

Estado da publicação: O preprint foi publicado em um periódico como um artigo
DOI do artigo publicado: <https://doi.org/10.52521/kg.v22i2.14310>

A discricionariedade do burocrata de nível de rua como fator de eliminação de candidatos e candidatas negros nas provas de desempenho didáticos em concursos públicos de institutos federais

Rafael Vieira Menezes Carneiro

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.10118>

Submetido em: 2024-10-01

Postado em: 2024-10-11 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

A discricionariedade do burocrata de nível de rua como fator de eliminação de candidatos e candidatas negros nas provas de desempenho didáticos em concursos públicos de institutos federais¹

Rafael Vieira Menezes Carneiro

Afiliação Institucional: Instituto Federal do Ceará / Universidade de Brasília

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6109-3410>.

Resumo: Este trabalho pretende demonstrar que a implementação de políticas públicas contra o racismo deve ser realizada paralelamente a ações que visam a transformação da ideologia vigente. Assim, apresentaremos o conceito de “burocrata de nível de rua”, de Michael Lipsky, e a importância de sua discricionariedade. Em seguida, discutiremos o papel desse trabalhador nas Provas de Desempenho Didático de concursos públicos para docentes de cinco Institutos Federais do Brasil. A partir de análises estatísticas descritivas gerais e de frequências, mostramos que, em quase todos os cenários, há uma maior taxa de reprovação de candidatos negros. Por fim, para evidenciar como a ideologia atravessa o burocrata de nível de rua, nos debruçaremos sobre o conceito de “domínios de poder”, de Patrícia Hill Collins.

Palavras-chave: Discricionariedade, Burocrata de Nível de Rua, Concursos Públicos, Domínios de poder, Racismo.

The discretion of the street-level bureaucrat as a factor in the elimination of black candidates in didactic performance tests in civil service examination at federal institutes.

Abstract: This work aims to demonstrate that the construction of public policies against racism must be carried out in parallel with actions aimed at transforming the current ideology. Thus, initially, we will present the concept of “street-level bureaucrat”, by Michael Lipsky, and the importance of his discretion. Next, we will discuss the role of this worker in the Didactic Performance Tests of civil service entrance examinations for teachers at five Federal Institutes in Brazil. Based on general descriptive statistical and frequency analyses, we show that, in almost all scenarios, there is a higher failure rate for black candidates. Finally, to highlight how ideology crosses the street-level bureaucrat, we will look at the concept of “domains of power”, by Patrícia Hill Collins.

Keywords: Discretion, Street-level bureaucrat, Civil service examination, Domains of power, Racism.

“Dito de modo mais direto: as instituições são racistas porque a sociedade é racista”.²

¹ Esta pesquisa foi financiada pelo Edital 12/2022 de apoio à execução de projetos de pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação de discentes de pós-graduação, de acordo com o processo SEI n. 23106.130720/2022-30. O autor declara que não há conflito de interesse.

² Almeida, Sílvio. Racismo Estrutural. São Paulo: Pólen Produção Editorial LTDA, 2019, p. 47.

Introdução

O racismo estrutural, entendido como o elemento que fundamenta e atravessa a sociedade, se apresenta de diferentes formas em todos os estratos sociais. Desta maneira as ações racistas das instituições são a reprodução dos valores presentes na ordem social.³ Mesmo com a promulgação de leis que intentam diminuir seus sintomas, a dificuldade de sua implementação expõe a força com que somos solapados pelo racismo no Brasil. Em 2014, a Lei 12990 é promulgada, reservando vagas a candidatos negros em concursos públicos da esfera federal, contudo, dez anos após sua instituição, ainda existem diversas denúncias de fraudes, mesmo com a instauração de diversas resoluções buscando a melhor aplicabilidade a lei.⁴ Esse exemplo demonstra que apenas a promulgação da lei, assim como a construção de diversos protocolos, não é suficiente para a efetividade da política pública.

Existem diversos fatores responsáveis pela dificuldade de aplicação de políticas públicas, assim como ações que buscam diminuir esses problemas. Em relação à Lei 12990/14, se de um lado destaca-se a criação de Bancas de Heteroidentificação, como meio de garantir o acesso a reserva de vagas de candidatos negros⁵, por outro, é notável os subterfúgios utilizados pelas instituições para burlar a reserva de vagas nos editais.⁶

Contudo, parece importante notar que para o Estado implementar qualquer política pública é necessário que, no fim de toda a sua cadeia produtiva, haja o último elemento que aplicará e será responsável pela efetivação dessa lei: um agente estatal que imporá a forma como a lei será executada, pois na medida em que ele tem o contato direto com o cidadão é concebido como a mediação entre o Estado e a sociedade.

Esse agente estatal é entendido por Michael Lipsky como o burocrata de nível de rua, que podemos encontrar nas mais diversas funções, segundo Gabriela Lotta:

Essa categoria, brilhantemente proposta por Lipsky, incorpora a grande maioria dos funcionários próprios ou terceirizados da administração pública mundial: são todos os professores, policiais, assistentes sociais, profissionais de saúde, profissionais dos serviços carcerários, das agências de atendimento, das agências de serviço social e encaminhamento para o emprego. São todos aqueles que, cotidianamente, interagem com os usuários dos serviços e políticas públicas.⁷

No caso da implementação da Lei 12990/14, em concursos para docentes, reconhecemos o burocrata de nível de rua nos indivíduos que compõem a Banca de Heteroidentificação, responsável por aferir se um candidato autodeclarado negro possui tais características fenotípicas.

³ Almeida, *Racismo Estrutural*, p. 50.

⁴ Gleidson R. R. Dias e Paulo R. F. Tavares Jr., *Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos*. Canoas: IFRS, 2018, <https://sitio2.com.br/sites/etnicoracial/publicado/chave01/>.

⁵ Cf. Livia M. S. e S. Vaz, “As comissões de verificação e o direito à (dever de) proteção contra a falsidade de autodeclarações raciais” in Dias; Tavares Jr, *Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos*. 2018.

⁶ Cf. Waleska M. Batista e Josué Mastrodi, “Materialização da ação afirmativa para negros em concursos públicos (Lei N. 12.990/2014)” *Direito e Práxis*, v. 11, n. 4 (2020), p. 2480-2501, 2020, http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662020000402480&lng=en&nrm=iso.

⁷ Gabriela S. Lotta, “Prefácio à Edição Brasileira” in Michael Lipsky, *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*, (Brasília: Enap, 2019), p. 11.

Entretanto, neste trabalho, identificamos um outro burocrata de nível de rua participante do certame, que possui uma relação direta com os candidatos e tem como função avaliar se o candidato está apto ou não ao prosseguimento no concurso. Este agente estatal é encontrado na banca de avaliação da Prova de Desempenho didático (PDD).

Na medida em que a PDD é uma fase eliminatória, o candidato negro não aprovado nessa etapa não será avaliado pela Banca de Heteroidentificação ou essa etapa será dispensada, uma vez que o candidato será eliminado do certame⁸.

Neste trabalho, pretendemos entender como o burocrata de nível de rua, presente na banca da PDD, pode interferir nas avaliações didáticas de candidatos negros, a partir de suas concepções ideológicas, bem como, o racismo estrutural que o atravessa. Desse modo, este artigo insere-se nos estudos sobre a reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas.

Para realizar esta tarefa, inicialmente, exporemos algumas características do conceito de burocrata de nível de rua de Michael Lipsky. Em seguida, analisaremos a taxa de aprovação de candidatos nas PDDs, a partir de um recorte racial, nos concursos para Professor de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico nos maiores Institutos Federais de cada região do Brasil. Como forma de aprofundamento do tema, exporemos como os domínios do poder, apresentados por Patrícia Hill Collins, mostram que as decisões desses agentes podem estar permeadas pelo racismo estrutural e que a efetivação de uma política pública não se realiza somente a partir de um arcabouço legal, mas, principalmente, por uma operação no plano ideológico, realizada por meio do domínio hegemônico do poder. Assim, neste trabalho, pretendemos demonstrar que para a efetividade de qualquer política pública são necessárias ações que vão além da promulgação de uma lei estatal, e uma dessas ações deve direcionar-se para a mudança ideológica social.

