

Tese para o 51º Congresso Nacional dos Procuradores do Estado e do Distrito Federal

Cotas raciais e o desafio da efetividade

**Um estudo empírico sobre o acesso de candidatos negros à carreira de
Procurador do Estado de Mato Grosso do Sul**

Fortaleza - 2025

Cotas raciais e o desafio da efetividade

Um estudo empírico sobre o acesso de candidatos negros à carreira de Procurador do Estado de Mato Grosso do Sul

Resumo: O estudo analisa os concursos da PGE-MS que adotaram cotas raciais, combinando dados quantitativos sobre a permanência de candidatos ao longo das fases com entrevistas a aprovados cotistas. Propõe-se que as Procuradorias adotem o monitoramento do preenchimento das vagas reservadas como forma de assegurar a efetividade da política afirmativa e superar a sub-representação negra nas carreiras de Procurador do Estado.

Introdução:

Nos últimos anos, o debate sobre equidade racial nas instituições públicas brasileiras tem se intensificado, especialmente diante dos persistentes desafios à representatividade de pessoas negras em carreiras de prestígio e poder decisório. Na advocacia pública, os dados revelam um cenário de significativa sub-representação. Levantamento realizado em 2023 pelo Fórum Permanente de Equidade e Diversidade (FONPED), vinculado ao Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal (CONPEG), mostrou que 82% dos 1.483 procuradores participantes da pesquisa se autodeclararam brancos, ao passo que apenas 13% se declararam pardos e 2% pretos ou amarelos, cada um.

Quando comparados aos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) de 2022 — segundo os quais 42,8% da população brasileira se declarou branca, 45,3% parda e 10,6% preta —, os resultados do FONPED evidenciam uma composição racial da carreira muito distante da realidade demográfica do país.

A realidade da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (PGE/MS) reflete esse mesmo padrão. Em documento institucional intitulado “Perspectivas sobre a diversidade e a equidade na PGE/MS”, divulgado em 2024, verificou-se que 78% dos procuradores respondentes se autodeclararam brancos; 18%, pardos; 2%, pretos; e 2%, amarelos. No entanto, conforme o Censo 2022 do IBGE, a população sul-mato-grossense apresenta composição étnico-racial bastante distinta: 46,9% se declararam pardos, 42,4% brancos, 6,5% pretos, 3,5% indígenas e 0,7% amarelos.

Com o intuito de mitigar desigualdades históricas de acesso e promover maior representatividade, a Lei Estadual nº 3.594/2008 instituiu a política de cotas raciais para concursos públicos no Estado de Mato Grosso do Sul. Essa reserva de vagas, voltada a pessoas negras (pretas e

pardas), passou a ser aplicada nos certames da PGE/MS para ingresso na carreira de Procurador do Estado a partir da regulamentação legal da medida.

Entretanto, embora a lei tenha sido editada em 2008, a efetivação da reserva de vagas ocorreu apenas em parte dos concursos subsequentes. Apenas os dois últimos concursos para ingresso na carreira adotaram, de fato, a política de cotas. Ainda assim, no 13º concurso (2016-2017), nenhuma das vagas reservadas foi preenchida, cenário que se reverteu apenas no 14º concurso (2021-2022), com a aprovação e nomeação de candidatos cotistas.

Nesse cenário, o presente estudo analisa empiricamente os 13º e 14º concursos da PGE/MS, os quais efetivamente adotaram a política de cotas raciais e possibilitaram a inclusão de candidatos negros na carreira.

Inicialmente, o trabalho realiza uma análise quantitativa, examinando a taxa de permanência de candidatos negros e da ampla concorrência ao longo das fases dos 13º e 14º concursos para ingresso na carreira de Procurador do Estado de Mato Grosso do Sul. Em seguida, incorpora-se uma dimensão qualitativa, a partir de entrevistas com os candidatos aprovados pelas vagas reservadas no 14º concurso, com o objetivo de captar suas experiências vividas durante o processo seletivo.

A partir da sistematização dos dados dos 13º e 14º concursos da PGE/MS, busca-se compreender os fatores que influenciaram a permanência ou o afastamento de candidatos cotistas ao longo das etapas do concurso, identificando avanços, gargalos e potenciais caminhos para o aperfeiçoamento da política afirmativa.

Ao explorar os limites e as potencialidades da política de cotas raciais aplicada aos concursos da PGE/MS, o artigo busca contribuir com o aprimoramento de práticas institucionais comprometidas com uma governança mais inclusiva e representativa.

