

A POLÍTICA DE COTAS PARA NEGROS NOS CONCURSOS PARA A MAGISTRATURA: RESULTADOS NA JUSTIÇA FEDERAL 2016-2019

*THE RESULTS OF THE IMPLEMENTATION OF THE STANDARD IN COMPETITIONS FOR
FEDERAL JUDICIARY HELD BETWEEN 2016 AND 2019*

Magali Dantas

*Mestre em Governança e Desenvolvimento pela Escola Nacional de Administração Pública e
técnica judiciária na área administrativa da Justiça Federal do Rio Grande do Sul
magalidantas@gmail.com*

RESUMO

Este artigo apresenta os achados da investigação dos resultados da implementação da Resolução nº 203/2015 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que determina a reserva de 20% das vagas para pessoas negras em todos os concursos do Poder Judiciário. Com foco nos concursos para a magistratura federal, realizados entre 2016 e 2019, o estudo tem o objetivo de revelar se houve resultados efetivos, ou seja, se as cotas incluíram pessoas negras no cargo de juiz federal. A pesquisa, de caráter qualitativo e quantitativo, dedica-se a compreender as decisões e as estratégias adotadas na interpretação e na regulação pelo CNJ, bem como a implementação da resolução pelos tribunais regionais federais (TRF), quando na execução dos certames. O trabalho de descortinar a implementação de tal resolução é necessário para que se revele de que forma a sua operacionalização contribui para que a segregação racial pré-existente no cargo de juiz federal ainda permaneça estável. Assim, diante da inefetividade demonstrada pelos resultados, a interpretação aborda o manejo dos instrumentos da ação pública em diálogo com as práticas adotadas pelos tribunais e a análise prossegue no sentido de caracterizar e comparar a operacionalização dos certames para identificar mecanismos institucionais, decisões e comportamentos da burocracia que possam estar relacionados à baixa efetividade da reserva de vagas. As contribuições deste trabalho são para um diagnóstico dos resultados, apresentando recomendações para o aperfeiçoamento da implementação (*policy brief*) elaboradas à luz dos normativos vigentes, uma vez que o próprio formulador aponta antídotos para contornar uma possível baixa efetividade.

Palavras-chave: Políticas públicas. Ações afirmativas. Cotas. Poder judiciário. Magistratura.

ABSTRACT

This paper is dedicated to investigating the results of the implementation of the standard in competitions for federal judiciary held between 2016 and 2019. In order to reveal whether there were effective results, that is, if the quotas included black people in the position of federal judge. The research dedicated itself to understanding the decisions

and strategies adopted in its interpretation and regulation made by the CNJ, as well as in its implementation by the federal regional courts when executing contests. However, in the preliminary phase of the empirical investigation, it was noticed that no black person was approved by the vacancy reservation in the federal regional court that had already applied for the quotas. Thus, the analysis proceeds to characterize and compare the operationalization of the competitions to identify institutional mechanisms, as well as decisions of institutions responding to the implementation and behaviors of the bureaucracy, which may be related to the low effectiveness of the vacancy reserve. Given the ineffectiveness shown by the results, the interpretation addresses the handling of public action instruments, the repertoire and available possibilities put into dialogue with the practices adopted by the courts. The contribution of the work are a diagnosis of the results in the Federal Courts also the presentation of recommendations for the improvement of the implementation (policy brief), elaborated in the light of the current regulations, since, the formulator himself points out antidotes to circumvent a possible low effectiveness

Keywords: Public policy. Affirmative actions. Quotas. Judiciary. Federal judge.

Data de submissão: 30/03/2021

Data de aceitação: 26/08/2021

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. CONCURSOS ANALISADOS. 1.1 Tribunal Regional Federal da 4ª Região. 1.2 Tribunal Regional Federal da 5ª Região. 1.3 Tribunal Regional Federal da 3ª Região. 1.4 Tribunal Regional Federal da 2ª Região 2. RESULTADOS DOS CONCURSOS. 2.1 Resultados descritivos. 2.2 Resultados analíticos. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

INTRODUÇÃO

Embora a Constituição Federal de 1988 estabeleça igualdade formal de direitos, dados empíricos vêm permitindo que se firme o entendimento de que a tamanha desigualdade racial existente no país se nutre da discriminação racial bem dissimulada sob o manto da mesma igualdade formal. Nesse sentido, a promoção de iniciativas estatais focalizadas na forma de ações afirmativas mostra o caminho para equilibrar a oferta de oportunidades entre negros e não negros no Brasil.

Para além da necessária oferta de oportunidades, o trabalho de análise de políticas públicas tem se dedicado, cada vez mais, a enfrentar e buscar respostas contra a perseverança de distinções entre grupos raciais que reforçam uma hierarquia social cujo topo não reserva espaços para as pessoas negras.¹ No mesmo sentido, os estudos sobre a implementação de

¹ KING, D. **The American state and social engineering:** policy instruments in affirmative action, 2007.

políticas públicas, as suas complexidades e os riscos que têm de reproduzirem as mesmas desigualdades que deveriam combater são ferramentas preciosas para que se abra a senda em direção à igualdade de oportunidades e de resultados entre pessoas brancas e negras no contexto social. No que tange às políticas públicas para a igualdade racial, as complexidades são amplificadas em função de inúmeros fatores que reproduzem o racismo histórico e contemporâneo no Brasil.²

A escolha do poder judiciário e da magistratura como objetos de investigação foi motivada pelo desejo de escrutinar um nicho profissional que, se por um lado, é detentor do poder de fato e do poder simbólico numa carreira de vantagens e privilégios que perpassam o debate público, por outro é uma reserva de mercado estratificada em que o capital social e as redes de pertencimento são, ainda, de grande relevância para o acesso. Ademais, em diferentes diagnósticos do próprio poder judiciário, revela-se que o percentual de magistrados negros e negras na Justiça Federal (JF) não supera os 15%³, o que é muito aquém da representação negra na demografia do país.

