Revista de Educação do Vale do São Francisco
ISSN 2177-8183

RACISMO E OS DESDOBRAMENTOS DA LEI Nº 12.990/2014: PARA PENSAR A DEMOCRACIA BRASILEIRA

RACISM AND THE UNFOLDINGS OF LAW Nº 12,990/2014: REFLECTING ON BRAZILIAN DEMOCRACY

RACISMO Y LOS DESDOBLAMIENTOS DE LA LEY Nº 12.990/2014: PARA PENSAR LA DEMOCRACIA BRASILEÑA

Shirley Cláudia da Silva e Souza
shirley.souza@unemat.br
Doutora em Educação pela UFMT
Professora da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT)

Fernando Garcez de Melo
garcez@unemat.br
Doutor em Educação pela UFMT
Professor da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT)

RESUMO

Este artigo analisa a Lei nº 12.990/2014 como parte constitutiva do debate sobre democracia e racismo no Brasil, compreendendo-a não como um instrumento isolado, mas como uma inflexão normativa no âmbito de um Estado historicamente estruturado pela escravização e pelo racismo. Parte-se da articulação entre escravização e racismo como racionalidades fundantes da formação social e estatal brasileira, responsáveis por produzir e naturalizar profundas desigualdades raciais ao longo do tempo. Argumenta-se que a democracia brasileira, embora tenha avançado no plano formal, permanece marcada por limites estruturais que dificultam a efetivação da igualdade racial. Nesse contexto, a Lei nº 12.990/2014 é examinada como uma política de equidade racial no serviço público federal, ao reconhecer a insuficiência da igualdade formal e tensionar a composição racial do Estado. O artigo discute seus fundamentos, alcances e limites, destacando as resistências institucionais e administrativas que comprometem sua efetividade, bem como sua restrição ao âmbito federal. A análise inclui o exame de processos seletivos simplificados no Estado de Mato Grosso, evidenciando como a exclusão das ações afirmativas em etapas precursoras ao cargo efetivo contribui para a reprodução das desigualdades raciais. Conclui-se que o enfrentamento ao racismo é condição indispensável para o aprofundamento da democracia brasileira.

Palavras-chave: Racismo. Lei nº 12.990/2014. Democracia Racial. Estado brasileiro.

CC BY

ABSTRACT

This article analyzes Law nº 12.990/2014 as part of the broader debate on democracy and racism in Brazil, understanding it not as an isolated legal instrument but as a normative inflection within a State historically structured by slavery and racism. The analysis is grounded in the articulation between enslavement and racism as foundational rationalities of Brazilian social and state formation, responsible for producing and naturalizing deep racial inequalities over time. It is argued that Brazilian democracy, despite formal advances, remains marked by structural limits that hinder the effective realization of racial equality. Within this context, Law nº 12.990/2014 is examined as a policy of racial equity in the federal public service, recognizing the insufficiency of formal equality and challenging the racial composition of the State. The article discusses its foundations, scope, and limitations, highlighting institutional and administrative resistances that undermine its effectiveness, as well as its restriction to the federal level. The analysis includes simplified selection processes in the State of Mato Grosso, showing how the exclusion of affirmative action in preliminary stages of public careers contributes to the reproduction of racial inequalities. It concludes that confronting racism is an indispensable condition for deepening Brazilian democracy.

Keywords: Racism. Law nº 12.990/2014. Racial Democracy. Brazilian State.

RESUMEN

Este artículo analiza la Ley nº 12.990/2014 como parte del debate sobre democracia y racismo en Brasil, entendiéndola no como un instrumento jurídico aislado, sino como una inflexión normativa dentro de un Estado históricamente estructurado por la esclavitud y el racismo. El análisis parte de la articulación entre esclavización y racismo como racionalidades fundantes de la formación social y estatal brasileña, responsables de producir y naturalizar profundas desigualdades raciales a lo largo del tiempo. Se sostiene que la democracia brasileña, a pesar de sus avances formales, sigue marcada por límites estructurales que dificultan la efectivización de la igualdad racial. En este contexto, la Ley nº 12.990/2014 es examinada como una política de equidad racial en el servicio público federal, al reconocer la insuficiencia de la igualdad formal y tensionar la composición racial del Estado. El artículo discute sus fundamentos, alcances y límites, destacando las resistencias institucionales y administrativas que comprometen su efectividad, así como su restricción al ámbito federal. El análisis incluye procesos selectivos simplificados en el Estado de Mato Grosso, evidenciando cómo la exclusión de acciones afirmativas en etapas previas al cargo efectivo contribuye a la reproducción de las desigualdades raciales. Se concluye que enfrentar el racismo es una condición indispensable para profundizar la democracia brasileña.

Palabras clave: Racismo. Ley n° 12.990/2014. Democracia Racial. Estado brasileño.

INTRODUÇÃO

A história do negro no Brasil confunde-se e identifica-se com a formação da própria nação brasileira e acompanha a sua evolução histórica e social. Trazido como imigrante forçado e, mais do que isto, como escravo, o negro africano e os seus descendentes contribuíram com todos aqueles

CC BY

> ingredientes que dinamizaram o trabalho durante quase quatro séculos de escravidão. Em todas as áreas do Brasil eles construíram a nossa economia em desenvolvimento, mas, por outro lado, foram sumariamente excluídos da divisão dessa riqueza (Moura, 1992, p. 7).