1. Evolução normativa e aplicação das cotas raciais nos concursos da PGE/MS

A reserva de vagas para candidatos negros nos concursos públicos do Estado de Mato Grosso do Sul foi instituída pela Lei Estadual n. 3.594, de 10 de dezembro de 2008. Quando foi promulgada, a lei garantia uma cota mínima de 10% (dez por cento) do total de vagas para pessoas negras. Com a mudança promovida pela Lei Estadual nº 4.900, de 27 de julho de 2016, a lei passou a impor ao Poder

Executivo o dever de reservar 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas para candidatos negros, o que vige até hoje.

Ao contrário da Lei Federal nº 15.142/2025, que estabelece a política de cotas para os órgãos da administração pública federal¹, a Lei Estadual nº 3.594/2008 não previu prazo temporário de vigência. Além disso, o legislador estadual reservou ao Poder Executivo a competência de elaborar todas as normas necessárias para a operacionalização da lei. Nesse sentido, atualmente, é o Decreto Estadual nº 15.788, de 7 de outubro de 2021, que operacionaliza a lei e regulamenta o procedimento de avaliação dos candidatos autodeclarados negros.

Todavia, a efetiva implementação da política de cotas raciais nos Concursos Públicos de Provas e Títulos para ingresso no cargo de Procurador do Estado da PGE/MS passou por um processo gradual.

Dos 04 (quatro) concursos para ingresso na carreira realizados após a edição da lei em 2008 — os 11º, 12º, 13º e 14º concursos — somente os dois últimos, realizados em 2016/2017² e 2021/2022³, incluíram em seus editais a previsão de reserva de vagas para candidatos negros.

O Edital do 11º Concurso Público de Provas e Títulos, publicado em 11 de março de 2009, não previu a reserva de vagas, visto que foi lançado antes da regulamentação da lei, que se deu inicialmente pelo Decreto nº 12.810, de 8 de setembro de 2009.

O 12º Concurso Público de Provas e Títulos, aberto em janeiro de 2014, também não adotou a reserva de vagas para pessoas negras. Na época, a lei ainda exigia o mínimo de 10% das vagas reservadas e o Decreto Estadual nº 13.141/2011⁴, em sua redação original, determinava que, ao aplicar esse percentual, qualquer fração deveria ser descartada, sem permissão para arredondamento⁵. Como

¹ A Lei Federal nº 15.142/2025 foi publicada em 04 de junho em 2025, tendo em conta que a Lei Federal nº 12.990/2014, que a antecedeu, encerrou seu período de vigência no dia 10 de junho de 2024. Durante esse período, a obrigatoriedade da política de cotas em nível federal ficou assegurada por cautelar deferida pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7654. A lei nova previu, no seu art. 12, que o Poder Executivo federal promoverá a revisão do programa de ação afirmativa em novo prazo de 10 (dez) anos, contado da data de sua entrada em vigor.

² Edital publicado no Diário Oficial n. 9.250, de 16 de setembro de 2016.

³ Edital publicado no Diário Oficial Eletrônico n. 10.654, 13 de outubro de 2021.

⁴ Revogou o Decreto nº 12.810, de 8 de setembro de 2009.

⁵ Art. 1º Ficam reservadas 10% (dez por cento) e 3% (três por cento), respectivamente, para negros e índios, das vagas oferecidas em todos os concursos públicos realizados pelo Poder Executivo Estadual para provimento de cargos e empregos públicos da administração direta e indireta.

[...]

§ 3º Na aplicação do percentual estabelecido no caput será desprezada a fração, se houver.

o edital previa 9 (nove) vagas, 10% resultava em 0,9 vaga, de modo que a aplicação da política ficou prejudicada⁶.

As inscrições para o 13º Concurso Público de Provas e Títulos para ingresso no cargo inicial da carreira de Procurador do Estado de Mato Grosso do Sul foram abertas em 2016, quando já vigia o percentual de 20% para reserva de vagas para negros. Na época, a lei também já previa regra de que, na hipótese de quantitativo fracionado para o número de vagas reservadas a candidatos negros e a índios, esse seria aumentado para o primeiro número inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que 0,5 (cinco décimos).

Das vagas 10 (dez) vagas oferecidas no edital de abertura, 07 (sete) vagas foram destinadas à ampla concorrência e 02 (duas), a candidatos negros. Todavia, conforme será explorado no tópico seguinte, nenhuma vaga reservada a pessoas negras foi preenchida no resultado final.

Foi somente no 14º Concurso Público de Provas e Títulos, mais de 13 (treze) anos depois da criação da política afirmativa por lei, que a política foi plenamente efetivada. Além da aprovação de 06 (seis) cotistas negros no resultado final, todos foram nomeados e ingressaram na carreira de Procurador do Estado de MS.