Logo, este artigo busca analisar a implementação da política pública de ação afirmativa para promover o acesso de negros à magistratura federal. Tal política teve início com a expedição da Resolução nº 203, de 23 de junho de 2015, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), instituindo reservas de vagas nos concursos para todos os cargos do poder judiciário, inclusive os de juízes federais. O objetivo fixado foi dimensionar os seus resultados entre 2016 e 2019.

Para tanto, optou-se por caracterizar e comparar os desenhos adotados para os processos seletivos de juízes federais, analisando a forma como a política de cotas foi operada nas diferentes regiões de administração judiciária da JF. O enfoque empreendido foi a análise dos instrumentos mobilizados para a aplicação da política de cotas: a) definição das vagas e forma de aplicação do percentual para cotas; b) forma de identificação dos candidatos negros; c) instituição de comissão de verificação.

Dito de outra forma, o estudo partiu da pretensão de analisar a política de cotas para os concursos da magistratura da JF de modo a avaliar se ela foi capaz de incrementar o acesso dos negros a esses postos e responder às seguintes perguntas: qual o desenho adotado para a implementação das políticas de cotas nos concursos para magistratura na JF? Houve variação regional no manejo dos três instrumentos mobilizados para a implantação da política de cotas para pessoas negras nos concursos para a magistratura federal? Se sim, quais são os resultados encontrados?

Para responder a essas questões, foi realizado um estudo de caso de abordagem qualitativa e quantitativa cujo desenho metodológico se valeu da análise documental, da comparação sistemática entre os editais e as entrevistas e da análise dos resultados dos certames. Visando investigar possíveis variações nas experiências seletivas dos concursos para juízes

² JACCOUD, L. **O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial**, 2008.

³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Censo do Poder Judiciário: VIDE – vetores iniciais e dados estatísticos 2014; Idem, Perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros**, 2018.

federais com reserva de vagas para negros, optou-se pela realização de uma pesquisa cuja estratégia metodológica se define em delimitar, como fonte empírica, o ramo da justiça – a federal – e os Tribunais Regionais Federais (TRF) da 4ª, 5ª, 3ª e 2ª regiões, que, nessa ordem – cronológica –, aplicaram cotas para pessoas negras em concursos à magistratura.

O corte temporal definido foi de 1º janeiro de 2016 até 31 de dezembro de 2019, intervalo de tempo em que os quatro tribunais realizaram e concluíram os seus certames. Uma vez traçado esse limite, realizou-se o levantamento documental do arcabouço normativo sobre o tema, bem como das regulamentações dos quatro concursos em tela. De posse de tais elementos, partiu-se para a comparação sistemática dos editais e regulamentos e, então, para a elaboração de quadros de análise de procedimentos e de resultados quantitativos da implementação das cotas para pessoas negras nos tribunais delimitados.

A validação dos procedimentos apurados na comparação sistemática dos editais foi feita por meio de entrevistas com servidores que desempenham funções estratégicas na operacionalização dos certames. A explicitação dos resultados descritivos e analíticos em cotejo com o referencial teórico foi igualmente sistematizada e, por fim, foram desenvolvidas recomendações e alternativas para o manejo da implementação de cotas para pessoas negras (*policy brief*).

Na fase preliminar do levantamento documental⁴, a investigação verificou que a implementação da política de cotas nos concursos à magistratura federal teve variações nas quatro regiões analisadas, que foram desde a apresentação do quantitativo de vagas reservadas nos editais até a forma de verificação da autodeclaração de pessoas negras candidatas às cotas. Ademais, a pesquisa apontou que, nos quatro concursos para juiz federal substituto que a JF realizou entre 2016 e 2019, nenhum candidato cotista, desde a adoção das cotas, foi empossado no cargo pelas vagas reservadas, o que significa dizer que a política não demonstrou efetividade no corte temporal estudado. Mesmo que se reconheça o avanço social que representa a Resolução nº 203/2015 do CNJ, é possível identificar nela alguns limites, propor caminhos e apontar alternativas, sem a ambição de esgotar o assunto. A forma como uma política é implementada pode causar o agravamento das desigualdades sociais, a reprodução de estereótipos e o acesso desigual e/ou insuficiente às ofertas públicas.⁵

A construção do referencial teórico da pesquisa coteja, por um lado, a literatura sobre a implementação de políticas públicas e o uso de seus instrumentos que, por serem processos abertos, estão sujeitos à dinâmica de ideias, de valores, de representações e ideologias.⁶

⁴ A análise documental considerou editais, regulamentos e divulgações de resultados para apurar as regras sobre as vagas oferecidas, sobre o desempenho dos candidatos nas etapas do certame e sobre os resultados dos concursos no que tange à aprovação de candidatos, além de apurar a existência e o formato de comissões de verificação da autodeclaração e de comissões de recurso.

⁵ GOMES, S. **Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados**, 2019; PIRES, R. R. **Introdução**, 2019.

⁶ LASCOURMES, P; LE GALÈS, P. **A ação pública abordada pelos seus instrumentos**, 2012; CAPELLA, A. C. **Análises de políticas públicas: da técnica às ideias**, 2014; LOTTA, G. **A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas**, 2019.