Burocracia de nível de rua

Em 1980, Michael Lipsky publicou o livro “Burocracia de nível de rua”, que traz a lume o estudo de um dos elementos primordiais para a aplicação de qualquer política pública: o “burocrata de nível de rua”. Essa análise difere dos métodos anteriores de avaliação das políticas públicas, que se pautavam a partir da implementação das leis ou por meio de relatórios dos seus resultados. Lipsky pesquisou as políticas públicas a partir do elo entre o Estado e o cidadão, especificamente, o funcionário estatal que se relaciona diretamente com o usuário⁹, aquele que materializa a política pública¹⁰ em sanções ou benefícios aos usuários.

O burocrata de nível de rua é o funcionário do Estado que decide se o cidadão terá acesso ou não ao serviço governamental. Por exemplo, um policial, que é responsável pela segurança pública, julga quem deve receber proteção e quem deve ser

⁸ Não há um padrão nos editais do momento que ocorrerá a Banca de Heteroidentificação, em todos os editais consultados elas aconteceram depois da Prova Objetiva: duas antes da PDD, duas depois da PDD e uma no período em que ocorria a PDD.

⁹ Michael Lipsky, *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*, Brasília: Enap, 2019, p. 39.

¹⁰ Lipsky, *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*, p. 401.

punido; um professor decide quem possui o conhecimento necessário para o prosseguimento nos estudos e quem necessita de maior acompanhamento; e, entre outros, um assistente social analisa cada caso para determinar se um usuário pode acessar certas políticas sociais. Em suma, segundo Lipsky, “os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos e que têm poder substancial na execução do seu trabalho são chamados de *burocratas de nível de rua*”.¹¹

O burocrata de nível de rua é crucial para a implementação de qualquer política pública, pois é um dos principais responsáveis pela sua efetivação, já que ele interpreta e julga como a lei deve ser executada. Lipsky salienta que, apesar da burocracia buscar um caráter imparcial a partir da instauração de procedimentos e protocolos, o burocrata de nível de rua não exerce apenas uma função técnica e impessoal. Ao se relacionar diretamente com o público, ele se depara com acontecimentos imprevistos na legislação e nos protocolos burocráticos que exigem decisões rápidas e imediatas¹², como o julgamento de um médico frente a uma reação clínica inesperada do paciente.

Em suma, a realidade do trabalho dos burocratas de nível de rua não poderia ser mais distante do ideal burocrático de distanciamento impessoal na tomada de decisões. Pelo contrário, nas burocracias de nível de rua, os objetos das decisões críticas – as pessoas – realmente mudam como consequência das decisões.¹³

Notamos que o burocrata de nível de rua possui um poder: a discricionariedade, que, segundo Lipsky, apesar de paradoxal, é intrínseca à sua função. O Estado busca diminuir essa discricionariedade por meio de protocolos e resoluções de conduta, entretanto, há elementos na interação direta com o cidadão que não podem ser totalmente categorizados ou regulados pelo Estado, sendo necessária a construção de protocolos pelo próprio trabalhador.

A essência das burocracias de nível de rua é que elas exigem que as pessoas tomem decisões sobre outras pessoas. Os burocratas de nível de rua têm poder discricionário porque a natureza da prestação do serviço exige um julgamento humano, que não pode ser programado e que as máquinas não podem substituir. Os burocratas de nível de rua têm a responsabilidade de dar respostas únicas e totalmente adequadas a cada um dos clientes e às situações.¹⁴

Desse modo, o poder discricionário é solicitado pelos usuários, sendo uma característica importante dessa profissão, na medida em que é imperativo adaptar a política pública às necessidades dos cidadãos.

Como indivíduos, os burocratas de nível de rua representam as esperanças do cidadão quanto a um tratamento justo e efetivo por parte do governo, mesmo estando em posição de ver claramente as limitações de uma intervenção efetiva e as incapacidades de resposta geradas pelo processamento em massa.¹⁵

¹¹ Lipsky, *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*, p. 37. Grifo do autor.

¹² Lipsky, *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*, p. 47.

¹³ Lipsky, *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*, p. 49.

¹⁴ Lipsky, *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*, p. 304.

¹⁵ Lipsky, *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*, p. 53.

Assim, podemos compreender a discricionariedade como algo positivo, como demonstrado no trabalho de Roberto Pires¹⁶, que identifica as estratégias utilizadas pelos fiscais do trabalho para garantir o cumprimento efetivo das leis. Nesse caso, esses agentes estatais buscaram ações alternativas e pedagógicas para que os direitos dos trabalhadores fossem respeitados, ao invés de apenas aplicar multas às empresas para que a lei seja cumprida, visto que esse tipo de punição possuía sucesso apenas temporário. Desse modo, a discricionariedade dos burocratas de nível de rua desempenhou um papel importante, pois ao adotarem novas formas de enfrentar problema, conseguiram melhorar as condições laborais dos trabalhadores.

Por sua vez, essa discricionariedade também tem um impacto negativo. Ao analisar a implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica, Luciano D'Ascenzi e Luciana Lima¹⁷ exemplificam como a ideologia dominante pode ser danosa à implantação de políticas públicas. Os autores apresentam a implantação de um Instituto Federal como uma política pública que intenta transformar o ensino técnico tradicional, a partir da implementação de um modelo de ensino integrado à pesquisa e extensão. Entretanto, como os gestores do Instituto estudado advinham de escolas do ensino técnico tradicional, deram mais importância ao ensino em detrimento da pesquisa e da extensão, reproduzindo o modelo educacional anterior.

A discricionariedade desempenha um importante papel na implementação das políticas públicas, contudo parte dela é fundamentada nas concepções pessoais dos burocratas de nível de rua. Embora esses trabalhadores busquem realizar o seu trabalho de maneira mais impessoal possível, os protocolos criados por eles estarão enviesados, na medida em que “os burocratas de nível de rua têm visões pessoais que afetam a distribuição e a qualidade dos serviços, e eles detêm esses pontos de vista intensamente. Seus preconceitos, quando existem, são de difícil superação”.¹⁸

Entretanto, essa discricionariedade não pode ser confundida com uma autonomia do burocrata do nível de rua. Ela é um importante elemento que caracteriza esse profissional e pode se apresentar das mais diversas formas.

Os burocratas de nível de rua não são tão favorecidos. O seu trabalho envolve uma contradição interna, pois, enquanto se espera que exercitem a sua discricionariedade em resposta aos indivíduos e aos casos individuais, na prática, eles devem processar as pessoas em termos de rotinas, estereótipos e outros mecanismos que facilitam as tarefas de trabalho.¹⁹

Uma das maneiras que esses mecanismos se apresentam está presente nos protocolos e atitudes do trabalhador diante de dois polos opostos: um, o superior ou gerente que busca um trabalho efetivo e eficaz a partir de cobranças, ao mesmo tempo que há poucos recursos seja de material humano ou equipamentos para a realização do trabalho. Por outro lado, há o usuário que busca receber aquele serviço de modo mais rápida possível, entendendo que a sua necessidade possui maior urgência em relação aos outros usuários.

¹⁶ Roberto R. C. Pires, “Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil”, *Dados*, v. 52, n. 3 (2009), p. 735- 769, <https://www.scielo.br/j/dados/a/6SGHTLZ5JCtPyKn5WhMMtpL/>.

¹⁷ Luciano D'ascenzi e Luciana L. Lima, “Avaliação da implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica”, *Aval*, v. 1, n. 7 (4) (2011), p. 41-51, <http://www.avalrevista.ufc.br/index.php/revistaaval/article/view/77/100>.

¹⁸ Lipsky, *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*, p. 295.