2. Análise comparativa da permanência de candidatos negros e da ampla concorrência ao longo das etapas dos 13º e 14º concursos da PGE/MS

A seguir, realiza-se uma análise da trajetória de permanência de candidatos negros e da ampla concorrência ao longo das etapas do 13º e do 14º concursos públicos para a carreira de Procurador do Estado do Mato Grosso do Sul. Os dados foram extraídos dos editais e documentos oficiais publicados no site da PGE/MS⁷ e no portal do Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (Cebbraspe)⁸, banca contratada para organizar o último concurso.

2.1. Estrutura comparada dos concursos

Para contextualizar a aplicação da política de cotas raciais, especialmente no que se refere à convocação de candidatos cotistas e à etapa de heteroidentificação, apresenta-se um quadro comparativo com os principais elementos estruturais dos dois certames:

⁶ Situação esclarecida no EDITAL DE CONCURSO PÚBLICO/XIICP/PGE/MS/Nº 022, de 20 de fevereiro de 2015, publicado no Diário Oficial n. 8.866, de 23 de fevereiro de 2015.

⁷ <https://www.pge.ms.gov.br/xiii-concurso-procurador-do-estado/>

⁸ https://www.cebraspe.org.br/concursos/pge_ms_21_procurador

Quadro Comparativo – 13º e 14º Concursos para Procurador do Estado da PGE/MS

Elemento	13º Concurso (2016-2017)	14º Concurso (2021-2022)
Execução	Executado pela própria PGE/MS	Executado pelo CEBRASPE e pela Comissão Organizadora do Concurso da PGE/MS
Número de vagas	10 (7 ampla, 1 PcD, 2 negros)	6 (4 ampla, 1 PcD, 1 negro)
Fases do concurso	1. Prova Objetiva 2. Provas Escritas (4 grupos) 3. Entrevista de verificação da autodeclaração 4. Inscrição definitiva 5. Prova Oral 6. Títulos 7. Investigação social e exames	1. Prova Objetiva 2. Verificação da autodeclaração 3. Provas Escritas (5 grupos) 4. Inscrição definitiva 5. Prova Oral 6. Títulos 7. Investigação social e exames
Critério de convocação para a prova escrita	Classificados até a 140ª (ampla), 20ª (PcD), 40ª (negros), com nota $\geq 5,0$	Classificados até a 129ª (ampla), 9ª (PcD), 36ª (negros), com nota $\geq 5,0$
Critério de convocação para prova oral	Classificados até a 11ª (ampla), 2ª (PcD), 3ª (negros), com média nas escritas $\geq 5,0$ e inscrição deferida	Classificados até a 21ª (ampla), 2ª (PcD), 6ª (negros), com inscrição deferida
Nota mínima para cotistas e ampla concorrência	5,0 por prova	5,0 por prova
Heteroidentificação	Entrevista após provas escritas	Verificação entre a prova objetiva e a escrita

Conforme se verifica no quadro acima, nos dois concursos analisados, não houve diferenciação de nota mínima exigida entre os candidatos da ampla concorrência e os cotistas. A exigência de conteúdo e desempenho foi idêntica para todos os grupos, conforme previsão editalícia.

Ambos os concursos também estabeleceram cláusulas de barreira para o avanço às fases seguintes.

Algumas diferenças, contudo, devem ser desde logo destacadas:

a) Organização do concurso: O 13º concurso (2016–2017) foi executado internamente pela PGE/MS, ao passo que o 14º (2021–2022) contou com a contratação do Cebbraspe como banca organizadora, que executou o concurso em parceria com a Comissão Organizadora da PGE/MS.

b) Etapa de heteroidentificação: No 13º concurso, a entrevista de verificação da autodeclaração foi realizada após as provas escritas; no 14º, a heteroidentificação ocorreu entre a prova objetiva e as discursivas, evitando que candidatos não pertencentes ao grupo destinatário da política avançassem indevidamente.

c) Normatização interna: À época do 13º concurso, a PGE/MS ainda não dispunha de normativo próprio para regulamentar o procedimento de heteroidentificação. A verificação era realizada com base no Decreto Estadual nº 13.141, de 31 de março de 2011, que não especificava os critérios fenotípicos a serem observados pela comissão avaliadora.

Esse cenário se transformou com a revogação do referido decreto e a edição do Decreto Estadual nº 15.788/2021 – atualmente vigente, cujo art. 32, inciso I, autoriza a Procuradoria-Geral do Estado a editar normas complementares sobre o tema.