Dessa forma, uma das principais contribuições deste trabalho está na elaboração de um diagnóstico sobre os resultados da implementação da política de reserva de vagas para pessoas negras, instituída pela Resolução nº 203/2015 do CNJ, no que tange à magistratura federal. Isso porque, a despeito das coletas de dados⁷ conduzidas pelo CNJ, não se tem notícia de que os insumos produzidos tenham alavancado as melhorias pretendidas e, frisamos, tenham sido capazes de promover o aumento no acesso de pessoas negras – enquanto cotistas – ao cargo de juiz federal. O diagnóstico resultante desta pesquisa se faz útil, assim, como um instrumental para o monitoramento da política.

Por meio da interpretação detalhada dos dispositivos normativos vigentes da política, foi possível produzir, também, recomendações para nutrir o debate e operacionalizar o aperfeiçoamento dos mecanismos de implementação da Resolução nº 203/2015, uma vez que o próprio formulador aponta soluções para contornar uma possível baixa efetividade que o tempo e as circunstâncias aqui analisados acabaram por confirmar.

Este artigo está estruturado em duas seções. A primeira seção traz uma breve descrição dos certames pesquisados, enquanto a segunda explicita os resultados descritivos e analíticos da investigação. À guisa de considerações finais, tecem-se recomendações para a política, ou *policy brief*, além de alguns limites da pesquisa e as oportunidades identificadas para novos estudos.

1. CONCURSOS ANALISADOS

A implementação de programas e projetos ocorre quando estes vão além dos planos formulados e se tornam realidade. O modo de implementar oferece riscos, pois pode manter e reforçar a posição marginalizada dos sujeitos a quem se destina a política pública, operando no sentido inverso ao da mitigação da exclusão social.

Dependendo da forma como uma política é implementada, as desigualdades sociais, a reprodução de estereótipos e o acesso desigual e/ou insuficiente às ofertas públicas podem ser agravados, como já mencionado. Os valores e as ideias dos agentes envolvidos na implementação podem estar além, aquém ou até contrários aos programas formulados, afetando a execução prática da ação.⁸

Na estrutura do Poder Judiciário, a Justiça Federal é um dos ramos da justiça comum. A JF está organizada em primeira instância – os juízes federais e os juízes federais substitutos – e em segunda instância, em que atuam os desembargadores federais, que são distribuídos entre as varas federais localizadas nas capitais e no interior dos estados.

O cargo inicial é o de juiz substituto, obtido mediante concurso público de provas e títulos regradados pelo CNJ, que disciplina os concursos para a magistratura federal. Além

⁷ Em 2018, portanto, após o início da implementação da reserva de vagas, o CNJ levantou o perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros, sem evidências de que os insumos produzidos tenham retroalimentado a política de cotas para pessoas negras na magistratura. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Op. Cit.*

⁸ GOMES, S., *Op. Cit.* PIRES, R. R., *Op. Cit.*

disso, o CNJ determina quais requisitos devem ser preenchidos pelos candidatos e distribui as etapas do certame e das matérias a serem exigidas nos concursos de seleção para os quadros da magistratura. Os TRF⁹ são os órgãos responsáveis pela implementação dos concursos para juízes federais substitutos em todas as varas federais em sua jurisdição, elaborando, para essa finalidade, editais específicos para cada certame.

Os tribunais têm liberdade para definir quando será realizado o concurso, se haverá contratação de empresa pública ou privada para a gestão das provas e sobre o provimento dos cargos ao final do certame, de acordo com o interesse da administração e de seus limites orçamentários. Mesmo com tamanha sobreposição de normas, podem ser observadas algumas interpretações de critérios, modificações de procedimentos e ajustes nos instrumentos.

Passa-se, então, a uma breve descrição dos concursos realizados pelos tribunais regionais federais na ordem cronológica em que ocorreram os certames estudados.

1.1 Tribunal Regional Federal da 4ª Região

O primeiro concurso realizado pela Justiça Federal, já na vigência da política de cotas para pessoas negras, foi organizado pelo TRF⁴ por meio do edital do XVII concurso público para provimento do cargo de juiz federal substituto, publicado em 12 de janeiro de 2016. O TRF⁴ tem a sua sede na cidade de Porto Alegre (RS) e sua área de jurisdição abrange, além do Rio Grande do Sul, os estados de Santa Catarina e do Paraná. O certame organizou a seleção de candidatos para o provimento de 22 cargos de juiz federal.

Segundo o edital, aplicou-se às 22 vagas ofertadas a reserva de 20% para pessoas negras, que deveriam se declarar como tal na inscrição preliminar. Previu-se, ainda, a reserva de 5% das vagas para pessoas com deficiência (PcD). Outras vagas que viessem a surgir no prazo de validade do concurso também seriam providas aos candidatos aprovados.

1.2 Tribunal Regional Federal da 5ª Região

O TRF⁵ está sediado na cidade de Recife (PE) e a sua área de jurisdição abrange, além de Pernambuco, os estados de Alagoas, Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe. O edital n° 1¹⁰ foi publicado em 18 de agosto de 2017 e organizou a seleção de candidatos para provimento de 20 cargos de juiz federal e outros que surgissem durante a vigência do concurso. O edital do TRF⁵ definiu que o Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (Cebraspe), consultoria contratada para a realização

⁹ TRF⁴: Porto Alegre; TRF⁵: Recife; TRF³: São Paulo; TRF²: Rio de Janeiro.

¹⁰ RECIFE. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Edital n° 1** 2017a.

do concurso, realizaria o concurso pelo método de seleção do Centro de Seleção e de Promoção de Eventos (Cespe).¹¹

Das 20 vagas oferecidas, definiu-se que 15 seriam preenchidas pela ampla concorrência, quatro pelos candidatos autodeclarados negros, desde que satisfizessem os critérios de cor e raça definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e uma vaga por PcD. O TRF5 previu a publicação, em sítio eletrônico, da lista dos candidatos que se autodeclararam como pessoas negras.