A passagem de Clóvis Moura, extraída de seu livro *História do negro brasileiro*, demonstra uma das ações mais inescrupulosas do povo branco: a escravização. De partida, temos a prova fática de que a formação da nação brasileira não se baseou na atual proclamação falaciosa da meritocracia, mas no uso da força e das armas, da subjugação e da apropriação indiscriminada da riqueza e da cultura produzidas pelos negros. Homens e mulheres negros cumpriram a receita da cartilha empresarial: trabalhar duro, ser persistentes. Mas as benesses nunca lhes foram entregues. Estas ficaram entre os brancos, particularmente entre os brancos escravizadores.

Se a escravização constitui uma face da moeda, a outra é o racismo. Este último opera como uma racionalidade antropológica de dominação, na medida em que constrói diferenças históricas como desigualdades naturais, legitimando a escravização. Como mostra Moura (2023, p. 66): “Ordenado o colonialismo, através do racismo, as nações dominantes sentiram-se à vontade para o saque às colônias e para as razias mais odiosas”. Nesse sentido, mais do que uma simples atribuição de inferioridade natural a um dado grupo, o racismo é uma “arma de combate e de justificativa para os crimes cometidos em nome do [pretendido] direito biológico, psicológico e cultural de ‘raças eleitas’” (Moura, 2023, p. 63).

Ainda no período colonial, o Estado brasileiro se constituiu sobre a dupla engrenagem da escravização e do racismo, que serviram simultaneamente como base demográfica, força produtiva e justificativa ideológica para a exploração econômica. O negro escravizado foi, nas palavras da época, “as mãos e os pés do Brasil”: a força de trabalho fundamental que povoou o território, ergueu a economia açucareira, extraiu o ouro e sustentou todas as atividades produtivas da colônia. Essa exploração massiva e sistemática, organizada e protegida pelo aparato estatal, não apenas gerou a riqueza que financiou o desenvolvimento colonial, como também consolidou o racismo como estrutura de dominação e exclusão (Moura, 1992).

É fundamental destacar que a escravização não constituiu apenas um sistema econômico ou uma prática social isolada, mas um princípio organizador do próprio

Estado em formação. Durante mais de três séculos, o aparato estatal brasileiro – colonial e imperial – foi estruturado para administrar, proteger e reproduzir relações escravistas, naturalizando a associação entre negritude, subordinação e ausência de direitos. Essa racionalidade estatal não desaparece com o fim formal da escravização, mas é reelaborada sob novas formas institucionais, jurídicas e simbólicas, dando continuidade à hierarquização racial.

A passagem do Brasil Colônia ao Império, formalizada pela Independência de 1822, representou uma ruptura política limitada, conduzida pelas elites proprietárias e orientada à preservação da ordem social escravocrata. Como destaca Clóvis Moura (1992), o Estado nacional nascente manteve os fundamentos econômicos e sociais herdados da colonização, baseados na grande propriedade, na monocultura e no trabalho escravizado. A Constituição de 1824, ao silenciar sobre a escravização e restringir a cidadania, institucionalizou essa continuidade, assegurando juridicamente a propriedade e excluindo a população negra da condição de sujeito político. Assim, o Império brasileiro se estruturou como um Estado formalmente independente, mas socialmente comprometido com a reprodução da hierarquia racial e da exploração econômica que sustentaram a colônia.

A abolição da escravização, em 1888, e a Proclamação da República, no ano seguinte, tampouco romperam com esse padrão histórico. Como analisou Florestan Fernandes (1972), a transição do trabalho escravo para o trabalho livre ocorreu sem políticas de integração social, relegando a população negra a uma condição de marginalidade estrutural. O Estado republicano, ao mesmo tempo em que proclamava igualdade jurídica, promoveu projetos de branqueamento e incorporou discursos racialistas que justificavam a exclusão dos negros do mercado de trabalho formal e da cidadania plena.

Nesse contexto, o racismo assume a função de reorganizar, no período pós-abolição, as hierarquias anteriormente asseguradas juridicamente pela escravização. A exclusão deixa de ser explicitamente legal, mas permanece social e institucionalmente operante. O Estado, ao invés de enfrentar essa herança, passa a administrar a desigualdade racial sob a aparência da neutralidade jurídica,

CC BY

contribuindo para a manutenção de um regime de cidadania profundamente assimétrico.

Ao longo do século XX, mesmo com a ampliação da intervenção estatal e a industrialização, as desigualdades raciais permaneceram como traço constitutivo da formação social brasileira. Como explica Bernardino (2002), o mito da democracia racial funcionou como uma narrativa estruturante da identidade nacional, que unificou simbolicamente os brasileiros em torno da crença em uma sociedade sem conflitos raciais. Essa ideia, popularizada academicamente por Gilberto Freyre e reforçada pela valorização da mestiçagem, produziu um "preconceito de não ter preconceito": uma condenação pública do racismo associada à sua negação prática. O mito serviu para mascarar desigualdades e impedir políticas de enfrentamento às desigualdades raciais, classificando qualquer menção à raça como um ato racista de "separação". Ao mesmo tempo, aliou-se ao ideal de embranquecimento, que desvalorizou a estética negra e ofereceu ao mulato uma "saída de emergência" via assimilação. Assim, criou-se um sistema classificatório ambíguo, no qual a identidade negra era negada nos direitos, mas claramente visível na discriminação e na violência.