Em resposta, foi publicada a Resolução PGE/MS nº 347/2021, já vigente à época do 14º concurso, a qual instituiu critérios objetivos e transparentes para a atuação das comissões de heteroidentificação e recursal, determinou sua composição com diversidade racial, estabeleceu modelo de ficha de avaliação com os parâmetros fenotípicos a serem considerados e fixou quórum qualificado (4/5 dos membros) para decisões desfavoráveis à permanência do candidato como cotista.

d) Contexto pandêmico: O 14º concurso ocorreu durante a pandemia de COVID-19, sob vigência do Decreto Estadual nº 15.396, de 19 de março de 2020, que declarou situação de emergência sanitária no Estado.

2.2. Evolução dos candidatos ao longo das fases

Após a contextualização das regras e etapas de cada concurso, é preciso analisar detalhadamente a permanência dos candidatos cotistas e da ampla concorrência ao longo das fases de ambos os concursos. A taxa de permanência de candidatos (“% Permanência”) corresponde ao percentual de inscritos que conseguiram avançar sucessivamente nas etapas de um concurso público até a fase final.

Com base nas listas públicas de inscritos, convocados, habilitados, aprovados e nomeados, foi possível rastrear a trajetória dos candidatos em cada etapa dos certames:

Quadro A – Evolução dos candidatos por grupo (13º Concurso da PGE-MS)

Fase do concurso	Ampla Concorrência	Candidatos Negros	% Permanência – Ampla	% Permanência – Negros
Inscritos	2153	162	100%	100%

Habilitados para provas escritas	147	48	6,83%	29,63%
Aprovados Prova Escrita Grupo I	62	5	2,88%	3,09%
Aprovados Prova Escrita Grupo II	55	5	2,55%	3,09%
Aprovados Grupo III	37	4	1,72%	2,47%
Aprovados Prova Prática Grupo IV	23	1	1,07%	0,62%
Convocados para prova oral	16	1	0,74%	0,62%
Realizaram prova oral	15	0	0,70%	0,00%
Classificados no resultado final	15	0	0,70%	0,00%
Nomeados	10	0	0,46%	0,00%

Quadro B – Evolução dos candidatos por grupo (14º Concurso da PGE-MS)

Fase do concurso	Ampla Concorrência	Candidatos Negros	% Permanência – Ampla	% Permanência – Negros
Inscritos	1494	125	100%	100%
Prova Objetiva – Presentes	945	80	63,26%	64,00%
Convocados para heteroidentificação	-	80	-	100,00%
Considerados negros após heteroidentificação	-	37	-	46,25%

Convocados para prova escrita	159	37	10,64%	29,60%
Realizaram prova escrita	131	35	8,77%	28,00%
Convocados para inscrição definitiva	105	12	7,03%	9,60%
Inscrição definitiva deferida	47	10	3,15%	8,00%
Convocados para prova oral	24	6	1,61%	4,80%
Realizaram prova oral / convocados para títulos	23	6	1,54%	4,80%
Classificados no resultado final	23	6	1,54%	4,80%
Nomeados	19	6	1,27%	4,80%

2.3. Análise Comparativa – 13º x 14º Concurso da PGE-MS

No 13º concurso, dos 162 candidatos negros inscritos, 48 foram habilitados para as provas escritas. No entanto, apenas 01 (um) foi aprovado na prova prática.

Os candidatos aprovados nas provas escritas e classificados para a fase oral deveriam, obrigatoriamente, requerer sua inscrição definitiva no prazo de 10 dias úteis após a publicação do resultado, sob pena de eliminação do certame. A ausência de comprovação documental nesta etapa, especialmente quanto à prática jurídica profissional de, no mínimo, 2 (dois) anos, acarreta o indeferimento da inscrição definitiva.

O único cotista negro aprovado foi convocado para a etapa oral, mas não apresentou os documentos exigidos para a inscrição definitiva (ou pelo menos não há registro disso). Assim, nenhum candidato cotista realizou a prova oral ou foi nomeado ao final do certame.

Observando o “Quadro A”, as taxas de permanência de candidatos da ampla concorrência e das cotas raciais sugerem um gargalo pedagógico ou avaliativo, que afetou proporcionalmente mais os cotistas do que os demais concorrentes.

Em resumo, embora formalmente prevista no 13º concurso, a política de cotas raciais não produziu qualquer resultado prático em termos de inclusão.

No 14º concurso, dos 125 candidatos inscritos autodeclarados negros, 80 fizeram a prova objetiva e todos foram convocados para a heteroidentificação.

Embora o edital de abertura previsse que seriam convocados para o procedimento de verificação os candidatos que se autodeclararam negros aprovados na prova preambular (objetiva) e classificados até a 42ª posição, respeitados os empates, conforme publicado no Edital nº 8 – PGE/MS, de 28 de janeiro de 2022 (Diário Oficial do Estado nº 10.744), verificou-se que a Comissão Organizadora do Concurso da PGE/MS decidiu convocar todos os candidatos remanescentes que alcançaram 50% na prova objetiva para o procedimento de verificação da autodeclaração para concorrer às vagas reservadas a candidatos negros.