1.3 Tribunal Regional Federal da 3ª Região

O TRF3 se encontra na cidade de São Paulo (SP) e a sua área de jurisdição abrange, além de São Paulo, o estado do Mato Grosso do Sul. O edital do XIX Concurso¹² foi publicado em 4 de abril de 2018 e organizou a seleção de candidatos para provimento de 107 vagas para juiz federal substituto e outras que surgissem durante a vigência do concurso.

Das 107 vagas oferecidas, o texto do edital já especificava a reserva de 21 vagas às pessoas negras que se autodeclarassem pretos ou pardos (20%) na inscrição preliminar, além de cinco vagas para PcD, ou seja, 5%.

1.4 Tribunal Regional Federal da 2ª Região

O TRF2 tem a sua sede na cidade do Rio de Janeiro (RJ) e exerce jurisdição, para além de Rio de Janeiro, no estado do Espírito Santo. O edital nº 00013/2018¹³, que foi publicado em 4 de julho de 2018, organizou a seleção de candidatos para o provimento de dez vagas para o cargo de juiz federal substituto.

Dessas dez vagas oferecidas, o edital apenas garantiu que a cada 20 vagas preenchidas pelos candidatos da lista geral de aprovados haveria a reserva de uma vaga para o candidato que se declarasse, na inscrição preliminar, PcD e duas aos candidatos negros que se autodeclarassem pretos ou pardos:

1.2 O concurso público destina-se a **selecionar candidatos para provimento de 10 (dez) vagas** no cargo de Juiz Federal Substituto da 2ª Região, e de outras vagas que surgirem durante o prazo de validade do certame, garantindo-se, **a cada 20 (vinte) vagas preenchidas pelos candidatos da lista geral de aprovados**, a reserva de 01 (uma) vaga para o candidato que se declarar na inscrição

¹¹ As provas do Cebraspe –utilizam o método Cespe, que é caracterizado pelo critério avaliativo em que uma questão errada anula uma questão certa. As provas são marcadas pelo ineditismo das suas questões para avaliar, além da capacidade de memorização dos candidatos, habilidades como conhecimento amplo do conteúdo e discernimento. As provas estão disponíveis em: <www.cespe.unb.br/concursos/provas.htm>.

¹² SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Edital de abertura do décimo nono concurso público para provimento de cargos de juiz federal substituto**, 2018a.

¹³ RIO DE JANEIRO. TRF2. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Edital de relação dos candidatos que tiveram a sua inscrição preliminar deferida**, 2018a.

preliminar pessoa com deficiência (Lei nº 13.146, de 06.07.2015 e Resolução CNJ no 208/2015) e **02 (duas) aos candidatos negros que se autodeclararem pretos ou pardos** na inscrição preliminar (Lei nº 12.990, de 09.06.2014 e Resolução CNJ nº 203/2015).¹⁴

No trecho destacado, nota-se que o TRF2 não destinou 20% das vagas para pessoas negras, pois não definiu como seriam feitas as nomeações dentro das dez vagas existentes. Ao contrário, invocou a Lei nº 12.990/2014 e a Resolução nº 203/2015, ao mesmo tempo que determinou um critério que, na prática, descumpriu, pois, por essa interpretação – duas em 20 –, apenas 10% foram reservadas e somente a partir da décima vaga haveria nomeação de candidato cotista. Nesse caso, ficou patente: a) que o órgão implementador, por meio do edital e dos regulamentos, operou alterações na regra geral; b) que a operação alterou sensivelmente e foi conflitante com os objetivos da medida de reserva de vagas.

Quanto à classificação da primeira etapa – prova objetiva – para a segunda – prova discursiva –, o edital repetiu a Resolução nº 75/2009 do CNJ no sentido que determinou que estariam classificados os 200 candidatos com as melhores notas, caso o número de concorrentes fosse até 1.500. Havendo um número maior de inscritos, seriam classificados 300, “observado a reserva para os candidatos que concorram às vagas destinadas aos candidatos negros, na forma da Resolução CNJ nº 203/2015”.¹⁵

A próxima seção compila os principais achados obtidos pela comparação sistemática entre os editais e entre os regulamentos dos concursos descritos, bem como as aproximações analíticas feitas em função de tais achados.

2. RESULTADOS DOS CONCURSOS

O XVII Concurso para Juiz Federal Substituto teve 6.934 inscritos na ampla concorrência. Desse total, apenas 8,63% dos candidatos, isto é, 599, requereram inscrição para a reserva de vagas para pessoas negras, declarando-se como tal.¹⁶

Dos candidatos inscritos na ampla concorrência, 456 foram convocados para a segunda fase do concurso. Dentre eles, 324 candidatos foram da ampla concorrência e 132 cotistas¹⁷, ou seja, 71,1% dos candidatos pela ampla concorrência e 28,9% dos candidatos por cotas passaram da prova objetiva para a fase discursiva do certame.

A nota de corte no concurso de 2016 foi 60 pontos, que também é, para a primeira fase, o escore mínimo para se manter na concorrência. Importa destacar que, dos 6.934 candidatos inscritos no concurso, apenas 20, ou seja, 0,29%, obtiveram êxito¹⁸ e nenhuma pessoa negra foi aprovada pelo sistema de cotas.

¹⁴ *Idem*, **Edital nº TRF2-EDT-2018/00013T** 2018a, grifo nosso.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ PORTO ALEGRE. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Edital nº 4**, 2016b.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ PORTO ALEGRE. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Edital nº 11**, 2017.