¹⁹ Lipsky, *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*, p. 271.

Aqui notamos uma das noções importantes no pensamento de Lipsky, o conceito de *coping*, traduzido por Lotta²⁰ como “comportamentos de enfrentamento à pressão”, o qual pode ser entendido como:

[...] os mecanismos ou estratégias empregadas pelos trabalhadores para lidar com incertezas, estresse e exigências psicológicas do trabalho, além de permitir o domínio do fluxo de atividades, por meio do racionamento de serviços e da seleção, triagem e priorização de clientes [...]²¹

Frente a essa pressão de polos diferentes, o burocrata de nível de rua cria protocolos para que possa realizar o trabalho de efetivamente, fazer o atendimento ao usuário, ao mesmo tempo que possua resultados do seu trabalho de forma suficiente para ele.

Tal fato tem como consequência a construção de rotinas e simplificações criadas por esse funcionário para uma maior exequibilidade do seu trabalho, ou pelo menos, tenha uma efetividade aceitável. Elas se apresentam de diferentes maneiras, desde protocolos que tentam categorizar universalmente as necessidades dos usuários, como formulários, categorização de ordem de urgência dos atendimentos, entre outros.

Todas essas rotinas e simplificações são enviesadas por diversos fatores e um deles é o racial, se apresentando a partir de estereótipos que serão pressupostos nos julgamentos de atendimento ou não ao usuário. Havendo assim a compreensão de Lipsky do estereótipo como um modelo de simplificação.

A diferenciação é intrínseca à burocracia de nível de rua, mas a desigualdade social a apoia e ajuda a explicar as clivagens, em cujos termos esta diferenciação ocorre. Assim, a necessidade de práticas rotineiras, de simplificar e de diferenciar no contexto da desigualdade leva à *institucionalização* das tendências estereotipadas que permeiam a sociedade.²²

Lipsky lembra que os burocratas de nível de rua não estão separados da sociedade, portanto suas decisões são influenciadas pelas suas concepções pessoais e pela moral social predominante. Segundo o pensador, “os burocratas de nível de rua não inventam respostas para as tensões no trabalho, mas, em vez disso, pelo menos parcialmente, refletem a cultura na qual suas organizações estão inseridas”.²³

Desse modo, o trabalho dos burocratas de nível de rua refletirá os costumes sociais, reproduzindo, das mais diversas maneiras, os preconceitos raciais, de gênero, de classe, entre outros. Segundo Lotta e Costa:

Estereótipos são usados não apenas para interpretar situações concretas, mas também para categorizar usuários e, portanto, influenciar no julgamento sobre merecimento. Ao estigmatizar os usuários, os BNR [*burocratas de*

²⁰ Lipsky, *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*, p. 23.

²¹ Roberto R. C. Pires e Gabriela Lotta, “Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise” in Pires, Roberto R. C. (Org) *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdade na implementação de políticas públicas* (Rio de Janeiro: Ipea, 2019), p. 132, https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9323/1/Implementando%20desigualdades_reprodu%C3%A7%C3%A3o%20de%20desigualdades%20na%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf.

²² Lipsky, *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*, p. 228, Grifo do autor.

²³ Lipsky, *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*, p. 337.

nível de rua] podem praticar violência simbólica, reproduzir processos estigmatizantes ou mesmo reforçar desigualdades.²⁴

Em um exemplo fictício, Pires e Lotta²⁵ demonstram como os usuários podem ser discriminados, os autores apresentam uma burocrata de nível de rua que possui, entre outros valores, um modelo heteronormativo e patriarcal de família trabalhadora, regido pelo normativa cristã de casamento, os quais serão utilizados como diretrizes na escolha de quem deve receber ou não a política pública. Assim, aqueles que se afastam desses valores, como famílias separadas, não religiosas, dependentes químicos etc., possuem maior dificuldade de acesso aos serviços.

Ou seja, os valores individuais e sociais guiarão o poder discricionário do burocrata de nível de rua:

Em suma, a implementação torna-se um espaço para a reprodução das desigualdades sociais – por meio de preconceitos raciais, de gênero ou outras formas de viés e favoritismo, que se cristalizaram ao longo do tempo em culturas locais, regionais ou nacionais e são cotidianamente mobilizadas pelos agentes de linha de frente em interação com os seus públicos-alvo.²⁶

Ao analisar algumas características do burocrata de nível de rua, notamos a sua relevância na implementação políticas públicas. Apesar do Estado exercer um grande poder de controle sobre esse burocrata, há instâncias em que a sua autonomia dita a efetividade das leis. Nesse contexto, a discricionariedade aparece como uma característica essencial do burocrata de nível de rua, entretanto, ao mesmo tempo que ela é crucial para a realização da função desse agente estatal, também pode refletir os preconceitos e estigmas presentes na sociedade.

O burocrata de nível de rua nos concursos para Professor de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico dos Institutos Federais

Analisamos os resultados dos últimos cinco editais homologados até junho de 2023 dos concursos para Professor de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico de Institutos Federais das cinco regiões do Brasil. Selecionamos os institutos com maior número de estudantes de cada região de acordo com a Plataforma Nilo Peçanha²⁷ e coletamos dados dos concursos Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE)²⁸, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP)²⁹, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul³⁰

²⁴ Gabriela Lotta e Maria I. S. Costa “Uso de categorizações políticas e sociais na implementação de políticas : contribuições teóricas e analíticas”. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 76 (2020). p. 10, Grifo nosso, <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/qzHfNJWpt5KYtgDjLr98yHn/#>.

²⁵ Pires e Lotta, “Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise”, p. 137.

²⁶ Pires e Lotta, “Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise”, p. 138.

²⁷ Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiZDhkNGNiYzgtMjQ0My00OGVILWJjNzYtZWQwYjI2OThhYW1iIiwidCI6IjllNjgyMzU5LWQxMjgtNGVhYyYjU4LTgyYjJhMTUzNDBmZiJ9>.

²⁸ Edital 002/2021. Disponível em concurso.idecan.org.br/Concurso.aspx?ID=38.

²⁹ Edital 51/2022. Disponível em: <https://concursopublico.ifsp.edu.br/editais/edital-512022-docentes>

³⁰ Edital 089/2018. Disponível em: <https://selecao.ifms.edu.br/perfil/servidores/concurso-publico-edital-n-089-2018>.

(IFMS), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia³¹ (IFRO) e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul³² (IFRS).

Assim, analisamos os certames de 5 instituições, das 5 regiões do Brasil, totalizando 1177 candidatos concorrentes a 95 cargos das mais distintas áreas de atuação.

Nos editais estudados, os certames são compostos de três etapas, na seguinte ordem: a Prova Objetiva (PO), a Prova de Desempenho Didático e a Prova de Títulos. As duas primeiras são eliminatórias e a última é classificatória. Além disso, os candidatos autodeclarados negros deverão passar por uma Banca de Heteroidentificação, responsável pela avaliação fenotípica desses candidatos. Nos certames que analisamos, essas etapas funcionaram da seguinte maneira:

A PO é uma avaliação composta por 40 a 60 questões, que buscam avaliar os conhecimentos dos candidatos sobre a área do concurso, incluindo conhecimentos pedagógicos, legislação, entre outros. Para ser aprovado nessa fase o candidato deve obter no mínimo 50% dos pontos da prova no IFSP e IFMS, e 60% dos pontos no IFCE, IFRO e IFRS. Além de preencher esse quesito, somente os candidatos mais bem colocados serão convocados para a etapa subsequente, de acordo com o número de vagas ofertadas. Uma característica importante dessa fase é que essa prova é corrigida às cegas, sendo proibida qualquer forma de identificação do candidato.

