos à ampla concorrência²⁹.

2.3 Da Mensuração da Eficácia na Implementação da Política de Cotas Raciais nos Concursos para o Cargo de Defensor Público Analisados

Para cumprir a missão de mensurar a eficácia da ação afirmativa do preenchimento das vagas reservadas, deve-se inicialmente estabelecer os critérios utilizados para tal. Assim, esclarece-se que a regra não prevista (à época da realização dos 24º ao 27º concurso) na lei estadual de cotas, mas adotada pela Defensoria Pública no preenchimento dos cargos de defensor público, consistente na exclusão do candidato da concorrência das cotas quando este alcance a aprovação segundo os critérios da ampla concorrência, não será computada para aferição do percentual das vagas reservadas. Isso porque, embora tal dispositivo esteja em consonância com a intenção da ação afirmativa, que é assegurar cada vez maior participação e representatividade dos cotistas, não se pode cogitar em maior eficácia desta por seu uso. Isto porque, sendo a ação afirmativa uma exceção à questão da mera apuração da meritocracia, não se pode dizer que esta funciona quando o candidato negro ou indígena atinge os índices necessários aos candidatos da ampla concorrência para aprovação.

Outro ponto importante a se considerar é a diferença no número total de vagas entre aquelas disponíveis no momento da abertura do edital e o incremento destas ao final do concurso. Surgindo vagas ao longo do certame e aprovados mais candidatos ao final do concurso, será este o número total de vagas considerado para fins de avaliação da eficácia quanto às cotas. Serão considerados ainda dois percentuais, o previsto pela instituição nos seus editais e o previsto na lei de referência (LE 6.067/11).

Realizadas as considerações acima, temos que do 24º ao 26º concurso não foram aprovados quaisquer candidatos para as vagas ofertadas pelas cotas raciais. Assim, não há que se cogitar na realização de qualquer cálculo sobre a eficácia, **sendo os certames completamente ineficazes**. Como visto anteriormente, nos dois primeiros concursos citados não foi realizada nenhuma discriminação positiva visando o preenchimento das cotas. Somente se assegurou que os cotistas concorreriam ao total de vagas destinadas à ampla concorrência, para além das vagas destinadas aos cotistas, o que seria medida prática importante somente se acompanhada de discriminação positiva em favor dos cotistas. No 26º concurso, como alhures

²⁹ Lista publicada no D.O.E. da Defensoria Pública n.º168/2024, p.27 a 259.

visto, houve discriminação positiva, mas tão somente na primeira etapa (prova preliminar), sendo as demais etapas idênticas para todos os participantes.

No 27º concurso, ao final, foram disponibilizadas 74 vagas e aprovados 20 (vinte) participantes autodeclarados negros ou indígenas, sendo 19 (dezenove) aprovados pelo sistema de cotas e 1 (um) pela ampla concorrência. Considerando os aprovados somente pelas cotas, temos que 20 e 30 por cento das 74 vagas seriam, respectivamente, 15 e 22 vagas disponibilizadas. Assim, pelo critério legal à época (de 20% de vagas), teríamos uma implementação de 126,67% e, pelo critério da instituição (de 30% das vagas), um aproveitamento de 86,36%. Neste concurso, a discriminação positiva se operou em todas as fases do certame, sendo este o diferencial dos concursos que o antecederam.

No 28º concurso, que em seu final teve a oferta de 38 (trinta e oito) vagas preenchidas, sendo 7 (sete) pelo sistema de cotas raciais, temos que 20 e 30 por cento das 38 vagas seriam, respectivamente, 8 e 11 vagas disponibilizadas. Assim, pelo critério legal mínimo³⁰ (de 20% de vagas) teríamos uma implementação de 87,5% e pelo critério da instituição em edital (de 30% das vagas) um aproveitamento de 63,63%. Neste concurso a discriminação positiva se operou em todas as fases do certame, sendo este o diferencial dos concursos que o antecederam. Neste concurso a discriminação positiva também se operou em todas as etapas, na mesma forma do concurso que o precedeu.