Convém lembrar que a Resolução nº 203/2015 do CNJ determina que candidatos inscritos na reserva de vagas e com coeficiente de desempenho suficiente para concorrerem à ampla concorrência são classificados nela. Por isso, transcorridos um ano e meio do edital de abertura para a realização das cinco etapas, o TRF4 publicou o resultado final do concurso com apenas 20 candidatos aprovados, sendo que apenas uma pessoa que se autodeclarou negra foi aprovada, porém sem fazer uso da reserva de vagas, pois obteve escore superior a outros candidatos da ampla concorrência.¹⁹

O Edital nº 1 do concurso para juiz federal substituto do TRF da 5ª Região teve 5.891 candidatos inscritos. Do total, apenas 12,93% dos candidatos, ou seja, 762, requereram inscrição para a reserva de vagas para pessoas negras, declarando-se com tal.²⁰ Ainda, desses 5.891 inscritos, foram convocados para a prova escrita 329 candidatos, sendo que dentre eles, 137, ou (41,7%), foram da ampla concorrência e 192, (ou 58,3%) cotistas.

Do total de 762 pessoas negras candidatas inscritas no certame, 192 lograram êxito na primeira etapa. Na segunda etapa, das questões dissertativas, uma sentença cível e uma sentença penal, fase que na qual nenhum critério diferenciava os cotistas dos demais, apenas um candidato negro do sistema de cotas se classificou para a terceira etapa, que consistia na inscrição definitiva, na sindicância da vida pregressa e nos exames médicos admissionais.²¹ Não houve, assim, a presença de candidatos desse grupo na quarta fase, a prova oral.

O Edital do XIX Concurso para juiz federal substituto do TRF da 3ª Região teve 7.446 candidatos inscritos. Desse número, apenas 13,83%, ou seja, 1.030 candidatos requereram inscrição na reserva de vagas para pessoas negras²² e, desse total de inscritos no certame, 212 lograram êxito na primeira etapa. Não houve candidatos cotistas aprovados na segunda etapa, na qual, repetimos, nenhum critério diferenciava os cotistas dos demais candidatos.

Não foi possível apurar os resultados parciais dos cotistas na segunda, na terceira e na quarta fase, visto que o TRF3, a partir da publicação do resultado final do concurso, 11 de setembro de 2019, retirou, da página da internet, os editais específicos, mantendo um resumo dos resultados de cada fase.²³ Nesse resumo, constam apenas candidatos aprovados, não sendo possível apurar se a Comissão de Avaliação Fenotípica foi formada, se algum candidato às cotas se submeteu ao procedimento de confirmação da autodeclaração, tampouco se houve rejeições, recursos ou impugnações.

Contudo, o resumo publicado informa que 29 candidatos foram aprovados na segunda fase – as provas discursivas –, 28 na terceira fase – que consiste na inscrição definitiva, no exame de saúde e na investigação da vida pregressa – e 25 na última fase – a prova oral.

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ RECIFE. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Edital nº 6**, 2017b.

²¹ Não há dados disponíveis para apurar qual requisito o candidato – que já havia se classificado para a terceira etapa *sub judice* – deixou de atender na terceira fase ou se sua desclassificação resultou de sua ação judicial contra o certame ter sido julgada improcedente. Assim, ele não constará nos dados sobre o aproveitamento por etapa.

²² SÃO PAULO, *Op. Cit.*

²³ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO. **TRF3 aprova 25 candidatos no XIX concurso público para juiz federal substituto**, 2019.

O resultado definitivo trouxe que, das 107 vagas oferecidas, apenas as 25 já mencionadas foram preenchidas pelos candidatos aprovados; dentre esses, uma pessoa com deficiência. Como o documento não noticia o preenchimento de reserva de vagas para pessoas negras, depreende-se que não houve aprovados.

O Edital do TRF da 2ª Região teve 4.999 candidatos inscritos, mas apenas 14,66% – ou seja, 733 – requereram inscrição para a reserva de vagas para pessoas negras, declarando-se como tal.²⁴ Do total de inscritos, foram convocados para a segunda fase do concurso 518 candidatos. Dentre eles, 326 (63%) foram da ampla concorrência e 192 (37%) de vagas reservadas para cotistas.²⁵

Na segunda etapa, como ocorreu nos concursos previamente descritos, nenhum critério diferenciou os cotistas dos demais candidatos e não houve aprovação entre os candidatos à reserva de vagas para pessoas negras. Consequentemente, nenhum candidato(a) negro(a) inscrito(a) no sistema de cotas chegou à terceira fase, que é destinada à confirmação da autodeclaração. Assim, a comissão não foi formada, tampouco foram operados os seus respectivos procedimentos.

2.1 Resultados descritivos

O Quadro 1 sintetiza os achados obtidos, comparando o número total de vagas oferecidas àquelas oferecidas na reserva para pessoas negras, bem como o número de inscritos na ampla concorrência ao número de inscritos na reserva de vagas para pessoas negras e a quantidade de aprovados entre cotistas e não cotistas. Ademais, destaca: a) a aplicação de redutor – nota de corte – para a classificação dos cotistas; b) o uso isolado do critério de autodeclaração do candidato como negro; c) a existência de comissão de verificação da autodeclaração; d) a formação da comissão de verificação da autodeclaração; e) a existência de comissão de recurso ao resultado da comissão de verificação da autodeclaração.