Os candidatos aprovados, dentro das melhores posições, são convocados para PDD, na qual devem lecionar uma aula sobre um tema pré-estipulado para uma Banca de Avaliadores, composta, nos editais consultados por três avaliadores, dois especialistas da área específica da vaga do candidato e um da área pedagógica. O candidato deve obter no mínimo 50% ou 60% pontos, assim como na PO. Nessa prova, a avaliação não é mais às cegas, na medida em que o candidato leciona uma aula para uma banca dos avaliadores, o que possibilita um caráter mais subjetivo da avaliação.

Os candidatos aprovados na PDD e melhores colocados estão aptos a participar da fase seguinte, a Prova de Títulos, que consiste na avaliação da vida profissional e acadêmica do candidato, a partir de critérios pré-estabelecidos no edital. A PDD possui peso igual ou superior às outras provas em todos os editais consultados.

O que nos interessa nessa discussão é que na PDD o candidato possui uma relação direta com o avaliador, propiciando uma relação mais subjetiva. Destarte, encontramos nesse avaliador as características definidoras do burocrata de nível de rua, pois, dessa relação resulta escolhas que consideram se o candidato está apto ou não à vaga do concurso, demonstrando seu alto poder discricionário, de modo que outras características do candidato, que não estão expressas no edital, podem ser utilizadas como critério avaliativos.

Analisando a partir de um viés racial, nos defrontamos com os resultados do trabalho deste burocrata de nível de rua em concursos para o cargo de docente em alguns Institutos Federais do Brasil.

Análise do burocrata de nível de rua da taxa de aprovação nos concursos para docente dos Institutos Federais

Considerando a amplitude dos dados e o escopo de nossa pesquisa, analisamos as seguintes informações: os candidatos convocados para a PDD; as notas obtidas tanto na PO quanto na PDD; as cotas de concorrência que eles pertenciam; os cargos para os quais concorreram; a existência ou não de reserva de vagas; a classificação dos

³¹ Edital 73/2021. Disponível em: <https://institutoaocp.org.br/concursos/354>.

³² Edital 38/2018. Disponível em: <https://ifrs.edu.br/concursos/>.

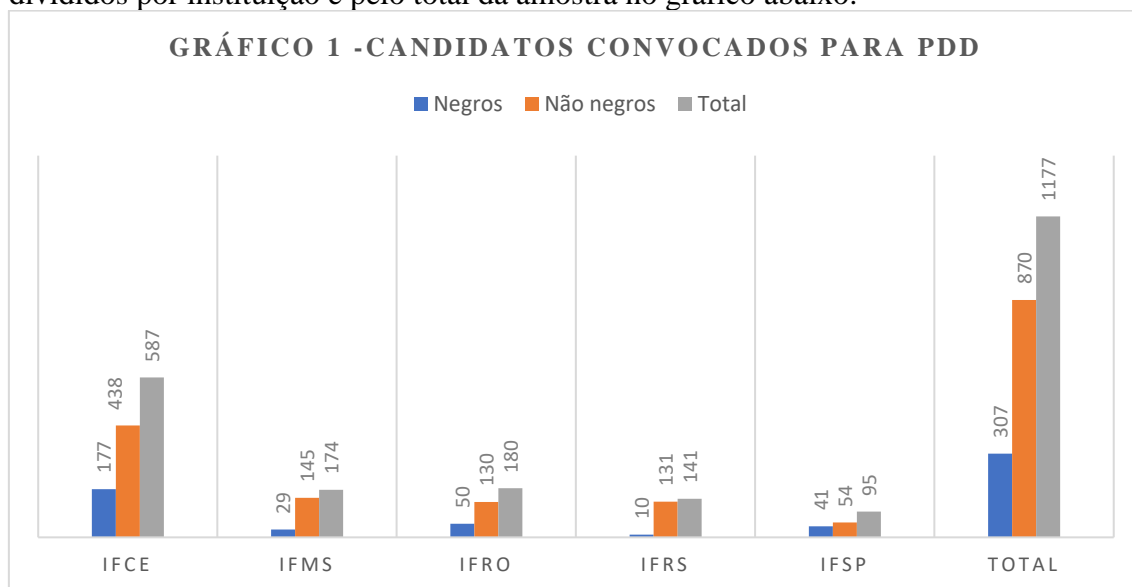
candidatos; as notas de corte; o resultado das bancas de heteroidentificação; assim como a aprovação ou reprovação nas PDDs.

Não analisamos os títulos, pois essa etapa do concurso se refere à vida profissional e acadêmica dos candidatos anterior ao certame, o que não parecia ser importante para o nosso escopo, na medida em que pretendemos analisar a possibilidade de um viés racista presente na avaliação da PDD.

É importante salientar que escolhemos analisar os concursos para docentes dos Institutos Federais porque, além de ofertarem ensino na educação básica, esses institutos possuem uma quantidade maior de vagas para docentes e cumprem um papel importante na política pública de cotas ao empregar professores negros. Segundo Débora Santos e Luciana Dias (2019)³³, um dos elementos fundamentais na luta antirracista está no espelhamento, que, segundo as autoras, consiste na representação do negro em espaços de poder que antes não eram ocupados. Esse espelhamento, no caso da sala de aula, coloca o aluno negro no espaço de pertencimento, pois ao ver um outro negro como professor, por exemplo, percebe que ele não está restrito a ocupar os espaços subalternos impostos pelo racismo estrutural.

Há uma urgente necessidade de intelectuais negras e negros na academia, ocupando lugares, emitindo vozes e sendo espelhos e referenciais positivos. É inegável o reconhecimento da legitimidade e representatividade de uma mulher negra que se habilita a realizar aulas sobre o pensamento feminista negro. Ressaltamos que a representação de uma imagem positiva, que inspira e motiva, é também uma forma de combate ao racismo, ao machismo e a tantas outras formas de preconceito e discriminação.³⁴

Ao realizar uma análise estatística descritiva geral, utilizando taxas de frequência, tabulações cruzadas e filtragem de casos, observamos inicialmente que dos 1177 candidatos convocados para a PDD, 870 (73,9%) são candidatos não negros (correspondendo aos candidatos da ampla concorrência e os PCDs não autodeclarados negros) e 307 (26,1%) são candidatos autodeclarados negros. Esses dados estão divididos por instituição e pelo total da amostra no gráfico abaixo:

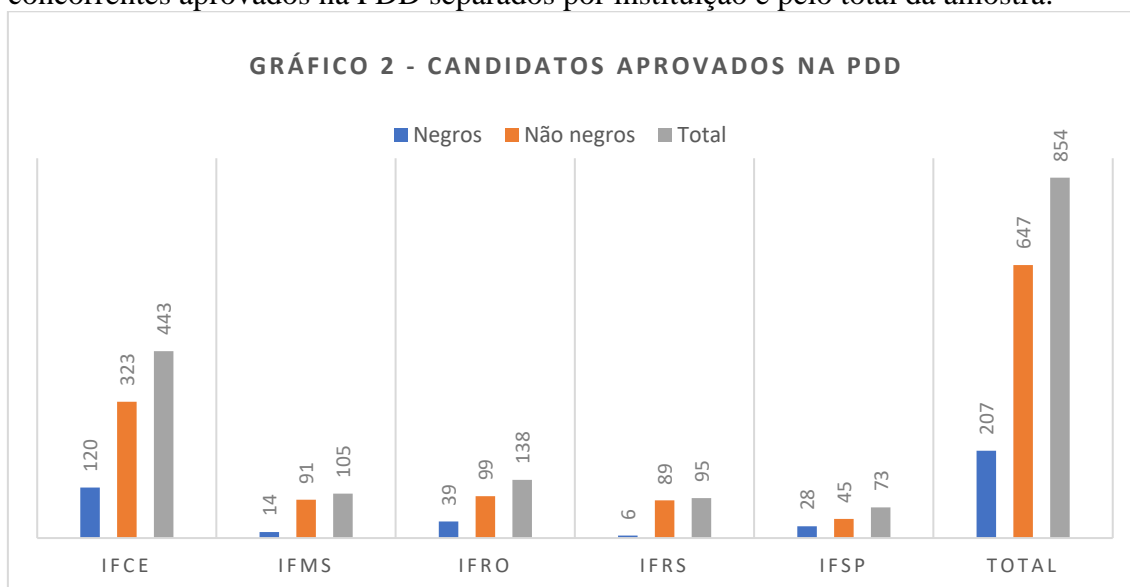


Fonte: Elaborado pelo autor

³³ Débora S. Santos e Luciana de O. Dias, “Saberes e Pertencimentos Espelhados: quando uma professora fala sobre feminismo negro”. *Revista Humanidades e Inovação*, v. 6, n. 16 (2019), p. 13-22, <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadesinovacao/article/view/1824>.