2.4 Da Análise do Fator Técnico Preponderante à Efetiva Concretização da Política Pública

Pelos dados compilados, é facilmente verificável que as mudanças operadas no 27º concurso se constituem em paradigma que levou à implementação da política das cotas raciais para o concurso a cargo de defensor público do Estado do Rio de Janeiro, da completa ineficácia à concretização efetiva. Assim, de nenhuma vaga preenchida ao percentual de 126,67% ou 86,36%, de acordo com o parâmetro adotado considerado (se 20% ou 30%), significa um expressivo êxito de implementação. Os números obtidos pelo 28º concurso, de 87,5% ou 63,63% de eficácia, conforme o percentual considerado (se 20% ou 30%), não repetiram a altíssima eficácia na implementação alcançada pelo concurso anterior, todavia são números significativos que denotam que a instituição está na direção certa e se comporta proativamente na busca da implementação efetiva da política.

³⁰ Art. 1-A, da LE 6.067/ com a redação conferida pela LE 9.935/22.

No item 2.2 foram expostos alguns pontos de diferença entre o 27º e 28º concursos que, em tese, não justificam a queda percentual de implementação. Dessa forma tal queda pode ter explicações diversas, que demandam uma análise mais aprofundada que não se pode realizar pela ausência de alguns dados. Por exemplo, no 27º concurso não foi divulgado o número de autodeclarados negros e indígenas inscritos, ao passo que no 28º concurso, embora não se tenha divulgado número, se divulgou a lista nominal de inscritos separados por cotas e ampla concorrência, o que permitiu a contagem manual e a divulgação neste trabalho. Assim, uma maior ou menor relação de candidatos cotistas por vaga a ser preenchida pode ter sido a razão tanto quanto as mudanças operadas de um concurso para outro. Denota-se assim, também, a importância de divulgação de todo e quaisquer dados que tenham relação com a política, pois tais dados permitirão uma avaliação mais precisa e ajustes que propiciem ganho de eficácia.

Importante salientar que os dados coligidos permitem inferir que o fator técnico preponderante à eficácia da implementação das cotas nos 27º e 28º concursos foi o que os diferiu, substancialmente, dos demais anteriores: a manutenção da discriminação positiva em todas as fases do concurso. Isso se deve a algumas particularidades dos concursos para membros (agentes políticos) de instituições autônomas e poderes da república, mormente os ligados ao sistema de justiça: 1) são concursos com alto número de candidatos e pequeno número de vagas; 2) tradicionalmente tem ajustados, etapa a etapa do certame, o nível de dificuldade de forma a aprovar número de candidatos igual ou inferior ao de vagas existentes, geralmente elevando o nível já alto de dificuldade. O primeiro fator se deve aos altos salários (subsídios) que compõem a remuneração de tais servidores, enquanto o segundo se dá em razão de propiciar, terminado o concurso, a abertura imediata de outro pelas vagas eventualmente remanescentes, uma vez que os gestores são dotados de autonomia para proverem os cargos (ou seja, abrir o concurso e conduzi-lo bem como ao final empossar o candidato no cargo).

Fora visto no item 2.2 que a discriminação positiva realizada apenas na primeira etapa do 26º concurso não resultou na aprovação de qualquer candidato pela cota racial. Com efeito, o abismo histórico que separa os participantes cotistas e não cotistas não desaparece entre a primeira e a segunda etapas ou, entre esta última e a terceira etapa do concurso. A discriminação positiva colima a aprovação final do candidato à qual a vaga fora reservada e não simplesmente de uma primeira fase à segunda. Tal advertência já fora realizada, em relação a concurso congênero de juiz (magistratura) federal, tendo sido verificado por Dantas (2021, p.91) que:

Contudo, se vê que a segunda fase é o principal limite para a progressão das pessoas que pleiteiam a reserva de vagas. É nela que se verifica o desaparecimento da

discriminação positiva, permanecendo apenas os critérios de nota mínima e nota de corte. A proporção de candidatos e candidatas da ampla concorrência em relação a cotistas que chegam à terceira fase são: 23 para um no TRF4, onze para zero no TRF5 e quatorze para zero no TRF2. A explicitação de tais resultados denota o fracasso da política para a inclusão de pessoas negras e pode servir para subsidiar a construção de paradigmas incrementais para o aperfeiçoamento da ação afirmativa.

Embora evidenciado o fator técnico da discriminação positiva, em todas as fases do concurso, como decisivo à concretização efetiva da política, tal não explica o caminho percorrido, dentro do ciclo das políticas (considerando cada concurso como um ciclo) havidos na instituição, até a implementação de tal mudança. Qual ou quais foram os fatores que, avaliados, resultaram na modificação necessária à efetiva implementação? Quais os agentes que contribuíram para tal mudança? Tais fatores devem ser elucidados de forma a propiciar uma percepção mais ampla do ciclo da política pública e a importância da participação da sociedade, como adiante se pretende demonstrar.