Quadro 1 – Achados obtidos na comparação sistemática dos editais

Descrição	TRF4 (2016)	TRF5 (2017)	TRF3 (2018)	TRF2 (2018)
Número de vagas no total	22	20	107	10
Número de vagas reservadas para pessoas negras (cotas)	20% (No edital não há especificação numérica)	04	21	20% (No edital não há especificação numérica)
Número de inscritos na ampla concorrência	6.934	5.891	7.446	4.266
Número de inscritos nas vagas reservadas para pessoas negras (cotas)	599	762	1.030	733

²⁴ RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Edital nº...** *Op. Cit.*

²⁵ *Ibidem.*

Descrição	TRF4 (2016)	TRF5 (2017)	TRF3 (2018)	TRF2 (2018)
Candidatos aprovados na ampla concorrência	20	11	25	10
Candidatos aprovados nas vagas reservadas para pessoas negras (cotas)	00	00	00	00
Existência de critério isolado de autodeclaração como pessoa negra	Sim	Não	Não	Não
Existência e nomenclatura da comissão de verificação da autodeclaração	Não houve designação	Comissão de verificação	Comissão de avaliação fenotípica	Comissão de hetero-identificação
Composição da comissão de verificação da autodeclaração	Não se aplica	Três integrantes distribuídos por cor, gênero e naturalidade.	Membros (sem definir quantos) distribuídos por gênero, cor e naturalidade.	Cinco membros distribuídos por gênero, cor e naturalidade, com preferência aos que tenham participado de oficina sobre a temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo.
Processo de verificação da autodeclaração	Não se aplica	A avaliação levará em consideração exclusivamente o fenótipo do candidato. Não define forma de deliberação.	Será confirmada a autodeclaração do candidato quando pelo menos um dos integrantes da comissão considerar acolhido o requisito fenotípico.	Delibera em votação por maioria dos membros da comissão e expede parecer motivado de acesso restrito aos candidatos.
Previsão de recurso contra o resultado da verificação da autodeclaração	Não se aplica	Sim, cabe recurso à comissão do concurso.	Sim, cabe recurso à comissão específica.	Sim, cabe recurso à comissão específica.
Aplicação de nota de corte – redutor – para os cotistas	Todos com 60 pontos	Todos com 60 pontos	Todos com 60 pontos	20% dos cotistas que ficaram abaixo da nota de corte, respeitando o mínimo de 60 pontos.

Fonte: Elaborado pela autora.

Já a Tabela 1 apresenta um resumo do aproveitamento dos candidatos em cada uma das fases do concurso nos quatro tribunais.

Tabela 1 – Resultados dos concursos da magistratura federal por fase – 2016-2019

Fase do Concurso		Tribunal				
		TRF4	TRF5	TRF3	TRF2	TOTAL
Inscrições	Vagas	22	20	107	10	159
	Total	7.533	6.653	8.476	4.999	
	Ampla	6.934	5.891	7.446	4.266	
	Cotas	599	762	1.030	733	
	%	8,63	12,9	13,8	14,7	
Convocados na segunda fase	Total	456	329	761	518	
	Ampla	324	137	549	326	
	Cotas	132	192	212	192	
Aprovados na segunda fase*	Total	200	12	S/I	63	
	Ampla	160	12	S/I	56	
	Cotas	40	0	S/I	7	
Aprovados na terceira fase	Total	24	11	S/I	14	
	Ampla	23	11	S/I	14	
	Cotas	1	0	S/I	0	
Aprovados na quarta fase	Total	20	11	25	10	
	Ampla	19	11	S/I	10	
	Cotas	1	0	S/I	0	
Aprovados na fase final	Total	20	11	25	10	75
	Ampla	20	11	S/I	10	
	Cotas	0	0	0	0	0

Fonte: Elaborada pela autora.

Nota (*): a partir dessa fase, não há nota de corte e todos os candidatos que atingem nota 6 ou mais são classificados como sem informação (S/I).

O Quadro 1 evidencia que, a despeito da normatização dos concursos ser unificada, as variações no manejo dos instrumentos de implementação são a regra, mas não alteram os resultados para efeitos de inclusão de pessoas negras. Se combinarmos a análise do quadro com o que se verifica na Tabela 1, em que se vê que, das 159 vagas oferecidas em quatro concursos para a magistratura federal entre 2016 e 2019, 75 candidatas(as) foram aprovadas e nenhum deles ou delas tomou posse no cargo pela reserva de vagas, fica explícita a fragilidade da implementação da política em relação aos objetivos traçados para ela.

2.2 Resultados analíticos

Feita a comparação do aproveitamento de candidatos e candidatas cotistas por fase do concurso, percebeu-se um franco afinilamento e a eliminação de todos os candidatos a partir da primeira fase. Concluiu-se que o gargalo se deve a um critério convergente nos quatro tribunais. A reserva de vagas é aplicada somente na primeira fase e, a partir da segunda fase, a discriminação positiva desaparece e todos os candidatos são avaliados pelo critério de nota mínima, que esvazia qualquer distinção na disputa entre os candidatos da ampla concorrência e os da reserva de vagas. A verificação do aproveitamento de cotistas,

a partir da segunda fase do certame, seguiu a mesma tendência e eliminou todos os candidatos nos quatro tribunais em estudo. O que é imperioso salientar é que a Resolução nº 203/2015 não delimita que a aplicação deve se efetivar apenas na primeira fase e não se tem acesso a outros documentos que possam ter determinado tal posição dos tribunais. Infere-se, assim, que se tratou de decisões tomadas pelos órgãos de forma discricionária e que não refletiram necessariamente a intenção dos formuladores.