Desses, 37 foram considerados aptos e seguiram para as provas discursivas. Ao final, 6 candidatos cotistas foram aprovados no resultado final, evidenciando um avanço expressivo em relação ao certame anterior.

Conforme “Quadro B”, os cotistas mostraram desempenho competitivo: a taxa de sucesso final dos candidatos negros (4,80%) em relação ao número de inscritos é mais de três vezes superior à da ampla concorrência (1,54%). Houve também melhora no aproveitamento dos candidatos negros nas etapas intermediárias, como inscrição definitiva e prova oral, o que evidencia maior permanência no processo seletivo.

A análise dos 13º e 14º concursos da PGE-MS evidencia avanços relevantes na efetividade da política de cotas raciais no âmbito da instituição. Os dados demonstram que a mudança na organização do concurso — com a contratação de banca externa, o reposicionamento da etapa de heteroidentificação para antes das provas discursivas e a adoção de procedimentos objetivos e estruturados — contribuiu diretamente para maior efetividade da política afirmativa.

3. Experiência dos aprovados na condição de cotistas

Para complementar a análise quantitativa e estrutural dos concursos, foi conduzida uma etapa qualitativa baseada em entrevistas com candidatos aprovados pelas cotas raciais no 14º Concurso da PGE/MS. As entrevistas seguiram um roteiro estruturado, com perguntas abertas sobre a experiência dos entrevistados em concursos públicos de PGEs, percepções sobre a política de cotas e sugestões para seu aprimoramento.

O questionário foi dividido em quatro blocos principais, com as seguintes perguntas:

1. Participação em concursos

- a. Quais concursos públicos para a carreira de Procurador do Estado você prestou, além da PGE/MS?
- b. Esses concursos previam cotas raciais? Se sim, você se inscreveu como candidato cotista nesses certames?

2. Percepções sobre os concursos

- a. Na sua percepção, o concurso da PGE/MS teve algum diferencial (positivo ou negativo) em relação a outros concursos de PGEs no que diz respeito à inclusão de candidatos negros?
- b. Como você avalia o funcionamento do sistema de cotas raciais no concurso da PGE/MS, especialmente nas fases mais avançadas (ex: provas escritas, orais, heteroidentificação)?
- c. Houve alguma etapa ou prática do concurso que tenha funcionado como barreira ou desestímulo para você ou para outros candidatos cotistas?

3. Reflexões sobre a política de cotas

- a. Você acredita que o sistema de cotas raciais, da forma como foi aplicado na PGE/MS, foi suficiente para garantir oportunidades reais de ingresso?
- b. Na sua opinião, que medidas poderiam ser adotadas para tornar esse sistema mais efetivo e menos simbólico?

4. Espaço aberto

- a. Fique à vontade para compartilhar qualquer outra experiência ou reflexão que considere importante sobre sua trajetória como candidato cotista e sobre os concursos públicos de PGEs.

A proposta das entrevistas foi captar relatos subjetivos e situados, permitindo identificar similaridades e divergências na forma como os aprovados vivenciaram o concurso e perceberam a política de cotas raciais.

O questionário foi enviado para os 06 (seis) aprovados pelas cotas reservadas para pessoas negras no 14º Concurso da PGE/MS, com o recebimento de 05 (cinco) respostas completas.

A análise a seguir busca condensar esses achados, sem qualquer pretensão de esgotar o tema. Acredita-se, contudo, que o resultado – embora não representativo em termos estatísticos, dado o recorte restrito ao grupo de aprovados – contribui para iluminar uma dimensão ainda pouco

explorada: a experiência dos sujeitos que ingressaram no serviço público por meio da política afirmativa instituída pela Lei Estadual nº 3.594/2008.

A análise das respostas permitiu identificar convergências importantes, especialmente quanto à avaliação positiva da política adotada pela PGE/MS e à percepção de que o modelo adotado pela instituição garante maior lisura e efetividade à ação afirmativa.

Todos os entrevistados relataram já ter participado de outros concursos para a carreira de Procurador do Estado, mas destacaram que a previsão de cotas raciais ainda não é observada por todas as PGEs. Aqueles que participaram de certames com previsão de reserva de vagas afirmaram que se inscreveram como cotistas, o que permite que suas percepções se apoiem em experiências concretas e contrastes vivenciados entre diferentes concursos.