3 O PROTAGONISMO E A RESPONSABILIDADE DA SOCIEDADE, EM PARCERIA COM A DEFENSORIA PÚBLICA, NA AVALIAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E PROPOSITURA DE MUDANÇAS DA POLÍTICA DE COTAS RACIAIS IMPLEMENTADAS NO 27º CONCURSO

3.1 Antecedentes: Criação do Núcleo Contra a Desigualdade Racial e o Papel da Sociedade Civil no 26º Concurso

Uma das formas de conferir maior eficiência no atendimento prestado pela DPERJ é a criação de órgão de atuação especializado como, por exemplo, existe há mais de vinte e cinco anos no âmbito da execução penal (NUSPEN³¹). Tal não foi diferente no enfrentamento à desigualdade racial, criando-se o Núcleo Contra a Desigualdade Racial (NCDR) através da Resolução DPGE n.º720 de 12.03.2014³², o que se dera antes do lançamento do edital do 26º concurso.

No ano de 2015 o NCDR promoveu uma série de eventos sobre a consciência negra e no dia 30.11.2015 ocorreu o encerramento com o tema “Cotas em debate: a política de ação

³¹ O Núcleo do Sistema Penitenciário foi criado antes das mudanças constitucionais que conferiram autonomia administrativa à Defensoria Pública, sendo assim criado o referido órgão pelo Decreto Estadual n.º25.535, de 06.11.1999 e regulamentado pela Resolução Conjunta n.º01, de 01.08.1999, da Secretaria de Estado de Justiça e a Defensoria Pública.

³² Cf. DOERJ Ano XL, n.052, parte 01 (DPGE) de 21.03.2014, p.1.

afirmativa da Defensoria Pública” em evento aberto ao público³³, participando do evento especialistas da área e coletivos universitários (DPERJ, 2022). No ano de 2017 foi criado ainda o “Grupo de Trabalho sobre a Política Institucional de Ações Afirmativas³⁴” no âmbito da DPERJ, criado para interagir com a sociedade civil e a comunidade acadêmica visando o fomento do debate acerca das ações afirmativas (dentre estas, as para igualdade étnico-racial), bem como para o acompanhamento, monitoração e implementação das políticas de ação afirmativas da instituição. As interações ocorridas através de eventos como o supramencionado, geraram discussões e reivindicações da sociedade civil que resultaram nas alterações vistas no item 2.2 quanto ao regulamento do 26º concurso (DPERJ, 2022). Tais alterações, todavia, como já visto, não tiveram eficácia diante da limitação da discriminação positiva somente à fase preliminar da disputa.

3.2 A Sociedade Civil e seu Papel de Protagonismo nas Mudanças da Política Adotadas para o 27º Concurso

Em menos de quatro meses após findo o 26º concurso já era promovido na DPERJ, aos 06.12.2019, o evento intitulado “Justiça para quem? Reflexões para racializar o acesso à justiça” que contou com o apoio, dentre outros, da Frente de Juristas Negras e Negros do Rio de Janeiro (FEJUNN-RJ) e teve por finalidade gerar debates e angariar sugestões com a finalidade de identificar e superar os obstáculos ao ingresso na carreira. Ao final, fora produzido um relatório que reuniu as sugestões recebidas. (DPERJ, 2022).

No ano seguinte, 2020, instaurou-se no âmbito Conselho Superior da Defensoria Pública (CSDP) o processo SEI nº 20/001.006037/2020, com a tarefa de formar o regulamento do 27º concurso para ingresso à carreira de defensor público. Em agosto do mesmo ano, pela Resolução DPGE n.º 1055³⁵, foi criada a Coordenação de Promoção de Equidade Racial (COOPERA) “com o objetivo de planejar e monitorar as políticas públicas antirracistas de acesso à justiça, assim como das ações de enfrentamento do racismo institucional”, com estrutura que contempla diversas subcoordenações, além do Núcleo de Combate ao Racismo e à Discriminação Étnico-Racial (NUCORA), criado por renomeação do Núcleo Contra a

³³ Informação do sítio eletrônico da instituição veiculada aos 27.11.2015. Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/177-Nucora-encerra-eventos-sobre-a-Consciencia-Negra-no-dia-30>. Acesso em: 24.08.2025.

³⁴ Criado pela Resolução DPGE nº887 de 12.07.2017, publicado no DOERJ Ano XLIII, n.129, parte 01 (DPGE) de 14.07.2017, p.1.