Uma vez que não entendemos o Estado brasileiro como a manifestação pura de uma perspectiva ideológica de um grupo político específico, embora reconheçamos a existência de perspectivas e grupos predominantes, a pluralidade do Estado se evidencia por meio dos atos de resistência. A Constituição Federal de 1988 representa um ponto de inflexão no constitucionalismo brasileiro ao reconhecer o racismo como crime (art. 5º, XLII) e ao incorporar reivindicações históricas do movimento negro – ainda que de forma parcial e precária – abrindo espaço jurídico e político para a luta antirracista no interior do Estado democrático. Esse marco constitucional inaugura uma possibilidade inédita: a de tensionar, desde dentro do próprio Estado, as estruturas históricas herdadas da escravidão e do racismo. Não se trata de uma ruptura plena, mas da abertura de um campo de disputas institucionais no qual o Estado deixa de ser apenas reprodutor da desigualdade racial para tornar-se, ainda que contraditoriamente, espaço de sua contestação.

Como desdobramento desse novo marco constitucional, o Estado brasileiro passou a converter princípios antirracistas em instrumentos normativos e políticas

CC BY

públicas, ainda que de modo gradual, tensionado e incompleto. O Decreto nº 4.886/2003, ao instituir a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, sinaliza a passagem do reconhecimento jurídico do racismo para sua problematização como questão estrutural, atribuindo ao Estado a responsabilidade de formular ações transversais de enfrentamento às desigualdades raciais. Esse movimento é ampliado pela Lei nº 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial), que sistematiza o compromisso constitucional com a igualdade material e legitima as ações afirmativas como instrumentos de correção de desigualdades historicamente produzidas.

A partir desse arcabouço, as políticas de ações afirmativas, como as cotas instituídas pela Lei nº 12.711/2012, no acesso ao ensino superior federal, e pela Lei nº 12.990/2014, no serviço público, ilustram um movimento mais consistente de resistência à normatividade da branquitude. Essas medidas representam a compreensão de que a igualdade formal é insuficiente em uma sociedade marcada pela herança da escravização e do racismo, reafirmando o papel contraditório do Estado democrático: simultaneamente herdeiro e produtor de desigualdades históricas, mas também espaço de disputa no qual as lutas sociais podem inscrever limites e inflexões à ordem vigente.

Nesse sentido, o objetivo deste texto é, portanto, analisar os desdobramentos dessa lei no contexto da luta social por equidade e do fortalecimento do Estado democrático de direito, considerando-a não como um ponto de chegada, mas como um episódio significativo. Desde sua aprovação, não faltaram controvérsias, contestações, subterfúgios e reafirmações de sua necessidade. Prova disso é que, após uma década de vigência, a Lei nº 12.990/2014 foi substituída pela Lei nº 15.142, de 3 de junho de 2025, que não apenas renova a política de cotas raciais em concursos públicos federais por mais dez anos, como amplia seu escopo: eleva a reserva de vagas de 20% para 30%, estende sua aplicação a processos seletivos simplificados e estágios, e cria mecanismos de monitoramento e combate a fraudes.

RAZÕES E PERSPECTIVAS EM TORNO DA LEI Nº 12.990/2014

A Lei nº 12.990/2014 é um desdobramento direto da Lei nº 12.288/2010, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial. Mais precisamente, visa regulamentar o seu art. 39, que estabeleceu:

> O poder público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas.

Uma maneira comum de se defender ações para a igualdade de oportunidades é recorrer a dados quantitativos. O próprio Projeto de Lei nº 6738/2013, que veio a constituir a Lei nº 12.990/2014, utiliza o seguinte argumento: "A análise de dados demonstra que, embora a população negra represente 50,74% da população total, no Poder Executivo federal, a representação cai para 30%". Vale reforçar que esses dados são consequência, e sua apresentação sem a devida demonstração do que causou, ou melhor, proporcionou esse cenário, torna mais fácil a reprodução de respostas racistas. Não raro, de modo velado ou em círculos em que os brancos estão seguros (leia-se: *entre os seus*), corre o argumento cínico: "mas esses dados só revelam a incompetência e o despreparo dos negros. Nós, brancos, não temos nenhuma culpa sobre isso".

A passagem anterior expressa uma estratégia típica do racismo: a de imputar todo tipo de representação depreciativa à população negra. É uma maneira de tergiversar sobre as práticas cometidas para colocá-los em situações desiguais e desprivilegiadas. Assim, pelo apagamento ou distorção do processo, e pela ênfase no resultado final, infla-se o discurso da meritocracia. Esse discurso, contudo, é profundamente maculado, pois, em contextos racistas, predomina a imposição de força (física e simbólica), e não há espaço para o mérito em condições tão desiguais.

A Lei nº 12.990/2014 foi criada justamente para superar práticas escusas, veladas e discriminatórias ainda não amplamente reconhecidas pela população em geral e por órgãos governamentais. Para tanto, reservar aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal foi uma ação inicial que visava alterar o contexto excludente e de iniquidade racial.

O primeiro passo para entender essa política de reserva de vagas é notar o reconhecimento de que os concursos públicos para provimento de cargos efetivos não aconteciam em condições de equidade entre os candidatos. Sem a pretensão de esgotar todas as maneiras disso acontecer, destacamos sua ocorrência em duas ordens: obstáculos e não aceitação. A primeira decorre das inúmeras dificuldades adicionais enfrentadas por quem nasce negro, comparativamente às pessoas brancas: condições econômicas desfavoráveis e menor acesso à educação de qualidade. A segunda é o não reconhecimento do negro como digno de um direito. Ou seja, o branco, ao precisar selecionar um candidato entre uma pessoa branca e outra negra, tende a escolher o branco por reconhecimento e pertencimento. Este é o chamado pacto narcísico da branquitude (Bento, 2022).