Um dos aspectos mais valorizados nas entrevistas foi o fato de a PGE/MS ter antecipado a etapa de heteroidentificação, realizando-a antes da prova discursiva. Segundo os relatos, esse procedimento impediu que candidatos não pertencentes ao grupo destinatário da política (frequentemente chamados de “treineiros”) avançassem indevidamente no certame, comprometendo a aplicação real da ação afirmativa. Essa medida foi interpretada como um diferencial positivo da instituição em relação a outras PGEs.

Um entrevistado destacou positivamente o fato de a comissão organizadora do concurso ter reconhecido, de ofício, a necessidade de ampliar o número de candidatos submetidos à avaliação pela banca de heteroidentificação. Tal medida foi percebida como um avanço institucional relevante para garantir a regularidade e a efetividade do processo.

Também foi valorizada, por mais de um entrevistado, a formação diversa da banca de heteroidentificação, composta por pessoas brancas, negras e amarelas, aspecto considerado um fator positivo para a credibilidade e imparcialidade da avaliação.

Por outro lado, os entrevistados também apontaram desafios e limitações no sistema de cotas, mesmo quando aplicado de forma tecnicamente adequada. Um deles mencionou o custo adicional com deslocamento ao Mato Grosso do Sul apenas para a etapa de heteroidentificação, o que poderia desestimular candidatos com menos recursos financeiros. Outro apontou que, embora o sistema seja formalmente bem estruturado, ainda há um elevado grau de subjetividade na avaliação fenotípica, especialmente pela inclusão de candidatos pardos na política afirmativa.

Ainda como aspecto crítico, mais de um entrevistado apontou como ponto negativo a forma como a PGE-MS tem interpretado o art. 1º, §3º da Lei Estadual nº 3.594/2008⁹, que regula a alternância na nomeação de candidatos cotistas. Segundo os relatos, a Secretaria de Estado de Administração vem adotando interpretação sobre reservar aos candidatos negros as 3ª, 8ª, 13ª, 18ª posições (Resolução SAD nº 146, de 22 de fevereiro de 2022)¹⁰.

Além disso, foi mencionada a existência de estigmas sociais relacionados ao uso das cotas raciais. Um dos entrevistados relatou que, mesmo após a posse, percebia surpresa por parte de colegas ao saberem que havia ingressado pelo sistema de cotas — como se a medida fosse um “atalho” e não um mecanismo legítimo de correção histórica.

No campo das sugestões, os entrevistados apresentaram propostas para o aprimoramento da política, como ampliação do percentual de reserva de vagas, adoção de políticas públicas voltadas à capacitação prévia e ao incentivo ao ingresso de pessoas negras na carreira de Procurador do Estado e extensão da política afirmativa para os espaços internos da carreira, como cargos de chefia, promoções e instâncias decisórias.

Para mais de um entrevistado, é fundamental ampliar o acesso a mecanismos de preparação que contemplem desde a graduação, com oferta de bolsas de estudo, cursos preparatórios gratuitos e parcerias com instituições públicas e privadas. Tais medidas poderiam aumentar o número de candidatos cotistas efetivamente competitivos nos concursos públicos, superando desigualdades estruturais de acesso à formação de qualidade. Nesse sentido, um dos entrevistados mencionou como

⁹ Art. 1º O Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho, reservando das vagas oferecidas em todos os seus concursos, para provimento de cargos e de empregos públicos nos quadros de carreira, cotas de: (redação dada pela Lei nº 4.900, de 27 de julho de 2016) I - 20% (vinte por cento) para negros; (redação dada pela Lei nº 4.900, de 27 de julho de 2016) [...]

§ 3º Na hipótese de quantitativo fracionado para o número de vagas reservadas a candidatos negros e a índios, esse será aumentado para o primeiro número inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que 0,5 (cinco décimos), ou diminuído para número inteiro imediatamente inferior, em caso de fração menor que 0,5 (cinco décimos). (redação dada pela Lei nº 4.900, de 27 de julho de 2016)

¹⁰ Em que pesem os relatos dos entrevistados, verificou-se que 16 (dezesesseis) candidatos foram nomeados em um primeiro momento pelo Decreto “P” n. 646, de 23 de junho de 2022, publicado no DOE n. 10.869, de 24 de junho de 2022, na pág. 240. Conforme lista ali disponibilizada, a nomeação dos cotistas negros observou a seguinte ordem: 5º vaga, 10º vaga, 15º vaga. Resguardou-se, assim, os critérios de alternância e de proporcionalidade entre a classificação de ampla concorrência e da reserva para as pessoas negras, respeitado o percentual de 20% de reserva de vagas previsto nas Lei Estadual nº 3.594/2008.

exemplo positivo o Programa Esperança Garcia, lançado em 2023 pela Advocacia-Geral da União (AGU) em parceria com o Ministério da Igualdade Racial e organizações da sociedade civil¹¹.