³⁵ Publicado no D.O.E. da Defensoria Pública n.º151/2020, p. 5 a 7.

Desigualdade Racial, dentre vários órgãos que foram agregados à sua estrutura para o desempenho das suas funções. A partir de sua criação, caberia à COOPERA, por exemplo, receber as sugestões da sociedade civil e formular considerações sobre elas, no que tange às propostas para alteração do regulamento dos concursos no âmbito da instituição, antes de submetê-las à apreciação do CSDP.

Em documento elaborado em outubro de 2020 a COOPERA e o Grupo de Trabalho de Ações Afirmativas elaboraram parecer técnico tendo em consideração o recebimento, pela COOPERA, por diversos meios de contato (como correio eletrônico) de “manifestações de diversos setores do movimento negro organizado”. No parecer foram destacadas as propostas apresentadas pela instituição EDUCAFRO, apresentadas pelo Sr. Jackson Quitete, que foram minuciosamente apreciadas, uma a uma, antes da emissão de qualquer juízo de valor pelo seu acolhimento (total ou parcial) ou não. Tal fato denota a importância e protagonismo da sociedade civil na avaliação e implementação de uma política pública até então ineficaz. (DPERJ, 2020).

Dentre as propostas realizadas pelo EDUCAFRO foi encampada no parecer supramencionado e posteriormente acolhido pelo CSDP a sugestão de elevação do percentual de vagas reservadas para autodeclarados negros e indígenas para 30% (DPERJ, 2020). Uma outra sugestão fora a de reduzir o percentual exigido para aprovação nas provas específicas de 50% para 40% somente em relação aos cotistas que foi parcialmente encampada pelo parecer (DPERJ, 2020) e acolhida pelo CSDP, de forma a reduzir para todos os candidatos, porquanto temia-se que o concurso sofresse objeção de legalidade ante a existência de normas legais que previam que o candidato cotista deveria atingir as mesmas notas que os da ampla concorrência³⁶. Conjugou-se, para os candidatos à ampla concorrência, nesse caso, um critério de nota de corte por número de candidatos, conforme visto no item 2.2.

O êxito alcançado no 27º concurso em relação à plena ineficácia dos demais denota a importância da efetiva participação da sociedade civil na redefinição da política de cotas da instituição. Veja-se que a adoção de uma média percentual menor para aprovação nas provas escritas de segunda etapa proporcionou a aprovação de todos os cotistas aprovados, porquanto somente um candidato autodeclarado negro/indígena alcançou média superior a 50% (alcançando a média de 53,08 pontos)³⁷. Ainda, o percentual de aprovados ultrapassou o

³⁶ O parecer faz expressa menção ao art. 2º, IV do decreto federal n.º 9.508/2018 e ao art. 10 da LE n.º 2.298/1994, que tem expressa ressalva em relação à reserva de vagas para pessoas com deficiência (DPGE, 2020).

³⁷ Cf. D.O.E. da DPERJ nº 237/2021 de 28.12.2021 (p. 6 a 9).

percentual de 20% (15 candidatos), chegando ao número de 19 aprovados, reafirmando também o acerto da elevação do percentual, como já visto anteriormente no item 2.2. É indissociável assim o êxito da política pública alcançado pela parceria e conjugação de esforços entre a sociedade civil e a DPERJ.

4 O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A ABORDAGEM DE DIREITO EM POLÍTICA PÚBLICA SOB O VIÉS DA ÉTICA

A ideia da existência de um ciclo advém da percepção de que uma política pública é geralmente concebida para solucionar problemas que não serão resolvidos no curto prazo, sendo, portanto, cíclicas (Fonte, 2015). Não há uma visão uniforme na doutrina sobre as etapas que constituem o ciclo das políticas públicas. Neste estudo, adotaremos as etapas propostas por Secchi (2017) segundo o qual o ciclo possui sete etapas: 1) identificação do problema público; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação e 7) extinção.

Nesse contexto, a DPERJ passou a identificar como problema público as desigualdades de acesso aos cargos de defensor público por pessoas negras e indígenas logo após a edição da LE 6.067/11. No seu 24º concurso, sem que o texto legal abarcasse a instituição, adotou o sistema de reserva de cotas. Frisa-se que a formação da agenda foi interna, e a alternativa pela qual se deu a tomada de decisão foi a de implementar as cotas a partir do percentual previsto na LE 6.067/11, com uma alteração mais benéfica: a previsão de que o cotista concorreria concomitantemente com o total de vagas da ampla concorrência³⁸. Os dados fornecidos pelas publicações não permitem verificar se houve uma avaliação durante a disputa, mas após, certamente, se verificou a ineficácia total da política. Os dados fornecidos pelas publicações não permitem verificar se houve uma avaliação durante a disputa, mas, após o concurso, certamente se verificou a ineficácia total da política.