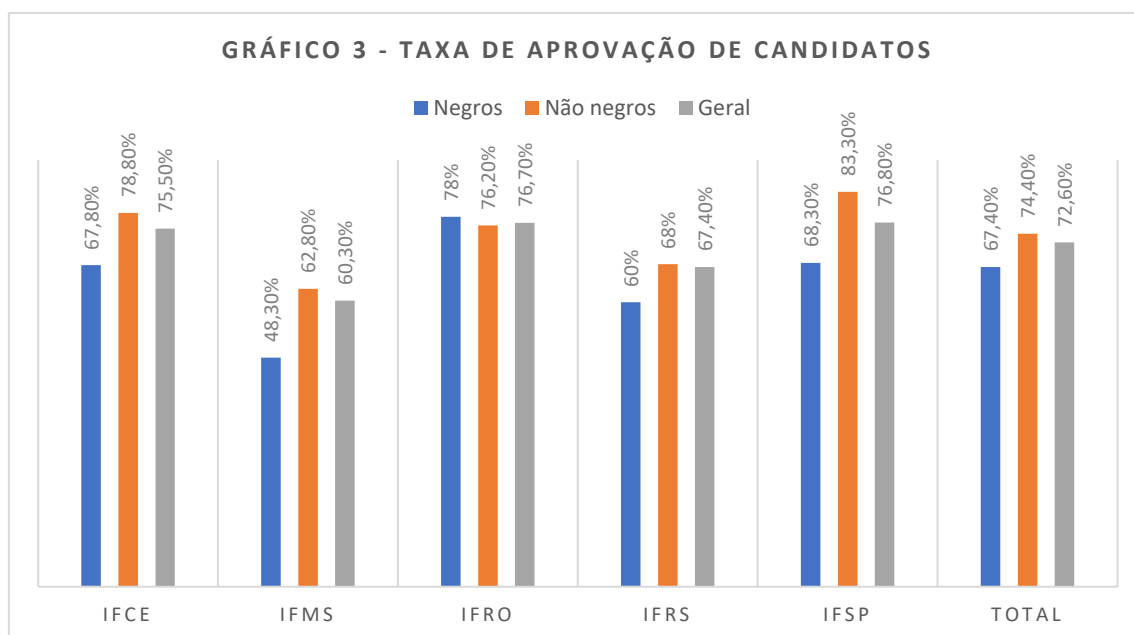
³⁴ Santos e Dias, “Saberes e Pertencimentos Espelhados: quando uma professora fala sobre feminismo negro”. p. 20.

É importante salientar que todos os candidatos mencionados foram aprovados na PO, ou seja, eles passaram pelo primeiro filtro do concurso e foram considerados aptos a continuar no processo. Desse modo, mesmo que os concorrentes ocupem classificações diferentes no certame, todos possuem conhecimento semelhante sobre os conteúdos solicitados na PO, já que somente os melhores classificados foram convocados. Isso nos possibilita inferir que o percentual de aprovação de candidatos autodeclarados negros e não negros, em relação ao número de convocados, não deve variar muito no resultado da PDD. O gráfico abaixo apresenta o quantitativo de concorrentes aprovados na PDD separados por instituição e pelo total da amostra:



Fonte: Elaborado pelo autor

Podemos perceber que nesta prova dos 1177 candidatos, 854 (72,6%) foram aprovados, havendo uma não aprovação de 323 (27,4%) concorrentes. Dentre os candidatos que obtiveram sucesso na PDD, 647 (75,8%) são candidatos não negros e 207 (24,2%) são candidatos autodeclarados negros. Ao cruzar os dados apresentados nos gráficos 1 e 2 é possível calcular a taxa de aprovação dos candidatos em relação ao número de participantes convocados. Essa análise nos conduz ao seguinte gráfico, separado por instituição e número total da amostra:



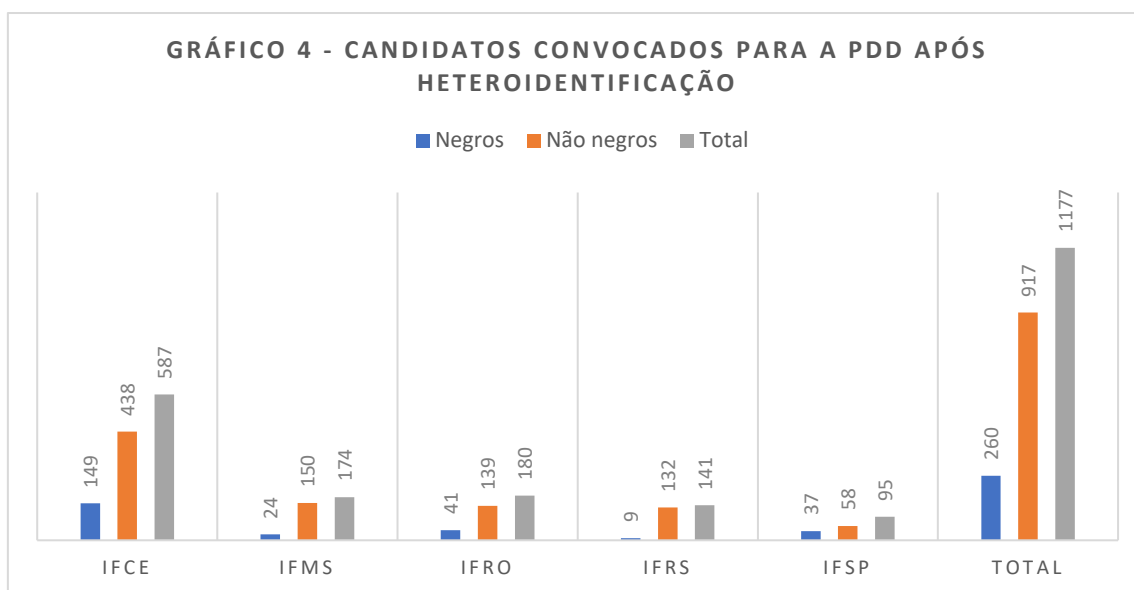
Fonte: Elaborado pelo autor

Ao nos debruçarmos sobre a taxa de aprovação total, notamos que a taxa de aprovação dos candidatos autodeclarados negros em relação à aprovação geral foi 5,2% menor, e essa diferença aumenta para 7 (sete) pontos percentuais quando comparamos a taxa de aprovação de candidatos autodeclarados negros e não negros. Mesmo quando avaliamos esses números em cada instituição, somente no IFRO a taxa de aprovação de candidatos autodeclarados negros é maior que a dos não negros, mas essa superioridade percentual é de apenas 1,8%. Por sua vez, nas outras instituições analisadas, a taxa de aprovação dos concorrentes autodeclarados negros é sempre menor, chegando a uma diferença de até 15%, como observa-se no IFSP.

Contudo, visto que na PDD há uma relação direta entre os candidatos e os avaliadores, e acreditando que ela pode reproduzir o racismo ao pontuar os candidatos negros, pressupomos que parte da avaliação pode estar relacionada diretamente ao fenótipo do candidato, especificamente, às características negroides. Assim, ao analisarmos os dados mais detidamente, nos deparamos com o resultado da Banca de Heteroidentificação, cuja função é verificar a veracidade das autodeclarações dos candidatos negros.