Um dos temas que gerou opiniões diferentes entre os entrevistados foi a adoção de uma pontuação mínima específica para candidatos cotistas. Um dos participantes comentou que, no 14º concurso da PGE/MS, não houve nenhum tipo de benefício para esses candidatos. Segundo ele, os colegas cotistas que conheceu eram bem preparados e não precisavam de nenhum tipo de privilégio. Para ele, “garantir que os cotistas disputem entre si sem redução de exigência mínima assegura a credibilidade do sistema e combate o estigma de favorecimento indevido”. Defendeu, portanto, a manutenção da isonomia de critérios de correção como forma de preservar a legitimidade do sistema.

De modo distinto, outro entrevistado mencionou que, apesar de compreender os argumentos contrários, considera que a adoção de uma nota mínima diferenciada poderia contribuir para aumentar a efetividade da política, especialmente diante do histórico de não preenchimento das vagas destinadas a candidatos indígenas e com deficiência. Como referência, citou o modelo adotado pela PGE-SP em seu 23º concurso, no qual os candidatos cotistas puderam avançar de fase mesmo com nota inferior à exigida para a ampla concorrência. Reconheceu, no entanto, a necessidade de um debate institucional prévio, a fim de evitar a perpetuação de estigmas e assegurar a integração plena dos aprovados:

Contudo, nas Procuradorias que decidam seguir modelo semelhante ao da PGE/SP, acredito que seria necessário um amplo debate para que os candidatos aprovados nesse modelo não sejam vistos como menos capacitados pelos outros colegas de carreira, por terem tirado nota menor que os candidatos da ampla concorrência.

Para além do ingresso na carreira, um dos entrevistados ressaltou a importância de que a representatividade seja efetiva também nas etapas seguintes da trajetória funcional. Em suas palavras:

A representatividade — que é o cerne dessa política — precisa estar presente nas instâncias decisórias e nos espaços de visibilidade institucional. Por isso, entendo que o sistema de cotas deve ser considerado também nos processos de escolha para cargos de chefia, nas listas de promoção (seja por antiguidade ou merecimento) e em todas as dimensões da vida funcional.

¹¹ Há um ano o Programa Esperança Garcia auxilia alunos negros a ingressarem em carreiras da área jurídica. O programa oferece apoio ao processo de preparação de pessoas negras (pretas e pardas) para os concursos públicos da Advocacia Pública Nacional. Além de curso preparatório, os beneficiários recebem apoio financeiro, psicológico e de mentoria.

Esse depoimento amplia a reflexão sobre a efetividade da política de cotas, reafirmando que seu objetivo não se esgota no acesso inicial, mas compreende a construção de uma trajetória equânime, respeitosa e plural dentro das instituições públicas.

4. Cotas raciais como instrumento de governança inclusiva: da adoção formal à efetividade prática

A adoção da política de cotas raciais em concursos públicos é uma das medidas afirmativas mais relevantes no enfrentamento do racismo estrutural no serviço público. Porém, mais do que prever formalmente a reserva de vagas, é preciso que as Procuradorias-Gerais do Estado e do DF assegurem a efetividade dessa política, garantindo o real preenchimento das vagas reservadas para negros, o ingresso e a permanência desses indivíduos na carreira.

Tal necessidade se evidencia, inclusive, diante do diagnóstico realizado pelo Fórum Permanente de Equidade e Diversidade (FONPED), que, em 2023, identificou que apenas 15% dos cargos de Procurador nos Estados e no Distrito Federal eram ocupados por pessoas negras, percentual que contrasta com a composição racial da população brasileira segundo a PNAD/IBGE.

A mera presença pontual ou isolada de servidores negros em cargos públicos não assegura, por si, o sucesso da política afirmativa. Como adverte Vaz (2023, p. 82), é preciso evitar a armadilha da “figura da/o negra/o única/o”, que reforça o caráter simbólico e não estrutural da presença negra nos espaços de poder.

O compromisso institucional com a efetividade da política de cotas raciais encontra respaldo nos principais instrumentos internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, como a *Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial* (promulgada pelo Decreto n.º 65.810/1969), a *Convenção n.º 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão* (promulgada pelo Decreto n.º 62.150/1968) e a *Convenção Interamericana contra o Racismo a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância - CIRDI* (promulgada pelo Decreto n.º 10.932/2022).

O art. 9º da CIRDI, inclusive, estabelece o dever de os Estados Partes garantirem que seus sistemas políticos e jurídicos reflitam adequadamente a diversidade de suas sociedades, a fim de atender às necessidades legítimas de todos os setores da população.

Além disso, o art. 3º, IV, da CF/88 também consagra como objetivo fundamental da República a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor ou quaisquer outras formas de discriminação.