Nada indica que o problema da ineficácia tenha entrado na agenda da instituição, já que o 25º concurso seguiu o mesmo caminho. Assim, mesmo sabendo que a política foi completamente ineficaz, ela foi repetida da mesma forma como foi concebida anteriormente, o que resultou, novamente, em completa ineficácia. Daí a necessidade de se falar em conteúdo ético das políticas públicas. Não se quer reportar aqui a algum preceito moral ou de determinada ideologia política, mas sim ao conceito de ética analítica, que tem por objeto de análise, como

³⁸ O que foi previsto posteriormente no art. 3º da lei federal 12.990/14 sobre o tema.

ensina Merino (2008), a conduta efetivamente praticada, o que inclui também a omissão deliberada. Como se verificou que a reserva de vagas por si só não garantia a implementação da política, era necessário, do ponto de vista da ética analítica, que a instituição adotasse outro roteiro potencialmente eficaz.

Embora as mudanças realizadas no 26º concurso não tenham surtido efeito, não há dados que comprovem a assertiva de que a alternativa de operar a discriminação positiva somente na primeira fase era, de fato, inapta a produzir o efeito de preenchimento das cotas. Embora documentada a existência de formação de grupos técnicos dentro da instituição com vistas ao levantamento de alternativas, bem como a formação de uma agenda com participação da sociedade civil, se sabe atualmente que a tomada de decisão foi equivocada e teve alcance limitado.

Foi isso o que a instituição passou a apurar, detidamente, logo após o encerramento do 26º concurso e a abertura do 27º certame. Com a criação de uma superestrutura como a COOPERA, com várias subcoordenações e órgãos, foi viabilizada a realização de estudos mais aprofundados e a ampliação da participação da sociedade civil (até mesmo por meios eletrônicos e outros meios informais). Com isso, foi possível se valer de experiências de outras instituições de modo a ampliar a gama de alternativas, o que permitiu uma tomada de decisão acertada, consistente em um roteiro que adotou a discriminação positiva em todas as fases do certame e permitiu a concretização efetiva da política. Foi a ética, assim, que permitiu que não se adotasse mais uma vez um “desenho equivocado, escolhido para uma determinada declaração de valor, que não corresponde às possibilidades de sucesso da política pública” (Merino, 2008, p.8, tradução própria).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência da DPERJ, ao longo de mais de treze anos, na implementação das cotas raciais, revela-se um material de estudo relevante por alguns motivos. Primeiro, por se notar que a simples reserva de vagas, operada por lei ou por ato administrativo, é incapaz de gerar o preenchimento das vagas reservadas em concursos com as mesmas características para o cargo de membros da instituição. O segundo motivo é que a adoção dos exatos desenhos da política que levaram à ineficácia no ciclo anterior fere o conteúdo da ética analítica, pois, como se sabe, esses desenhos não levarão à eficácia no ciclo posterior. O terceiro, e mais importante, é que a ampliação do espaço público destinado à participação da sociedade civil, dos movimentos

sociais, de órgãos técnicos e de outros interessados na política aumenta não só a gama de alternativas postas à disposição para servir à melhor tomada de decisão, mas também ajudam a realinhar os objetivos da política com os valores que a ensejaram, dotando as decisões de maior legitimidade.

O caminho para a implementação eficaz das ações afirmativas no preenchimento de cargos públicos, sobretudo para aqueles com maior remuneração e poder, ainda é longo. Fato é que as ações afirmativas sempre foram e serão alvo de objeções das mais diversas, ainda que teóricas e descoladas da realidade (como a possibilidade de discriminação reversa) e somente se verá uma transformação social efetiva, a partir destas, após longos anos de implementação de desenhos de políticas eficazes ao preenchimento das vagas reservadas. O caminho da implementação eficaz, assim, somente pode ser concebido se lastreado em processos dialéticos que envolvam o gestor público, as instituições e a sociedade civil, em um processo cujas bases devem se assentar na ética analítica.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 27 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 169, p. 1, 30 ago. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 27 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.990 de 09 de junho de 2014. Dispõe sobre a reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas em concursos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm. Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 15.142 de 3 de junho de 2025. Dispõe sobre a reserva às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas o percentual de 30% (trinta por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União e nos processos seletivos simplificados para o recrutamento de pessoal nas hipóteses de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público para os órgãos da administração pública federal direta, as autarquias e as fundações públicas; e revoga

a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l115142.htm. Acesso em: 5 set. 2025.

