

COMISSÃO DA AMAZÔNIA E DOS POVOS ORIGINÁRIOS E TRADICIONAIS

PROJETO DE LEI Nº 1.958, DE 2021

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

Autor: SENADO FEDERAL – PAULO PAIM

Relatora: Deputada CAROL DARTORA.

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 1.958, de 2021, oriundo do Senado Federal, de autoria do Ilustre Senador Paulo Paim. O projeto pretende, na forma do substitutivo aprovado pelo Senado, reservar às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas o percentual de 30% (trinta por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União e nos processos seletivos simplificados para o



recrutamento de pessoal nas hipóteses de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público para os órgãos da administração pública federal direta, as autarquias e as fundações públicas.

Segundo a justificativa do autor, o objetivo deste projeto de lei é realizar a revisão da Lei nº 12.990, de 09 de junho de 2014, que instituiu pela primeira vez a reserva de vagas para negros nos concursos públicos. Em razão daquela lei, que perdurou por 10 anos, surgiu a necessidade de protocolo de nova legislação e de sua revisão para aprimoramento da política pública.

A reserva de vaga para pretos, pardos, indígenas e quilombolas em concursos públicos é uma modalidade de ação afirmativa, que consiste em uma ação estatal proativa na mitigação da discriminação quanto ao acesso aos cargos públicos sofrida pelos povos negros, indígenas e quilombolas, oriunda do racismo estrutural muito presente na sociedade, especialmente no aparelho estatal brasileiro.

No Senado Federal, o projeto tramitou inicialmente pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), na qual foi aprovado na forma da Emenda nº 1-CDH (Substitutivo), de autoria do Senador Fabiano Contarato, construída a partir de contribuições do Poder Executivo – particularmente dos Ministérios da Igualdade Racial, dos Povos Indígenas, da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, e da Justiça e Segurança Pública. Em seguida, o projeto foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) na forma da Emenda nº 13-CCJ (Substitutivo), de autoria do Senador Humberto Costa, tendo sido então levado a Plenário e aprovado na forma do texto que se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados.

Os Substitutivos aprovados pelo Senado Federal incorporaram ao projeto modificações imprescindíveis e pertinentes, como o incremento do percentual de reserva de vagas de 20% para



30% e a previsão de inclusão como beneficiárias da política também das pessoas indígenas e quilombolas.

O projeto tramita em regime de Prioridade (art. 151, inciso II, alínea "a", RICD) e está sujeito à apreciação do Plenário. O projeto não possui apensos.

Na Câmara dos Deputados, em 11 de junho de 2024, o projeto foi recebido pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, por meio do Ofício nº 488/2024-SF, tendo sido em seguida distribuído às Comissões: da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais; de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial; da Administração e Serviço Público (art. 53, inciso I, RICD); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 53, inciso II, RICD).

O projeto vem a esta Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais para manifestação sobre seu mérito, nos termos do projeto aprovado em plenário no Senado.

É o Relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Nos termos do art. 32, XXVI, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete a esta Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais proferir parecer acerca do mérito do Projeto de Lei nº 1.958, de 2021, particularmente sobre assuntos indígenas e a garantia de direitos humanos aos povos originários e tradicionais.

No mérito, a proposição evidencia a importância, urgência e necessidade de legislação sobre o tema. Por isso, louvamos a iniciativa do Senador Paulo Paim e as relevantes contribuições oriundas dos Substitutos propostos dos ilustres Senadores Fabiano Contarato e Humberto Costa, que



trouxeram importantes contribuições ao projeto original, principalmente ao incluir indígenas e quilombolas no escopo de aplicação da lei.

O projeto, na forma que chega da Casa Originária, tem como objetivo reservar às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas o percentual de 30% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União e nos processos seletivos simplificados para o recrutamento de pessoal nas hipóteses de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público para os órgãos da administrativa pública federal direta, as autarquias e as fundações públicas.