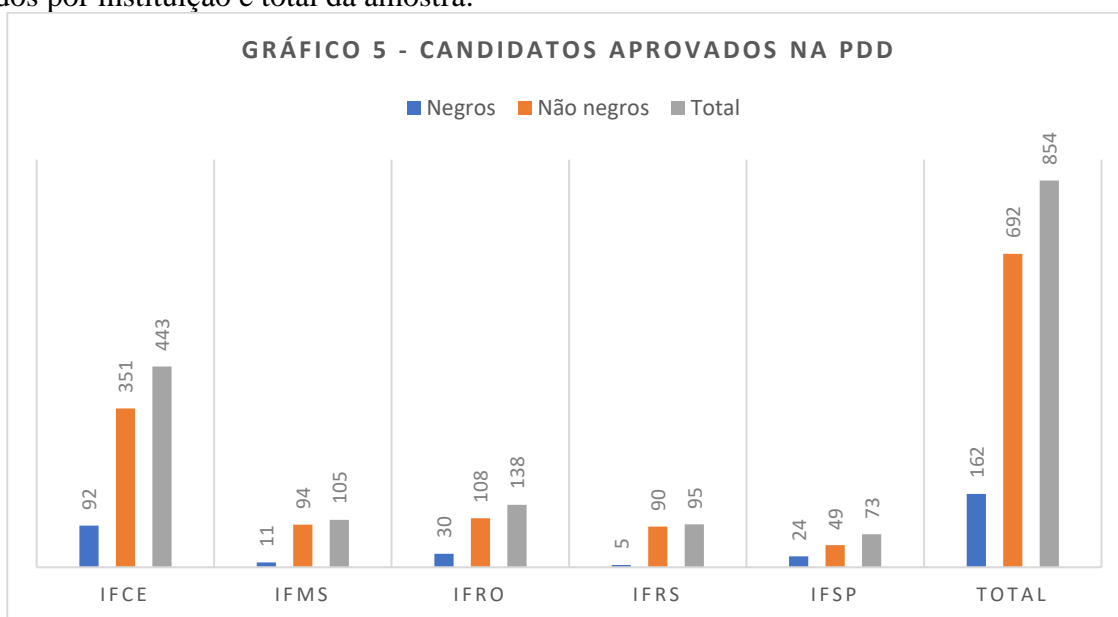
Ao confrontarmos esses resultados percebemos que a aprovação de negros era ainda menor do que a apresentada acima. Observamos que dos 307 candidatos autodeclarados negros convocados para a PDD 47 (15,3%) foram indeferidos ou considerados inaptos pelas Bancas de Heteroidentificação. Vale ressaltar que desse montante, 32 (68%) candidatos se beneficiaram do programa de cotas para chegarem nesta fase do concurso, eliminando, assim, 32 candidatos negros que tinham o direito de continuar no certame, o que representa mais de 10% dos candidatos autodeclarados negros convocados para a PDD. É importante salientar que apenas dois dos candidatos indeferidos pela Banca de Heteroidentificação não foram aprovados na PDD, sendo que um deles não compareceu à prova.

Visto que esta questão interfere diretamente em nosso estudo, refizemos a análise descritiva concebendo os candidatos autodeclarados negros, considerados inaptos ou indeferidos pela Banca de Heteroidentificação como não negros. Desse modo, no gráfico abaixo expomos o número de convocados para a PDD, considerando a avaliação realizada pela Banca de Heteroidentificação:



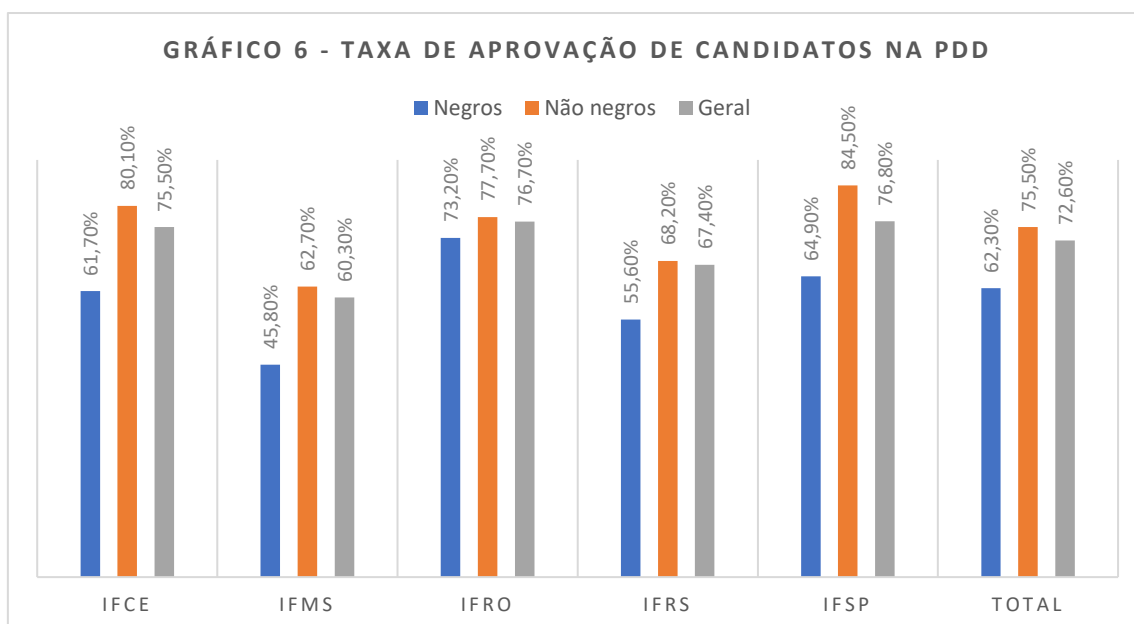
Fonte: Elaborado pelo autor

Portanto, dos 1177 candidatos convocados para a PDD, 917 (77,9%) são candidatos não negros e 260 (22,1%) são candidatos negros. Seguindo essa nova configuração, abaixo seguem o quantitativo de candidatos aprovados na PDD, separados por instituição e total da amostra:



Fonte: Elaborado pelo autor

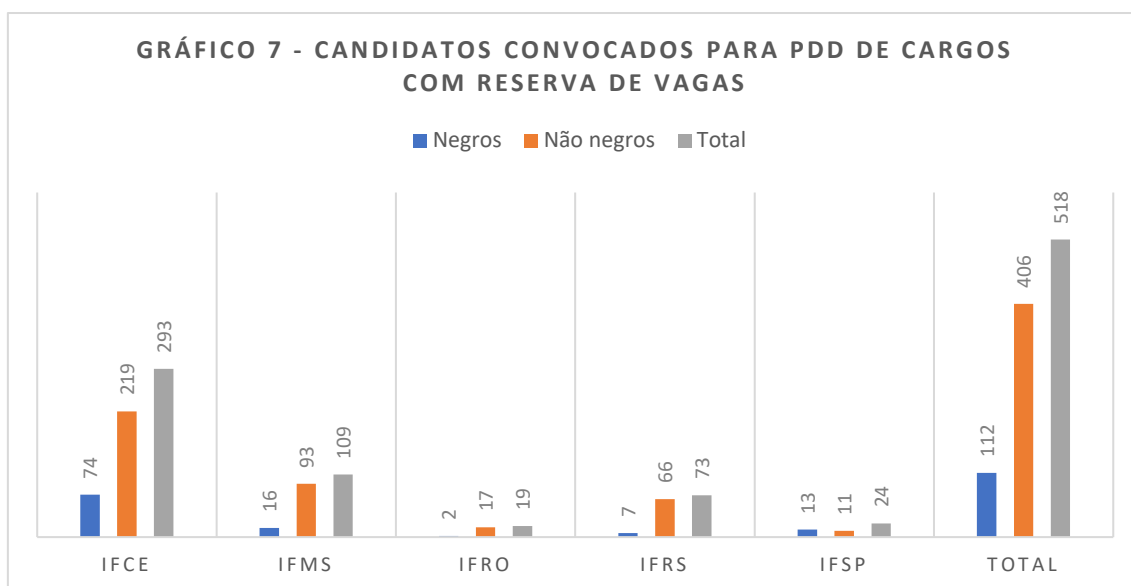
Com a nova configuração dos 854 candidatos aprovados na PDD, observamos 692 (81%) candidatos não negros e 162 (19%) candidatos negros. Ao cruzarmos os dados dos gráficos 4 e 5, compostos pelo número de candidatos aprovados e o número de concorrentes convocados para a prova didática, obtêm-se as taxas percentuais de aprovação, expressas abaixo:



Fonte: Elaborado pelo autor

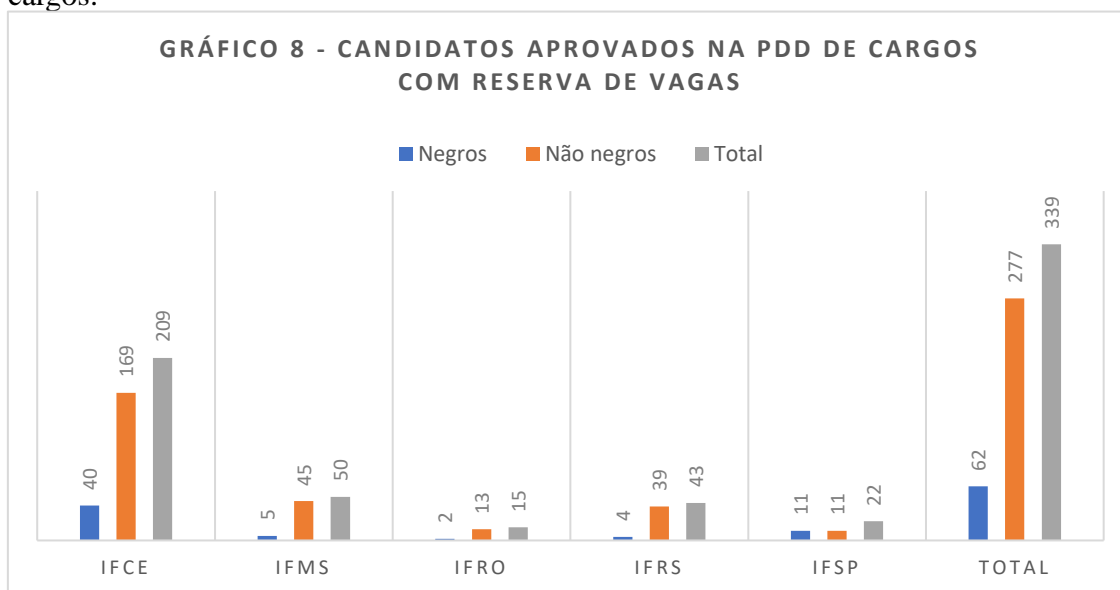
Notamos na coluna da taxa de aprovação total que a taxa percentual de aprovação de negros (62,3%) é 10,3% menor que a taxa de aprovação geral (72,6%), essa diferença aumenta para 13,2 pontos percentuais quando comparada à taxa de candidatos não negros (75,5%). A taxa de aprovação de negros é menor em todas as instituições, como no caso do IFMS, onde apenas 45,8% dos candidatos negros convocados para a PDD foram aprovados, ou seja, menos da metade dos concorrentes negros convocados, por sua vez, a aprovação de não negros foi de 62,7%, 16,8% maior do que a de negros. Essa diferença se torna mais discrepante quando nos deparamos com as taxas de aprovação entre candidatos negros (64,9%) e não negros (84,5%) no IFSP, onde a taxa de aprovação de negros foi 19,6% menor. A menor diferença da aprovação entre candidatos negros e não negros foi de 4,5 pontos percentuais, no IFRO. Esses números demonstram um desequilíbrio percentual que não condiz com os resultados da PO obtidas por esses candidatos.

Quando analisamos os 22 cargos com vagas reservadas a candidatos negros, surpreendentemente a diminuição de aprovação de candidatos negros é ainda maior. No quadro abaixo, apresentamos a relação de convocados para a PDD em cargos com vagas reservadas para candidatos negros:



Fonte: Elaborado pelo autor

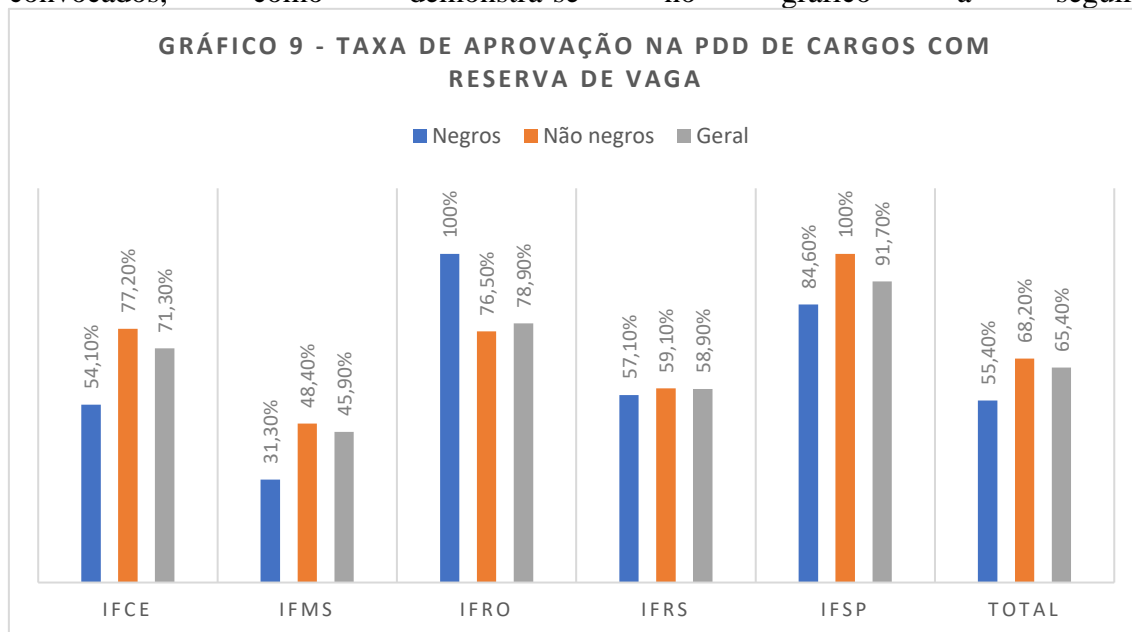
Assim, foram convocados 518 candidatos para os cargos com reserva de vagas para negros. Dentre eles, 21,6% (112) são negros e 78,4% (406) não negros. No gráfico abaixo, apresenta-se o quantitativo de candidatos aprovados concorrentes a esses cargos:



Fonte: Elaborado pelo autor

Analisando o gráfico, observamos que houve um total de 339 candidatos aprovados. Desses, 277 são não negros e 62 são negros, o que corresponde, respectivamente, a 81,7% e 18,3% do total dos candidatos aprovados, de acordo com o recorte racial. Ao correlacionarmos as informações dos gráficos 7 e 8, podemos entender melhor o percentual de aprovação de candidatos em relação aos candidatos

convocados, como demonstra-se no gráfico a seguir:



Fonte: Elaborado pelo autor.

Quando nos deparamos com esses números percentuais, notamos, na última coluna, que a taxa de aprovação geral de candidatos negros reduz quase pela metade (55,4%), enquanto a aprovação de candidatos não negros (68,2%) se mantém acima da média geral de aprovação (65,4%). Ao analisar as instituições individualmente, percebemos que apenas uma instituição possui um percentual de aprovação de candidatos negros maior do que o de não negros, como é o caso do IFRO, que aprovou todos os candidatos negros, ao passo que aprovou 76,5% dos não negros. Porém, esse caso é uma exceção, na medida em que nas outras instituições a menor diferença de aprovação entre candidatos negros e não negros ocorreu no IFRS, no qual a aprovação de candidatos negros foi 1,9% menor que a de não negros. Por sua vez, a maior diferença de aprovação ocorreu no IFCE, onde a aprovação de candidatos negros foi 23,1% menor do que a de não negros. Além disso, o IFMS aprovou apenas 31,3% dos candidatos negros frente a aprovação de 48,4% de não negros.