A ampliação do acesso da população negra aos cargos no serviço público federal, especialmente em carreiras de maior prestígio e salário, historicamente restritas aos brancos, promove uma correção parcial de assimetrias raciais na ocupação desses cargos estatais. Como demonstra Telles (2006), a estratificação racial brasileira não é um resquício do passado, mas uma estrutura dinâmica mantida por mecanismos informais de exclusão. A lei, portanto, atua como um contraponto institucional a essas práticas, garantindo não apenas equidade no acesso, mas também interrompendo a reprodução intergeracional da exclusão, ao assegurar estabilidade, renda e capital institucional a grupos historicamente marginalizados.

Além disso, a Lei nº 12.990/2014 cumpre um papel fundamental de desnaturalizar a branquitude como padrão implícito do Estado. Como argumenta Telles (2012), a ideologia da democracia racial mascara a predominância branca nos espaços de poder, apresentando-a como ‘neutralidade’ ou ‘meritocracia’. A política de cotas torna visível que a composição racial do funcionalismo público é uma questão política, e não um dado natural, reafirmando o Estado como ator responsável pela correção de desigualdades históricas.

Em nível social ampliado, a lei produz efeitos pedagógicos e simbólicos que transcendem o Estado. Ao evidenciar as desigualdades estruturais, ela desestabiliza o discurso meritocrático abstrato e reforça a legitimidade das políticas de igualdade racial perante a sociedade. Telles (2012) observa que, em contextos de racismo

velado como o brasileiro, a explicitação das regras é essencial para combater a discriminação sorrateira que opera nos processos seletivos.

No longo prazo, seguindo o horizonte ambicioso do Estatuto da Igualdade Racial, a lei contribui para romper com a hierarquia racial herdada da escravização — realidade amplamente documentada por estudiosos como Moura (1992) e corroborada por análises quantitativas como as de Telles (2012). Ao inserir a questão racial como critério permanente de avaliação da democracia brasileira, a Lei 12.990/2014 prepara o terreno para políticas mais amplas de justiça racial e democratização substantiva do Estado.

Em síntese, a Lei nº 12.990/2014 deve ser compreendida como parte de uma luta histórica por reparação e justiça racial, e não como resposta definitiva ao racismo brasileiro. Seu papel não é encerrar o problema, mas romper com a normalidade da exclusão racial no interior do Estado, afirmando que a sub-representação negra no serviço público não é um acaso, mas resultado direto de um projeto histórico de poder. Nesse sentido, a lei expressa uma reivindicação central do movimento negro: a democratização do Estado passa, necessariamente, pela disputa de sua composição racial e pela recusa de um modelo de democracia que conviva, sem constrangimento, com a desigualdade racial estrutural.

A LEI Nº 12.990/2014 E OS LIMITES DA DEMOCRATIZAÇÃO RACIAL DO ESTADO BRASILEIRO

O trabalho para consolidar uma democracia efetiva no Brasil enfrenta vários adversários, dentre eles, os grupos que usufruem dos benefícios da democracia e negam direitos aos demais para manterem privilégios e poder. Certos setores da população branca, conforme análises como a de Cida Bento (2022), adotam tal *modus operandi* através do chamado pacto narcísico da branquitude. Este pode ser descrito como um acordo tácito, não verbalizado e coletivo entre pessoas brancas, que visa manter e reproduzir os privilégios sociais, econômicos e simbólicos do grupo racial branco, perpetuando uma pretensa supremacia branca e a dominação racial na sociedade brasileira.

CC BY

Ocorre que uma democracia não se realiza proporcionando direitos e garantias a apenas uma parcela da população selecionada arbitrariamente. Uma democracia deve servir a toda a população de um país. Por definição, a democracia se coloca como um obstáculo para todos àqueles que desejam ter seus interesses atendidos, por mais nefastos que sejam. Contudo, a democracia ganhou relevância demais na sociedade para ser simplesmente colocada de lado. Foi necessário criar subterfúgios para escapar de seus princípios.

A criação e difusão da ideia de que o Brasil vive, com naturalidade, devido a sua miscigenação, uma democracia racial foi uma das artimanhas mais produtivas para a branquitude. Como explicou Florestan Fernandes (1972), trata-se do mito da democracia racial.

Uma das respostas do movimento negro, e também uma de suas conquistas, foi a aprovação da Lei nº 12.990/2014, que representa um reconhecimento do racismo estrutural e a definição de um instrumento legislativo para combatê-lo. E quais desdobramentos decorreram de sua aprovação?

Ainda durante os debates para sua aprovação, houve o questionamento de sua constitucionalidade, resultando em posicionamentos como a de Quintão (2014, p. 201), ao afirmar “que a Lei nº. 12.990/2014 não efetiva a faceta material do princípio da igualdade, visto estar desprovida de argumentos sólidos que justifiquem o tratamento desigual, razões pelas quais se entendeu que ela é discriminatória, portanto, inconstitucional”. Esse entendimento, entretanto, não foi acolhido pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Ao julgar a constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014, resultando na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41, o STF afirmou que a política de reserva de vagas para a população negra em concursos públicos constitui instrumento legítimo de concretização do princípio da igualdade material. A Corte partiu do reconhecimento de que a igualdade prevista no art. 5º da Constituição não pode ser interpretada de forma meramente formal, sob pena de perpetuar desigualdades historicamente construídas. Em contextos marcados por discriminação estrutural, tratar igualmente os desiguais não promove justiça, mas reafirma assimetrias sociais e raciais.