Trata-se de uma política pública que busca aprimorar a reserva de vagas iniciada pela Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Juntamente com a Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas na Educação), esta legislação é considerada uma das maiores ações afirmativas já promovidas pelo Estado brasileiro, iniciando um processo de reparação histórica para a população negra, que, desde o período da escravização, enfrenta segregação racial, exclusão e negação de direitos. Mesmo após o 13 de maio de 1888 – data que marcou o suposto fim da escravização –, essa população teve seus direitos ainda mais negados por meio de legislações que impediram o acesso a condições mínimas de subsistência, qualidade de vida, educação e acesso à terra para produção e moradia, perpetuando um racismo institucionalizado, sistêmico e legitimado pelo Estado.

A proposição pretende, ainda, ampliar as populações abarcadas pela reserva de vagas, incluindo agora indígenas e quilombolas dentro dos grupos racializados identificados como prioritários para a reserva de vagas. Essa inclusão representa, dentro das simbologias e práticas para a superação do racismo, um avanço do Estado brasileiro ao reconhecer que os povos indígenas, originários da



terra e do território brasileiro, também devem ter reconhecido o direito à reparação histórica e à ocupação do serviço público.

A iniciativa visa promover mudanças estruturais na composição do serviço público, que deve abranger diferentes sistemas de conhecimento e valores. A presença de maior pluralidade, especialmente com a inclusão de pessoas indígenas e quilombolas, fortalece o funcionamento da máquina pública ao incorporar perspectivas diversas e qualificadas. Assim, reconhece-se que para entender e atender melhor a sociedade em toda sua complexidade, é fundamental contar com a participação ativa de membros de grupos historicamente marginalizados, cujas vivências e saberes são essenciais para transformar e enriquecer as políticas públicas.

A história não pode ser esquecida. O Estado precisa de mudanças estruturais. Durante séculos, os povos indígenas foram vítimas de práticas de extermínio e forçados a se integrar à sociedade branca. No Brasil, com a colonização portuguesa, estes povos se viram obrigados a modificar suas tradições e culturas em nome da imposição da fé e da cultura da metrópole. Muitos dos povos que resistiram foram dizimados e, ao contrário do que muitos pensam, este processo de violência colonial não se encerrou com a independência do país. Tal postura assimilacionista e tutelar continua a integrar o senso comum da nossa sociedade, expressando-se na forma do racismo e negação de direitos nas mais diversas esferas e contextos do serviço público.

Assim como a população negra, a população indígena também deve ser beneficiária de políticas de reparação histórica pelas violências sofridas e muitas vezes perpetradas pelo próprio Estado. O Relatório da Comissão Nacional da Verdade demonstrou que a ditadura militar brasileira foi responsável pela morte de ao menos 8 mil indígenas, seja pela ação direta do Estado, seja pelo impacto de empreendimentos como a Rodovia Transamazônica. No plano da legislação, o "Estatuto do Índio", de 1973, colocou a integração dos indígenas, entendida como assimilação cultural, como o propósito da



política indigenista. Eliminando-se legalmente os sujeitos dos direitos territoriais, retirava-se o que, no discurso oficial da época, costumava-se chamar de empecilhos ao desenvolvimento: os próprios indígenas.

Um efetivo reconhecimento dos povos indígenas, como sujeitos da construção e da evolução do Estado brasileiro no sentido de contemplar as demandas e sanar as mazelas da totalidade da sua população, implica a reestruturação das instâncias administrativas do Estado e a criação de âmbitos públicos de participação direta destes povos na elaboração e gestão das políticas públicas. Considerando que a diversidade de povos indígenas no Brasil carrega consigo diversos sistemas originários de organização política e social, esta diversidade também precisa se ver refletida na estrutura e no funcionamento da burocracia estatal.

O presente projeto, portanto, é uma oportunidade de reparação histórica pelas injustiças sofridas pelos povos indígenas e quilombolas – como a perda de territórios, a discriminação sistemática e a exclusão social. A reserva de vagas em concursos é uma das formas de trabalhar para corrigir essas desigualdades e proporcionar aos indígenas e quilombolas acesso a oportunidades que lhes foram historicamente negadas.