DANTAS, Magali Zilca de Oliveira. **O Sistema de cotas para negros nos concursos à magistratura: um estudo sobre os resultados na Justiça Federal 2016-2019.** 2020. 188 f. Dissertação (Mestrado em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/5605>. Acesso em: 29 set. 2025.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais.** 2ª ed.- São Paulo: Saraiva, 2015.

HOGEMANN, Edna Raquel. Richard Posner e o Direito. In: JÚNIOR, Léo Peruzzo; BENTO, Vivian Freitas Rezende (org.). **Compêndio de Filosofia do Direito.** Curitiba: PUCPRESS, 2025. p. 455-468.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Norte e Nordeste puxam desocupação recorde no primeiro trimestre no país.** Agência de Notícias IBGE, Rio de Janeiro, 28 maio 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30785-norte-e-nordeste-puxam-desocupacao-recorde-no-primeiro-trimestre-no-pais>. Acesso em: 7 ago. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Perfil Racial do Serviço Civil ativo do Executivo Federal (1999-2020).** Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/210720_nt_diest_n_49.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

MERINO, Mauricio. **La importancia de la Ética en el Análisis de Políticas Públicas.** Revista del CLAD Reforma y Democracia, Caracas, n. 41, p. 5-32, ago. 2008. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533672001.pdf>. Acesso em: 29 set. 2025.

OSORIO, Rafael Guerreiro. **A Desigualdade Racial no Brasil nas últimas três décadas.** Brasília: Ipea, 2021. 27 p. (Texto para discussão, n. 2657). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/4630df26-7a4b-482c-89fb-16a64c44e933/content>. Acesso em: 16 ago. 2025.

PARANÁ. **Lei nº 14.274, de 24 de novembro de 2003.** Dispõe sobre a aplicação de percentual em concursos públicos e processos seletivos públicos estaduais para afrodescendentes e dá outras providências. Curitiba, PR: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, 2003. Disponível em <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-14274-2003-parana-reserva-vagas-a-afro-descendentes-em-concursos-publicos-conforme-especifica>. Acesso em: 27 ago. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 6.067, de 25 de outubro de 2011.** Dispõe sobre reserva de vagas para negros e índios nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos integrantes dos quadros permanentes de pessoal do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro e das entidades de sua administração indireta. Rio de Janeiro, RJ: Governador do Estado, 2011. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1029724/lei-6067-11>. Acesso em: 27 ago. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 6.740, de 02 de abril de 2014.** Altera a Lei nº 6067, de 25 de outubro de 2011. Rio de Janeiro, RJ: Governador do Estado, 2014. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/3018200064/lei-6740-14-rj>. Acesso em: 27 ago. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 9.852, de 14 de setembro de 2022.** Prorroga a vigência da ação afirmativa instituída pela Lei nº 6.067, de 25 de outubro de 2011, e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Governador do Estado, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/2921222653/lei-9852-22-rj>. Acesso em: 27 ago. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 9.935, de 21 de dezembro de 2022.** Altera a Lei nº 9.852, de 14 de setembro de 2022, que prorroga a vigência da ação afirmativa instituída pela Lei 6.067, de 25 de outubro de 2011, e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Governador do Estado, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/2921222067/lei-9935-22-rj>. Acesso em: 27 ago. 2025.

RIO DE JANEIRO. Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPERJ). **Revista Defensoria Antirracista: COOPERA 2020-2022.** Rio de Janeiro: Centro de Estudos Jurídicos, 2022. PDF (271 p.). Disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/86d6bc7bc64e3584059b65c2e634f8.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2025.

RIO DE JANEIRO. Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPERJ). **Parecer COOPERA e Grupo de Trabalho de Ações Afirmativas no Processo SEI n.^a 20/001.006037/2020.** Rio de Janeiro, 2020. PDF (19 p.). Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/Documento_(3).pdf. Acesso em: 24 ago. 2025.

PIKETTY, Thomas. **Uma breve história da igualdade.** Tradução de Maria de Fátima Oliva do Coutto. 1.ed. – Rio de Janeiro: Intrínseca, 2022.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas.** São Paulo: Cengage Learning, 2017.