Em âmbito infraconstitucional, o Estatuto da Igualdade Racial (Lei n.º 12.288/2010) reforça o dever do Estado de promover ações que assegurem a igualdade de oportunidades à população negra, inclusive nas contratações do setor público (art. 39, caput e § 2º)

Dentro desse cenário normativo, as Procuradorias-Gerais devem agir com intencionalidade e responsabilidade no combate ao racismo estrutural, estabelecendo metas, adotando medidas específicas e criando mecanismos de avaliação contínua das ações afirmativas. Esse dever também se alinha aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, notadamente ao ODS 16 — que visa promover instituições eficazes, responsáveis e inclusivas — e ao ODS 18, de adoção voluntária pelo Estado brasileiro, que estabelece como uma de suas metas a representatividade equitativa dos povos indígenas e afrodescendentes nas instâncias e órgãos de Estado.

O “Manual de Boas Práticas de Gestão para Diversidade”, elaborado pelo FONPED em 2024¹², reforça essa perspectiva. Além de recomendar expressamente a adoção de reservas de vagas para pessoas negras, pardas e indígenas nos concursos das Procuradorias, mesmo na ausência de previsão legal específica, o manual propõe ainda ações estruturadas como a criação de bancas de heteroidentificação diversas; a coleta sistemática de indicadores sobre aprovação, nomeação e permanência de cotista; e a integração dessas políticas aos instrumentos de planejamento institucional.

A superação do quadro atual funcional de sub-representação negra requer um agir constante, baseado em evidências e orientado à transformação institucional, de modo que as PGEs se tornem, de fato, espaços de representatividade e justiça.

Os achados deste estudo, inclusive, reforçam a importância de que as cotas não sejam tratadas apenas como cláusula editalícia, mas também como parte de uma política institucional de inclusão acompanhada de medidas estruturais — como programas de formação, mentorias e incentivo ao desenvolvimento funcional de pessoas negras.

¹² Após a realização, em 2023, do diagnóstico de diversidade nas PGEs de diversos estados brasileiros — intitulado “Panorama da Diversidade nas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal” — o FONPED identificou uma preocupante ausência de diretrizes e de mecanismos eficazes para o acompanhamento dos avanços relacionados às políticas de diversidade. Diante desse cenário, elaborou o Manual de Boas Práticas de Gestão para Diversidade, com o objetivo de oferecer orientações e propor ações prioritárias para o aprimoramento da gestão organizacional sob as perspectivas da diversidade, equidade e inclusão. O documento abrange, além do eixo étnico-racial, as dimensões de gênero, pessoas com deficiência, gerações e população LGBTQIA+.

Conclusão

O presente estudo **propõe** que as Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal adotem o monitoramento sistemático da política de cotas raciais em seus concursos para ingresso na carreira de Procurador. Esse acompanhamento pode incluir, exemplificadamente, dados sobre a permanência de candidatos cotistas negros ao longo das etapas do certame, bem como suas taxas de aprovação e nomeação. O objetivo é identificar eventuais gargalos, avaliar a efetividade das medidas adotadas e aperfeiçoar continuamente a operacionalização dessa política afirmativa.

A coleta e análise de dados contribuem para a formulação de estratégias baseadas em evidências e para a consolidação de uma cultura institucional voltada à inclusão e à equidade racial. Entende-se que esse compromisso com a efetividade da política de cotas raciais é fundamental para assegurar o preenchimento das vagas reservadas e superar a sub-representação de pessoas negras nas carreiras de Procurador do Estado e do DF.

Referências bibliográficas

CONPEG, Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, 2023. **DIAGNÓSTICO DE DIVERSIDADE NAS PROCURADORIAS-GERAIS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL**. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://pge.ro.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/Panorama-Conpeg.pdf>. Acesso em 08 de jul. de 2025.

CONPEG, Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, 2024. **MANUAL DE BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO PARA DIVERSIDADE**. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2025/02/Manual-de-Boas-Praticas-de-Gestao-para-Diversidade-FONPED.pdf>. Acesso em: 08 de jul. de 2025.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022: Tabela 9605 - População residente, por cor ou raça, nos Censos Demográficos**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/9605>. Acesso em: 08 de jul. de 2025.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, 2024. **PERSPECTIVAS SOBRE A DIVERSIDADE E A EQUIDADE NA PGE/MS: Uma exposição dos dados levantados no âmbito do Diagnóstico de Diversidade nas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal** (2023). Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2024/05/Panorama-da-Diversidade.pdf>. Acesso em: 08 de jul. de 2025.

VAZ, Livia Sant'ana. **Cotas raciais**. São Paulo: Jandaíra, 2023. 232 p.