De acordo com o censo IBGE de 2022, temos que 56% da população brasileira se autodeclara preta e parda, 0,66% são pessoas quilombolas e, ainda, 0,83% da população é indígena. Na Amazônia Legal, área que abrange nove estados, o Censo identificou 426,4 mil pessoas quilombolas, o que representa 1,6% da população da região e quase um terço (32,1%) dos quilombolas vivendo em território nacional.

Segundo dados publicados pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos no Relatório de Servidores por Etnia em 2023, pretos e pardos representavam 37,5% do total de servidores ativos em 2013, fator que evoluiu para 40,2% em 2023, o que indica



um efeito positivo da Lei 12.990/2024. Porém, ante a ausência da aplicação desta política para indígenas, dados do Observatório de Pessoal do MGI indicam que, desde 1999, a proporção de servidores civis indígenas no Poder Executivo Federal se manteve estável.

O objetivo da reserva de vagas será plenamente alcançado quando o percentual de pessoas indígenas, quilombolas, pretas e pardas na administração pública federal, tanto direta quanto indireta, refletir sua proporção na população nacional, atualmente em torno de 58%, segundo o IBGE. Esse será o momento em que as bases étnico-culturais de nossa sociedade, pluriétnica e multicultural, estarão devidamente representadas na estrutura do Estado brasileiro.

Os dados, no entanto, demonstram que este objetivo pode ainda estar longe de ser alcançado.

Um estudo realizado em 2023 pelo Departamento de Soluções Digitais e Informações Gerenciais (DESIN) e pela Coordenação de Infraestrutura de Tecnologia da Informação (COINF), a pedido da Secretaria Extraordinária para Transformação do Estado, todos vinculados ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), revelou que, mantendo-se o atual percentual de 20% de reserva de vagas para pessoas pretas e pardas, alcançaríamos 48% de representatividade no corpo de servidores apenas em 2060. Com o aumento proposto para 30% e a inclusão de pessoas indígenas na política, essa meta seria atingida em 2047, antecipando o resultado em 13 anos. Para cargos de ensino médio, essa proporção de 50% seria alcançada já em 2036, enquanto para cargos de nível superior, a previsão é de atingir a meta em 2050.

O estudo também mostrou que, em diversas carreiras, a representatividade de servidores negros e indígenas não alcançaria sua proporção na sociedade (57%, segundo o Censo IBGE de 2022) antes de 2060. No cargo de Pesquisador em Ciência e Tecnologia, vital para o desenvolvimento científico do país e no qual a diversidade é apontada como um fator crucial por estudos internacionais, a reserva de 20% resultaria em 32% de representatividade negra em 2060, enquanto a reserva de 30% aumentaria esse número para 44%. No cargo de Diplomata, a projeção com 20% de reserva aponta 35% de diplomatas



negros em 2060, enquanto com 30%, esse número sobe para 45%. Já para Procurador da Fazenda Nacional, as reservas de 20% e 30% levariam a 38% e 48% de representatividade, respectivamente, no mesmo período.

O estudo revela uma redução proporcional na presença de pessoas indígenas, pretas e pardas em cargos de maior remuneração. Atualmente, enquanto a população negra representa 67,20% nos cargos com salários entre R\$ 3.000,00 e R\$ 4.000,00, essa proporção cai drasticamente para 21,05% em cargos com faixas salariais entre R\$ 30.000,00 e R\$ 35.000,00. A situação é ainda mais preocupante para a população indígena: entre os cargos com salários de R\$ 3.000,00 a R\$ 4.000,00, a representação é de apenas 1,59%, e nos cargos mais bem remunerados, de R\$ 30.000,00 a R\$ 35.000,00, essa participação é reduzida para alarmantes 0,13%.