Ademais, a percepção dos agentes da implementação que foram entrevistados é de que a operação da política segue o cumprimento estrito da norma em vigor, ao contrário do que se verifica no exame dos insumos produzidos para a análise de dados da pesquisa. Segundo a narrativa obtida nas entrevistas, aplica-se 20% de reserva apenas na primeira fase por força normativa, o que não coaduna com o texto da regulamentação: “*Nós usamos o critério que está definido na resolução do CNJ*”.²⁶

Embora tenha se coletado um número reduzido de depoimentos²⁷, revelaram-se, igualmente nas narrativas das pessoas entrevistadas, como podem ser expressos no cotidiano das organizações, os valores pessoais sobre ser ou não ser negro, destinatário, merecedor ou não do benefício da política de cotas, como se tais decisões - sobre quem é negro ou não- dependessem de visões de mundo particularizadas. Exemplifica-se tal argumentação com um trecho de entrevista: “A gente sabe que tem diversas discussões, até dos próprios colegas de setor. Gente que vai procurar no Facebook e diz ‘olha aqui? Essa pessoa é negra?’. Eles [os colegas] são danados!”²⁸

Nas entrevistas transparece, da mesma forma, que no seio da burocracia surgem questionamentos em torno de quais lugares as pessoas negras podem ou não ser alçadas e se existem limites para as ações em prol da equidade:

Ou pessoas que acreditam que as cotas das universidades servem para fazer os negros mudarem sua condição social, mas se as pessoas já estão formadas em Direito, deveria ainda haver cotas no concurso de juiz? Eu soube também que um certo tribunal questionou combinar cotas raciais com a situação financeira dos candidatos e o CNJ recusou, pois o objetivo não é esse.²⁹

Ainda, percepções pessoais, havidas na entrevista, onde para a pergunta “Houve alguma discussão interna sobre o resultado da aplicação de cotas para pessoas negras [já que não houve aprovado(a)]?” a resposta foi: “Sim, houve um(a) candidato(o) aprovado(a)”. No entanto, sabe-se que tal candidato não fez uso de seu direito à cota. Tais respostas explicitam como um indivíduo negro que teve acesso à magistratura sem fazer uso das cotas, em função da sua performance garantir a aprovação na ampla concorrência do concurso

²⁶ Informação fornecida pelo(a) Entrevistado(a) 2 em entrevista realizada em 2020. Por questões éticas de preservação da identidade dos informantes, não serão fornecidos dados quanto aos nomes, à idade, ao sexo, ao cargo ou sobre a qual tribunal os entrevistados estão referenciados. Para os propósitos da pesquisa, considera-se suficiente saber que se tratam-de servidores.

²⁷ Foram realizadas entrevistas em dois dos quatro tribunais estudados em função das restrições impostas para controle da pandemia da COVID19.

²⁸ Informação fornecida pelo(a) Entrevistado(a) 2 em entrevista realizada em 2020.

²⁹ Informação fornecida pelo(a) Entrevistado(a) 2 em entrevista realizada em 2020.

é designado por membros da burocracia como cotista. Um corpo negro indissociado de seu grupo de pertencimento, como se ser negro e juiz significasse, obrigatoriamente, ser cotista, o que é, no mínimo, revelador da força das representações de subordinação sobre a população negra quando se reflete sobre inclusão e exclusão social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de tudo que foi explicitado sobre a Justiça Federal, este estudo conclui que a implementação da Resolução nº 203/2015 pelo CNJ não alterou o status anterior da magistratura, pois não incluiu pessoas negras, e, portanto, reproduziu as desigualdades pré-existentes.³⁰ Assim, no intuito de colaborar para a alteração desse quadro e de instrumentalizar novas reflexões sobre a política, o trabalho empreendido produziu algumas recomendações ou *policy briefs*.

A primeira recomendação é uma revisão dos dois critérios responsáveis pela eliminação maciça de candidatos cotistas: a aplicação de percentual e o uso da nota mínima. Sugere-se a aplicação de 20% de reserva em todas as fases dos certames e a flexibilização da nota mínima, que vem sendo usada sobreposta ao critério da reserva de vagas. A proposição é elaborada a partir observação das performances dos candidatos a partir da segunda fase, cuja revisão ou aperfeiçoamento do critério poderia ser uma diversificação benéfica aos cotistas no manejo de instrumentos, no sentido de concretização dos objetivos da política, ao mesmo tempo que não contraria e até mesmo atende aos dispositivos criados pelo formulador. A recomendação enfrenta, igualmente, à luz da literatura e das prescrições legais, a discussão desafiadora sobre mérito e isonomia que acompanha a trajetória das políticas públicas de ação afirmativa e naturaliza a racialização da elite e a exclusão da população negra dos espaços sociais de poder e prestígio.

A segunda recomendação sugere que tanto os tribunais implementadores como o CNJ, que é gestor da política de reserva de vagas para pessoas negras nos concursos, mobilizem recursos e experiências em outros órgãos e esferas da Administração Pública para ampliar o debate sobre o aperfeiçoamento incremental da política. Na mesma esteira, recomenda-se que o Poder Judiciário promova a participação social para pensar e repensar a política de cotas nesse novo momento que, ainda que já estabelecida, não é capaz de produzir resultados efetivos, ao menos não no período desta pesquisa. Por fim, indicam-se entidades integradas pelos próprios magistrados, como o Fórum Nacional de Juízes e Juízas Negros e a Associação Juízes pela Democracia, como portadoras de subsídios e chancelas para o debate e o aprimoramento da política de cotas.

A título de conclusão, podemos apontar como limite da pesquisa o fato de a investigação ter se debruçado sobre a Justiça Federal, um ramo da justiça, e seus resultados não serem passíveis de generalização na Justiça do Trabalho³¹, na Justiça Eleitoral ou na Justiça Estadual, vistos os detalhes da atividade e a estrutura das organizações serem diferentes e

³⁰ PIRES, R. R., *Op. Cit.*

³¹ Sobre o concurso da Magistratura do Trabalho, ver SILVA, T. D. **I Concurso público nacional unificado para ingresso na carreira da magistratura do trabalho**: notas sobre vagas reservadas, candidatos com condições especiais e com isenção de inscrição, 2020.

esses serem fatores que podem influenciar diretamente a implementação e a efetividade da política. Esse último limite é também um potencial para novos estudos comparativos que verifiquem variações de resultados entre esses diferentes ramos de justiça. Ademais, outras dificuldades impostas e que afetam de modo mais expressivo a população negra, como o alto custo financeiro ou o tempo de dedicação necessária à preparação para o certame, podem igualmente ser abordadas em estudos futuros.