CC BY

O STF afastou a tese de que a lei seria discriminatória ou violadora da isonomia ao estabelecer distinções entre candidatos, destacando que a própria Constituição autoriza tratamentos diferenciados quando orientados à superação de desigualdades concretas. A ação afirmativa, nesse sentido, não cria privilégios arbitrários, mas reconhece que a sub-representação negra no serviço público é resultado de um processo histórico de exclusão, e não de insuficiência individual ou ausência de mérito. A diferenciação promovida pela Lei nº 12.990/2014, portanto, não nega a igualdade, mas a realiza em sua dimensão substancial.

Outro aspecto enfatizado pelo STF foi a crítica à ideia de neutralidade do concurso público. Embora formalmente impessoal, o concurso se estrutura sobre critérios de mérito que pressupõem trajetórias educacionais e profissionais profundamente desiguais. Ignorar essas condições de partida significa naturalizar desigualdades como se fossem produto exclusivo do esforço individual, reforçando uma concepção abstrata de meritocracia que desconsidera os efeitos persistentes do racismo estrutural no acesso a oportunidades.

Assim, ao declarar constitucional a Lei nº 12.990/2014, o STF reconheceu que a democratização do Estado brasileiro exige enfrentar sua histórica composição racial excludente. Longe de representar uma ameaça à democracia, a ação afirmativa foi compreendida como um de seus instrumentos de aprofundamento, ao afirmar que a igualdade democrática não pode conviver indefinidamente com a exclusão sistemática da população negra dos espaços institucionais de poder.

O cumprimento da reserva de vagas para negros também foi prejudicado pela interpretação dada ao texto da lei. Santos, Resende e Nunes (2025) mostram como, particularmente, o Ministério Público Federal (MPF) atuou de modo a minar a plena implementação da Lei nos concursos para o magistério superior em universidades federais. Os autores argumentam que a lei, embora clara em seus dispositivos – como a definição de cargo efetivo e o direito de candidatos negros concorrerem simultaneamente às vagas reservadas e de ampla concorrência – foi sistematicamente minada por interpretações restritivas e manobras institucionais. As universidades, alegando autonomia e discricionariedade, passaram a fracionar as vagas por áreas de conhecimento, exigindo um mínimo de três vagas por área para

CC BY

aplicar a cota, o que reduz drasticamente o número de vagas reservadas. Além disso, adotaram o sorteio para definir qual área receberia a vaga reservada, prática que limita o direito dos candidatos negros de concorrerem em todas as áreas de um mesmo cargo, violando o artigo 3º da lei.

A pesquisa revela que o MPF, acionado via Lei de Acesso à Informação, legitimou essas práticas ao não enfrentar o mérito das questões centrais: a definição de cargo efetivo e a garantia do direito à dupla concorrência. Em suas manifestações, o MPF alinhou-se aos argumentos das universidades, validando o sorteio como método "impessoal" e ignorando o impacto excludente da medida. Esse comportamento é caracterizado pelos autores como racismo institucional, uma vez que reforça a manutenção do *status quo* racial e impede a efetivação da lei. Conclui-se que a atuação do MPF, longe de proteger o Estado Democrático de Direito, tem servido como barreira aos direitos da população negra, evidenciando a desconexão entre o marco legal e sua aplicação prática.

Já a pesquisa de Oliveira, Santos e Santos (2024) identifica um conjunto ainda maior de processos que minam o potencial da Lei nº 12.990/2014. Em síntese, são mecanismos que burlam a reserva de cotas: 1) Fracionamento deliberado de vagas: Divisão artificial de vagas de um mesmo cargo em áreas, subáreas, regimes ou unidades distintas. Resultado: impede que o número mínimo de vagas seja alcançado e, assim, bloqueia a incidência da reserva racial. Trata-se do mecanismo mais recorrente. 2) Não aplicação da lei em processos seletivos simplificados: Exclusão da política de cotas em seleções para contratações temporárias, apesar da natureza pública do vínculo. Justificativa recorrente: interpretação restritiva e formalista do termo "concurso público". 3) Uso do sorteio como substituto da reserva de vagas: Adoção do sorteio entre candidatos da ampla concorrência quando há empate ou múltiplas áreas. 4) Omissão ou aplicação incompleta da reserva nos editais. 5) Falta de monitoramento institucional e controle externo. 6) Judicialização como mecanismo de contenção de direitos: Casos em que instituições públicas contestam judicialmente a nomeação de candidatos cotistas ou atuam contra candidatos negros já aprovados e nomeados. 7) Resultado agregado: eficácia estruturalmente reduzida: Mesmo após uma década de vigência da lei, os dados mostram ocupação extremamente baixa das

CC BY

vagas reservadas; no caso da docência federal, eficácia de apenas 0,53%. O relatório conclui que a política não falhou por desenho, mas por sabotagem institucional reiterada.

Além dos problemas identificados, digamos, estritamente relacionados à Lei nº 12.990/2014, que se dedica ao âmbito federal, vale notar que ela serviu de inspiração para os demais entes federativos brasileiros. Afinal, o Estatuto da Igualdade Racial, que estabeleceu o princípio do fomento à igualdade de oportunidades no trabalho, é uma lei a ser cumprida em todo o âmbito nacional, impondo obrigações à esfera federal, mas também às esferas estaduais e municipais.