As carreiras que possuem mais competitividade para ingresso no Poder Executivo Federal, como por exemplo, as carreiras do ciclo de gestão, do Itamaraty e as carreiras jurídicas possuem proporção de pessoas negras e indígenas extremamente reduzida. Tais dados dão embasamento para o projeto em discussão. Dados do Atlas do Estado Brasileiro do IPEA (2021) apontam que, em 2020, algumas carreiras possuíam menos de 20% de pessoas indígenas e negras (pretas e pardas) entre seus servidores efetivos ativos, tais como Diplomata (11,7%), Auditor Fiscal da Receita Federal (14,5%), Procurador da Fazenda Nacional (15,1%), Procurador Federal (15,8%) e Advogado da União (17,7%).

Os povos indígenas, neste contexto, estão sub-representados no setor público da nossa sociedade, o que demonstra mais uma vez a urgência da aprovação desta proposição, de forma a ampliar e aprimorar ainda mais a política de cotas no serviço público.

A construção de um serviço público representativo da sociedade brasileira é mais que uma medida de reparação histórica. Evidências apontam que uma burocracia representativa, ou seja, um quadro de servidores públicos que possua características



sociodemográficas - como gênero, raça e etnia - em proporções semelhantes às da população em geral, tem o potencial de aumentar a qualidade das políticas públicas e a confiança dos cidadãos e das cidadãs nas instituições¹.

Cite-se, como exemplo, que um serviço público com maior inclusão de populações indígenas e quilombolas, é uma das ferramentas capazes de enfrentar a crise climática e civilizatória que vivenciamos atualmente. Os povos originários e tradicionais são os maiores responsáveis pela preservação, ampliação e permanência da diversidade e riqueza de nossos biomas nas mais diversas regiões do país. Assegurando que mais vozes dessas populações participem das discussões sobre a prevenção, a preservação e conservação ambiental e cultural e o desenvolvimento sustentável garantirá que sejam elaboradas e implementadas soluções mais eficazes para a prevenção e mitigação de desastres climáticos.

Em razão do prazo de vigência da Lei nº 12.990/2014, que se encerraria em 10 de junho de 2024, o Supremo Tribunal Federal (STF), em recente decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7654, prorrogou a vigência da lei até que a atual proposição em análise seja aprovada pelo Congresso Nacional. A decisão mencionou a presente proposta, pois ela já havia sido aprovada no plenário do Senado Federal e encaminhada à Câmara em junho de 2024. Desta maneira, resta ainda mais evidente a necessidade de aprovarmos esta proposição, para que possamos alcançar a finalização deste processo de revisão da política pública e caminhar nos próximos anos para a redução das desigualdades sociais e alcance da justiça social, com a devida atenção às necessidades dos povos indígenas e quilombolas do Brasil.

¹ MAHIN; MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. Recomendações para a Promoção de Equidade Étnico-Racial no Serviço Público Brasileiro. Disponível em: <<https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2023/05/recomendacoes-equidade-racial.pdf>>.



Lembro que já desde a promulgação, em 08 de dezembro de 1969, da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial”, assinada em Nova York em 07 de março de 1966, o Brasil se comprometeu a tomar medidas especiais e concretas para assegurar o desenvolvimento de certos grupos raciais com o objetivo de garantir o pleno exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais (art. 2º, §2).

Este compromisso foi reforçado pela Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, aprovada no Brasil com hierarquia constitucional. Nela, os estados Partes se comprometem a adotar políticas especiais e ações afirmativas para assegurar os direitos e liberdades fundamentais das pessoas ou grupos que estão sujeitos ao racismo, à discriminação racial e formas correlatas de intolerância, com o propósito de promover condições equitativas para a igualdade de oportunidades.

Os povos indígenas e quilombolas, além de serem protegidos pelas relevantes Convenções acima mencionadas, são também sujeitos da Convenção 169 da OIT, que possui hierarquia supralegal no Brasil. A Convenção, em seu art. 6º, assegura o direito desses povos de participarem, de forma plena e efetiva, nas decisões que os afetam, inclusive em políticas e programas que lhes dizem respeito.