Da mesma forma, ficou evidente a escassez de iniciativas que visam ao monitoramento, à revisão e ao aprimoramento das cotas adotadas nos concursos para a magistratura. Analisar tais fatos sob a perspectiva da literatura consagrada sobre os efeitos do racismo institucional ou, como aponta Vincent Dubois³², um “truque da implementação”, pode, igualmente, oferecer contribuições à análise e à formulação de propostas de melhoria das políticas públicas para a promoção da igualdade racial no serviço público e no Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

CAPELLA, A. C. Análises de políticas públicas: da técnica às ideias. **Idéias**, Campinas, v. 6, n. 2, p. 13-34, jul./dez. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649461>>. Acesso em: 21 mai. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Censo do Poder Judiciário: VIDE** – vetores iniciais e dados estatísticos. Brasília, DF: CNJ, 2014. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/CensoJudiciario.final.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros**. Brasília, DF: CNJ, 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/levantamento-perfil-sociodemografico.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2019.

DUBOIS, V. Políticas no guichê, políticas do guichê. *In*: PIRES, R. R. (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Brasília, DF: Cepal; Ipea, 2019. p. 105-126.

GOMES, S. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. *In*: LOTTA, G. (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília, DF: Enap, 2019. p. 39-66.

JACCOUD, L. O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial. *In*: THEODORO, M. (org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília, DF: Ipea, 2008. p. 131-166.

KING, D. The American state and social engineering: policy instruments in affirmative action. **Governance**, Malden, v. 20, n. 1, p. 109-126, jan. 2007. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0491.2007.00346.x>>. Acesso em: 13 jan. 2022.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luís, v. 9, n. 18, p. 19-44, 2012. Disponível em: <<http://www.periodicos.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2006.00572.x>>. Acesso em: 21 mai. 2020.

³² DUBOIS, V. **Políticas no guichê, políticas do guichê**, 2019, p. 39.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, G. (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília, DF: Enap, 2019. p. 11-38.

PIRES, R. R. Introdução. *In*: PIRES, R. R. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Brasília, DF: Ipea, 2019. p. 13-50.

PORTO ALEGRE. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Edital nº 4**. [Divulgação de candidatos aprovados na prova objetiva]. Porto Alegre: Justiça Federal, Porto Alegre, 4 julho 2016b. Disponível em: <https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/rom_edtal_4-aprovados_prova_objetiva_seletiva.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2019.

PORTO ALEGRE. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Edital nº 11**. [Divulgação de aprovados na segunda prova escrita]. Porto Alegre: Justiça Federal, Porto Alegre, 7 fevereiro 2017. Disponível em: <https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/rlp_sei_ed_11.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2019.

RECIFE. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Edital nº 1**. [Abertura do XIV Concurso para Provimento de Cargos de Juiz Federal Substituto da 5ª Região]. Recife: Justiça Federal, Recife, 18 agosto 2017a. Disponível em: <https://cdn.cebraspe.org.br/concursos/TRF5_17_JUIZ/arquivos/ED_1_2017_TRF_5___JUIZ_17___ABERTURA.PDF>. Acesso em: 22 jul. 2019.

RECIFE. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Edital nº 6**. [Resultado final na prova objetiva seletiva e convocação para as provas escritas discursivas]. Recife: Justiça Federal, Recife, 21 dezembro 2017b. Disponível em: <http://www.cespe.unb.br/concursos/TRF5_17_JUIZ/arquivos/ED_6_2017_TRF_5___17___RES_FINAL_OBJETIVA_E_CONV_DISC.PDF>. Acesso em: 29 jul. 2019.

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Edital de relação dos candidatos que tiveram a sua inscrição preliminar deferida**. Brasília, DF: Justiça Federal, Brasília, DF, 3 set. 2018a. Disponível em: <<https://www10.trf2.jus.br/ai/transparencia-publica/concursos/magistrados/17o-concurso/>>. Acesso em: 7 ago. 2019.

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Edital nº TRF2-EDT-2018/00013**. [Abertura para realização de concurso público de provas e títulos destinado a selecionar candidatos para provimento de cargos de juiz federal substituto da 2ª Região]. Brasília, DF: Justiça Federal, Brasília, DF, p. 1-50, 4 julho 2018b. Disponível em: <<https://www10.trf2.jus.br/ai/wp-content/uploads/sites/3/2018/03/edital-trf2-edt-2018-00013.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2018.

SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Edital de abertura do décimo nono concurso público para provimento de cargos de juiz federal substituto**. São Paulo: Justiça Federal, São Paulo, n. 63, 4 abr. 2018a. Disponível em: <https://www.trf3.jus.br/documentos/roco/XIX_CONCURSO/0_-_Edital_de_Abertura_-_DJF3R.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2019.

SILVA, T. D. **I Concurso público nacional unificado para ingresso na carreira da magistratura do trabalho**: notas sobre vagas reservadas, candidatos com condições especiais e com isenção de inscrição. Brasília, DF: Ipea; Enamat, 2020.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO. TRF3 aprova 25 candidatos no XIX concurso público para juiz federal substituto. **Jusbrasil**, São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://trf-3.jusbrasil.com.br/noticias/755039656/trf3-aprova-25-candidatos-no-xix-concurso-publico-para-juiz-federal-substituto>>. Acesso em: 21 mai. 2020.