Assim, no exercício de sua autonomia administrativa e legislativa, diversos estados brasileiros passaram a instituir normas próprias com o objetivo de regulamentar a política de reserva de vagas para a população negra em seus respectivos âmbitos.

O Estado de Mato Grosso, aqui utilizado como exemplo para evidenciar a problemática em questão, seguiu esse movimento, ainda que de forma tardia. Somente cinco anos após a promulgação da Lei Federal nº 12.990/2014, foi aprovada a Lei Estadual nº 10.816, de 28 de janeiro de 2019, que estabeleceu a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública estadual direta e indireta, abrangendo autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pelo Estado de Mato Grosso.

Em termos gerais, a Lei nº 10.816/2019 reproduz a estrutura normativa da Lei nº 12.990/2014, inclusive no que diz respeito ao seu principal limite: o foco quase exclusivo nos concursos públicos destinados ao provimento de cargos efetivos. Ao restringir a política de ação afirmativa a essa modalidade de ingresso, a legislação desconsidera os processos seletivos como parte constitutiva do percurso profissional que conduz ao cargo efetivo. Trata-se de uma interpretação estreita da política de cotas, que ignora o fato de que o acesso ao serviço público, especialmente em carreiras mais qualificadas, como a docência universitária, é marcado por trajetórias acumulativas, nas quais experiência profissional, titulação e vínculos anteriores desempenham papel decisivo.

CC BY

Essa compreensão restritiva foi adotada pela Universidade do Estado de Mato Grosso (Unemat) ao publicar o Edital nº 030/2024 - Unemat, referente ao processo seletivo simplificado para contratação temporária de professor da educação superior. O referido edital ofertou 264 vagas para cadastro de reserva, destinadas à contratação temporária de docentes. Embora tenha previsto a reserva de vagas para Pessoas com Deficiência (PcD), em conformidade com a Lei Federal nº 13.146/2015, não estendeu o mesmo tratamento à política de ação afirmativa racial. A Lei Estadual nº 10.816/2019 sequer foi mencionada no edital, o que resultou na completa ausência de reserva de vagas para candidatas e candidatos negros. Em termos práticos, a universidade negou o direito à aproximadamente 53 pessoas negras (número que corresponde às vagas que deveriam estar reservadas) de disputarem vagas com isonomia, reproduzindo, por meio de um ato administrativo, uma forma concreta de racismo institucional e estrutural.

Para compreender a gravidade dessa omissão, é fundamental analisar o peso que a experiência profissional exerce nos processos seletivos e concursos para a carreira docente universitária. Tanto nos concursos para cargos efetivos quanto nos seletivos para contratos temporários, é comum a existência da etapa de prova de títulos, na qual são avaliados elementos como titulação acadêmica, produção científica e tempo de experiência docente. No caso específico do Edital nº 030/2024 - Unemat, o processo seletivo ocorreu exclusivamente por Avaliação Curricular, de caráter classificatório, não havendo prova escrita e tampouco prova didática. A seleção baseou-se unicamente na análise de documentos comprobatórios, como títulos de mestrado e doutorado, publicações acadêmicas e experiência profissional no ensino superior.

A estrutura de pontuação do edital evidencia o peso atribuído à experiência docente. A pontuação máxima possível era de 140 pontos, dos quais até 30 pontos eram destinados exclusivamente à experiência profissional no ensino superior, o que corresponde a aproximadamente 21,5% da nota total. Isso significa que mais de um quinto da pontuação final dependia diretamente de oportunidades prévias de atuação como professor universitário. Trata-se, portanto, de um critério de alto impacto

classificatório, capaz de definir quem permanece nas primeiras posições e quem é eliminado ou preterido no processo seletivo.

Esse mecanismo revela uma engrenagem central da reprodução das desigualdades raciais no interior do Estado. A experiência docente universitária aumenta significativamente as chances de aprovação em processos seletivos e concursos futuros; contudo, o acesso a essas oportunidades de experiência é profundamente desigual. A população negra, historicamente atravessada pelo racismo estrutural, enfrenta maiores barreiras para ingressar nesses espaços iniciais, seja por limitações de redes acadêmicas, seja por critérios informalmente excludentes ou pela ausência de políticas afirmativas nos processos seletivos temporários. O resultado é a produção de um ciclo cumulativo de vantagens: seletivos sem cotas geram experiência para um grupo social específico – majoritariamente branco – que, posteriormente, chegará aos concursos públicos com maior capital acadêmico e profissional.

O que se observa, portanto, é a materialização de uma dinâmica amplamente denunciada pelo movimento negro: a de que, no mercado de trabalho e no acesso às carreiras públicas mais qualificadas, os sujeitos não partem do mesmo ponto de largada. Ao excluir a política de cotas raciais dos processos seletivos temporários, o Estado não apenas falha em corrigir desigualdades históricas, como contribui ativamente para sua perpetuação, assegurando que determinados grupos sociais acumulem experiência, pontuação e legitimidade institucional, enquanto outros permanecem sistematicamente à margem. Trata-se, assim, de um modelo de inclusão formal que, ao ignorar os percursos que antecedem o cargo efetivo, reafirma os limites da democratização racial do Estado brasileiro. A discussão sobre a Lei nº 12.990/2014 impõe, necessariamente, uma reflexão mais ampla sobre o próprio sentido da democracia no Brasil.