A reserva de vagas para indígenas e quilombolas em concursos públicos pode ser vista como uma medida concreta para garantir essa participação, permitindo que ocupem cargos de influência na administração pública e fortaleçam sua voz nas decisões governamentais. Além disso, a presença de indígenas e quilombolas no serviço público pode contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas mais inclusivas e sensíveis às suas necessidades e realidades,



enriquecendo a democracia e aumentando a eficácia das políticas públicas com uma variedade mais ampla de perspectivas.

O presente projeto atende exatamente a esse propósito, além de contribuir para o cumprimento do dever assumido pelo Estado Brasileiro no art. 20 da Convenção 169 da OIT, que exige a promoção de condições de trabalho e oportunidades econômicas iguais para os povos indígenas e quilombolas, sem discriminação.

Ressalte-se, ainda, que o presente projeto vem ao encontro de uma série de leis e políticas que vêm sendo adotadas pelo Estado brasileiro em prol da construção da plena igualdade de pessoas negras, quilombolas e indígenas.

Em 13 de maio de 2002, o Governo Federal implementou o Decreto nº 4.228, que instituiu o 'Programa Nacional de Ações Afirmativas' no âmbito da Administração Pública Federal. Recentemente, esse decreto foi substituído pelo Decreto nº 11.785, de 20 de novembro de 2023, que estabelece o 'Programa Federal de Ações Afirmativas'. O novo programa já inclui ações destinadas às populações negra, quilombola e indígena, além de pessoas com deficiência e mulheres, conforme disposto no *caput* do art. 1º.

Em 20 de julho de 2010, com a promulgação da Lei Federal nº 12.200 (Estatuto da Igualdade Racial), o Estado brasileiro se comprometeu a, conforme seu artigo 4º e incisos, implementar políticas públicas para estimular a inclusão, a redução das desigualdades e combater os entraves institucionais para o alcance da diversidade étnica nas esferas pública e privada. Essas medidas visam combater a exclusão social e promover a inclusão de grupos historicamente desfavorecidos.

Ademais, a proposição avança em pontos de grande importância para aprimoramento da política pública, sendo eles: a) ampliação de 20% para 30% do percentual de reserva de vagas; b) inclusão de indígenas e quilombolas entre os grupos atendidos pela política afirmativa; c) extensão da política de reserva de vagas aos processos seletivos simplificados de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; d) previsão de



regras para a confirmação complementar da autodeclaração das pessoas negras para a nomeação dos candidatos aprovados; e) implementação do processo administrativo com prazo razoável para recurso para os casos de indícios de fraude ou má-fé na autodeclaração; f) garantia da observância da reserva de vagas em todas as etapas do concurso, desde que atendida a pontuação mínima exigida para cada fase; g) garantia da aplicação da reserva de vagas também para os casos de vagas em cadastro reserva; h) determinação de que regulamento deve estabelecer medidas específicas para evitar fracionamento que acarrete prejuízo à reserva de vagas; e i) previsão de que a política pública será revisada a cada 10 anos.

A proposição em análise, portanto, tem como objetivo enfrentar as exclusões que alcançaram pretos, pardos, indígenas e quilombolas de maneira específica e, também, aprimorar mecanismos da política de cotas, para proporcionar maior efetividade à política e permitir que ela alcance seus objetivos mais rapidamente.

Isto garantirá que toda a população receberá os benefícios de um funcionalismo público plural, diverso, mais próximo da sociedade e que entende, pensa, projeta e executa políticas com impactos reais no cotidiano de toda a população.

A diversidade de pessoas no serviço público amplia os olhares a partir dos quais os problemas políticos e sociais são enxergados, aumenta a diversidade de soluções e aprimora a forma e a execução das políticas públicas. Isso traz maior eficiência, qualidade, efetividade e eficácia ao serviço público.

Em face, portanto, da importância histórica e social da ampliação da política de reserva de vagas, bem como da urgência e emergência da aprovação desta proposição, não há outro posicionamento possível senão o parecer favorável à proposição.



Ante o exposto, **votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 1958/2021, na forma do texto já aprovado pelo Plenário do Senado Federal.**

Sala da Comissão, em 28 de outubro de 2024.

Deputada CAROL DARTORA (PT-PR)
Relatora