Como sublinha Fernandes (1965), a democracia brasileira se constituiu historicamente dissociada da efetivação da igualdade racial, operando antes como um regime capaz de incorporar formalmente direitos, sem, contudo, enfrentar as estruturas sociais que produzem e reproduzem a hierarquização racial. Nesse contexto, o mito da democracia racial cumpriu um papel central ao transformar a

CC BY

desigualdade em normalidade social, deslocando o racismo do campo do conflito político para o terreno do não-dito e da cordialidade, como analisa Sales Jr. (2006), ao mostrar como o silêncio racial funciona como técnica de manutenção da ordem social.

A partir dessa perspectiva, torna-se evidente que a ausência de conflitos raciais explícitos não pode ser confundida com a inexistência de racismo. Ao contrário, como argumenta Sales Jr. (2006), essa “paz racial” pode indicar a estabilidade de um regime profundamente desigual, no qual o conflito é evitado não por justiça, mas por silenciamento. A democracia, nesse arranjo, não se realiza como espaço de deliberação substantiva, mas como mecanismo de contenção de demandas que poderiam ameaçar privilégios historicamente consolidados. A crítica às políticas de ação afirmativa, frequentemente apresentada como defesa da harmonia social, revela-se, assim, uma defesa indireta da preservação da ordem racial vigente.

Antonio Guimarães (2006) contribui para essa análise ao afirmar que as desigualdades raciais no Brasil não decorrem da chamada democracia racial, mas convivem com diferentes regimes políticos, inclusive democráticos. Segundo o autor, mesmo após o enfraquecimento da hegemonia do discurso da democracia racial, as desigualdades persistem, o que evidencia que o problema não está apenas no plano ideológico, mas nos mecanismos sociais e institucionais que reproduzem a desigualdade. Nesse sentido, a democratização formal do Estado não implica, automaticamente, sua democratização racial, o que exige políticas capazes de tensionar a composição social e racial das instituições públicas.

É nesse cenário que a Lei nº 12.990/2014 deve ser compreendida: não como a realização plena da democracia, mas como uma inflexão normativa que explicita seus limites. Ao reconhecer a sub-representação negra no serviço público como resultado de um processo histórico de exclusão, a lei tensiona o modelo de democracia que se sustenta na igualdade formal e desloca o debate para o campo da igualdade material. As resistências à sua implementação – sejam jurídicas, institucionais ou discursivas – revelam, em última instância, o quanto a democratização racial do Estado brasileiro ainda confronta interesses profundamente enraizados na estrutura social e política do

CC BY

país, reafirmando o caráter contraditório da democracia brasileira enquanto espaço simultâneo de dominação e de disputa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida ao longo deste trabalho buscou situar a Lei nº 12.990/2014 não como um instrumento normativo isolado, mas como um fenômeno político e social profundamente inscrito na história do Estado brasileiro. Desde a sua gênese colonial, assentada na escravização e no racismo como estruturas de exploração e justificativa, o Brasil construiu uma nação cuja riqueza material e identitária foi extraída do trabalho negro, ao mesmo tempo em que sistematicamente excluiu a população negra da partilha dos frutos dessa construção. A democracia racial, enquanto mito fundante, serviu por décadas como uma cortina de fumaça ideológica, dissimulando a profunda hierarquia racial que organiza a sociedade e naturaliza a branquitude como padrão de poder e normalidade.

Nesse contexto, a Lei nº 12.990/2014 representa uma conquista histórica do movimento negro e uma inflexão significativa no papel do Estado. Ela materializa o reconhecimento, ainda que tardio e parcial, de que a igualdade formal é insuficiente para corrigir assimetrias cujas raízes são históricas, estruturais e violentamente produzidas. Ao instituir a reserva de 20% das vagas em concursos públicos federais para pessoas negras, a lei desloca o debate da mera proibição da discriminação para o campo da promoção ativa da igualdade material. Ela desafia a meritocracia abstrata, desnaturaliza a composição racial do funcionalismo público e assume o Estado como corresponsável pela correção de injustiças produzidas.

No entanto, como demonstrado, a existência da norma não garante sua efetividade. Os desdobramentos da Lei nº 12.990/2014 revelam, de forma contundente, os limites da democratização racial no Brasil. A resistência à sua plena implementação se manifesta por meio de uma sofisticada engrenagem de sabotagem institucional: interpretações restritivas pelos órgãos de controle, como o Ministério Público Federal; subterfúgios administrativos, como o fracionamento deliberado de vagas e a exclusão dos processos seletivos temporários; e a inércia ou conivência de

instituições que deveriam zelar por seu cumprimento. O caso da Unemat, ao omitir a reserva de vagas em um edital de seleção simplificada, ilustra como a ausência da política afirmativa em etapas precursoras ao cargo efetivo cria um ciclo vicioso de exclusão, onde a experiência acumulada por um grupo privilegia o mesmo grupo em etapas futuras, perpetuando a desigualdade.

Esses obstáculos não são acidentais ou meramente burocráticos. Eles são a expressão concreta do que Cida Bento (2022) denominou "pacto narcísico da branquitude" – a defesa tácita de privilégios raciais historicamente construídos. A crítica à lei, frequentemente travestida de defesa da igualdade formal ou da "qualidade técnica", revela-se, em última análise, uma defesa da manutenção de um *status quo* racialmente hierárquico. A "paz racial" aparente, portanto, mascara um conflito permanente pela distribuição de poder, recursos e oportunidades dentro do Estado.

Portanto, a Lei nº 12.990/2014 não resolve a questão racial brasileira. Sua importância reside em colocá-la no centro do debate sobre a qualidade da nossa democracia. Ela atua como um espelho que reflete a profunda contradição do Estado democrático brasileiro: sua capacidade de produzir normas avançadas de justiça social convive, em meio a múltiplas tensões, com sua estrutura histórica de reprodução da desigualdade.

A conclusão que se impõe é que a luta por uma democracia substantiva no Brasil é indissociável da luta antirracista. A democratização real do Estado exige mais do que a representação numérica; exige a desconstrução dos mecanismos institucionais, culturais e simbólicos que sustentam o racismo estrutural. O futuro da Lei nº 12.990/2014 e de políticas similares dependerá da capacidade de mobilização política do movimento negro, do fortalecimento de mecanismos de monitoramento e *accountability* (responsabilização institucional com exigência de prestação de contas e possibilidade de sanções, como a anulação de editais irregulares ou a responsabilização de gestores), e da ampliação da conscientização social sobre a natureza do racismo como problema coletivo, e não individual.

A democracia brasileira só será plena quando conseguir transformar a igualdade racial de um princípio jurídico e uma promessa histórica em uma realidade vivida nas estruturas do Estado, no mercado de trabalho e no cotidiano da sociedade.

CC BY

A Lei nº 12.990/2014 é um passo nesse longo caminho. Reconhecer seus avanços, compreender seus limites e combater as resistências à sua efetivação é parte indispensável do projeto de construção de um país verdadeiramente justo e democrático.

Nesse horizonte, a recente promulgação da Lei nº 15.142/2025 representa um novo capítulo dessa trajetória. Ao ampliar a reserva de vagas de 20% para 30%, estender a política de cotas aos processos seletivos simplificados e instituir mecanismos de monitoramento e combate a fraudes, a nova lei responde a várias das limitações e sabotagens institucionais que este artigo procurou evidenciar. A inclusão dos seletivos, em particular, incide sobre um dos principais vetores de reprodução das desigualdades raciais, ao enfrentar o racismo institucional pelo qual a ausência de cotas nas etapas precursoras alimentava a desigualdade nos concursos para cargos efetivos.

Contudo, a existência de uma legislação mais robusta não elimina, por si só, o desafio central que percorre esta análise: construir instrumentos e caminhos para que as cotas raciais em concursos públicos sejam efetivas, contribuindo para a transformação do Estado brasileiro por meio da consolidação das presenças negras em espaços de poder e decisão. A experiência de uma década de vigência da Lei nº 12.990/2014 demonstrou que a distância entre o texto legal e sua implementação pode ser vasta, exigindo vigilância permanente da sociedade civil e de qualquer movimento que se pretenda democrático.

A atualização promovida pela Lei nº 15.142/2025 projeta seus efeitos para além do âmbito federal e recoloca o problema no plano da federação. Estados e municípios, ao manterem legislações restritas aos concursos para cargos efetivos, tendem a reproduzir as mesmas limitações já identificadas. A incorporação de dispositivos que alcancem os processos seletivos que estruturam o percurso profissional torna-se, portanto, condição para que a política de cotas raciais produza efeitos consistentes. Sem esse movimento, permanece o risco de que a democratização racial do Estado continue circunscrita ao plano formal, sem alterar, de modo substantivo, os mecanismos que organizam o acesso e a permanência nos espaços institucionais.

CC BY

REFERÊNCIAS

BENTO, Cida. **O pacto da branquitude.** São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

BERNARDINO, Joaze. Ação afirmativa e a rediscussão do mito da democracia racial no Brasil. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, ano 24, n. 2, p. 247-273, 2002.

BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41, de 08 de junho de 2017. Assunto: Constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 ago. 2017. P. 1-186. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4917166. Acesso em: 11 dez. 2025.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes.** 2. ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1965.

FERNANDES, Florestan. **O negro no mundo dos brancos.** São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. Depois da democracia racial. **Tempo Social**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 229–258, 2006.

MOURA, Clóvis. **História do negro brasileiro.** São Paulo: Ática, 1992.

MOURA, Clóvis. O racismo como arma ideológica de dominação I. **Lutas Sociais**, São Paulo, vol. 27, n.50, p. 61-73, jan./jun. 2023. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/69808/46835 Acesso em: 13 nov. 2025.

OLIVEIRA, Ana Luisa A. de; SANTOS, Alisson Gomes dos; SANTOS, Edmilson Santos dos. **Relatório de pesquisa baseado em evidências**: A implementação da Lei nº 12.990/2014: um cenário devastador de fraudes. Petrolina-PE: UNIVASF, 2024. 947 p. Disponível em: https://www.observatorioopara.com.br/docs/relatorio_lei12990-2014.pdf Acesso em: 01 dez. 2025.

QUINTÃO, Bruna O. A (in)constitucionalidade das cotas raciais em concursos públicos. **Iusgentium**, v.10, n.5, 2014.

SALES JR. Ronaldo. Democracia racial: o não-dito racista. **Tempo Social**, São Paulo, v. 18, n. 2, pp. 229-258, 2006.

SANTOS, Edmilson; RESENDE, Mário; NUNES, Georgina. Lei Pró-Negros, Interpretação Pró-Brancos: racismo institucional, jeitinhos e burlas para a não implementação da Lei n.º 12.990/2014 em universidades federais. **Sociologias,** Porto Alegre, v. 27, e131501, 2025.

TELLES, Edward E. **O significado da raça na sociedade brasileira.** Tradução de Ana Arruda Callado. Revisão técnica e formatação de Danilo França. [S.l.: s.n.], 2012.

Submetido em dezembro de 2026

Avaliado em maio de 2026

Publicado em outubro de 2026

CC BY