Notamos que nos diversos cenários há uma maior aprovação de candidatos não negros em relação aos negros. Contudo, poder-se-ia questionar um dos pressupostos do nosso trabalho, no que se refere à compreensão de que os candidatos convocados para a PDD possuem conhecimentos semelhantes. Esse questionamento se ampara no pressuposto de que os candidatos aprovados na primeira fase possuem conhecimentos diferentes baseados na sua classificação. Assim, aqueles que tiveram melhor classificação na PO devem possuir maior chance de obter uma melhor classificação na PDD. Ademais, considerando os editais que possuem as reservas de vagas em vista do cumprimento da lei de cotas, há candidatos negros que foram convocados para a PDD com notas inferiores à nota de corte da ampla concorrência, o que também demonstraria uma maior desigualdade entre os candidatos e, conseqüentemente, uma diferença no desempenho na PDD.

Pensando nisso, resolvemos analisar apenas os candidatos que foram classificados em primeiro lugar na PO e observar o desempenho deles na PDD. Houve 119 candidatos que se classificaram em primeiro lugar na PO, considerando os empatados. Dentre eles, 109 (91,6%) eram candidatos não negros e 10 (8,4%) eram candidatos negros. Destes, 98 candidatos foram aprovados na PDD, dos quais 89

(90,8%) eram não negros e 9 (9,2%) negros. A seguir, a tabela 1 com a frequência percentual da classificação dos candidatos aprovados na PDD.

Tabela 1:

Taxa de Frequência - Classificação na Prova de Desempenho Didático de todos os candidatos aprovado em 1º lugar na Prova Objetiva

Classificação PDD	Quantidade de candidatos	% do Total	% acumulada
1	25	25.5 %	25.5 %
2	22	22.4 %	48.0 %
3	12	12.2 %	60.2 %
4	4	4.1 %	64.3 %
5	5	5.1 %	69.4 %
6	6	6.1 %	75.5 %
7	8	8.2 %	83.7 %
8	1	1.0 %	84.7 %
9	7	7.1 %	91.8 %
10	2	2.0 %	93.9 %
12	1	1.0 %	94.9 %
13	1	1.0 %	95.9 %
16	1	1.0 %	96.9 %
19	1	1.0 %	98.0 %
20	1	1.0 %	99.0 %
22	1	1.0 %	100.0 %

Ao analisar a tabela de frequência, notamos que a posição mais ocupada pelos candidatos aprovados em primeiro lugar na PO e aprovados na PDD foi a primeira posição. Portanto, dos candidatos que se classificaram em primeiro lugar na PO, 25,5% permaneceram na mesma posição na PDD, contudo, quando ponderamos os dados a partir do elemento racial, percebemos que a posição mais ocupada pelos candidatos aprovados negros em primeiro lugar na PO e aprovados na PDD foi a sexta posição, com um total de 3 candidatos. Esses candidatos representam 33,3% do total de candidatos negros aprovados na primeira posição na PO, sendo que apenas 1 (11,1%) candidato negro conseguiu permanecer na primeira posição, como podemos observar na tabela abaixo:

Tabela 2

Taxa de Frequência - Classificação na Prova de Desempenho Didático dos candidatos negros aprovados em 1º lugar na PO

Classificação PDD	Quantidade de Candidatos	% do Total	% acumulada
1	1	11.1 %	11.1 %
2	2	22.2 %	33.3 %
3	2	22.2 %	55.6 %
6	3	33.3 %	88.9 %
7	1	11.1 %	100.0 %

Por sua vez, quando analisamos a taxa de frequência da classificação dos candidatos não negros aprovados na PDD, que ocuparam o primeiro lugar na PO, percebemos que a primeira posição foi a mais ocupada, com um total de 24 (27%) candidatos.

Tabela 3

Taxa de Frequência - Classificação na Prova de Desempenho Didático dos candidatos não negros aprovados em 1º lugar na PO

Classificação PDD	Quantidade de candidatos	% do Total	% acumulada
1	24	27.0 %	27.0 %
2	20	22.5 %	49.4 %
3	10	11.2 %	60.7 %
4	4	4.5 %	65.2 %
5	5	5.6 %	70.8 %
6	3	3.4 %	74.2 %
7	7	7.9 %	82.0 %
8	1	1.1 %	83.1 %
9	7	7.9 %	91.0 %
10	2	2.2 %	93.3 %
12	1	1.1 %	94.4 %
13	1	1.1 %	95.5 %
16	1	1.1 %	96.6 %
19	1	1.1 %	97.8 %
20	1	1.1 %	98.9 %
22	1	1.1 %	100.0 %

Assim, é possível reafirmar que, mesmo quando os candidatos negros possuem desempenho semelhante aos candidatos não negros na PO, há uma avaliação extremamente discrepante na PDD dos candidatos negros quando comparados aos não negros. Isso se torna ainda mais evidente quando analisamos os casos em que os candidatos negros são aprovados em primeiro lugar na PO. Ou seja, há uma oposição de lugares ocupados, quando comparamos candidatos provenientes das mesmas posições

na PO: enquanto não negros, na maioria dos casos, mantém a sua posição, os negros perdem várias posições.

De qualquer modo, além da taxa de reprovação dos candidatos negros na PDD ser, em grande parte dos cenários, muito maior em relação aos candidatos não negros, quando os candidatos negros são aprovados, ao contrário do que acontece na maior parte dos casos, eles não conseguem manter as suas posições, como podemos ver no caso emblemático acima.

Como observamos na maioria dos cenários, um dos motivos da discrepância das taxas de reprovação de candidatos não negros em relação a candidatos negros não parece ser apenas uma questão de menor conhecimento, mas pode apontar um problema estrutural, a saber o racismo que atravessa toda a sociedade e que se manifesta na avaliação do burocrata de nível de rua.

Domínios de poder

Para compreender melhor essa questão, utilizaremos como artifício teórico o pensamento de Patrícia Hill Collins sobre o conceito de domínios de poder, presente em seu livro “O pensamento feminista negro”. Collins³⁵ afirma que qualquer matriz de dominação é organizada por quatro domínios de poder, a saber: estrutural, disciplinar, hegemônico e interpessoal.

O domínio estrutural do poder é caracterizado por organizar a opressão, que se realiza a partir das diversas instituições do Estado, manifestando-se por meio de leis, políticas públicas, diretrizes normativas para a sociedade, entre outros. Seu principal objetivo é manter as desigualdades sociais na sociedade, de modo que é extremamente reticente em relação a mudanças bruscas e preferindo que as alterações na sociedade se realizem de forma gradual.

Essas mudanças podem acontecer a partir de pequenas reformulações jurídicas que possam incluir mais pessoas na sociedade. Collins ressalta que nem sempre a busca de igualdade jurídica possui sucesso, mesmo com a conquista de leis que preveem uma maior inclusão social, pois há a dificuldade de a sociedade aceitar e seguir essas leis. Além disso, o domínio estrutural do poder, para evitar as mudanças sociais, acaba dando novas interpretações a essas leis, garantindo a ineficácia delas.

Embora necessárias, talvez essas vitórias legais não tenham sido suficientes. Ironicamente, as mesmas leis destinadas a proteger as afro-americanas da exclusão social são cada vez mais usadas contra elas [...]. Segundo essa lógica, é possível chegar à igualdade ignorando raça, gênero e outros marcadores de discriminação histórica que explicam as diferenças que os indivíduos levam para a escola e para o local de trabalho.³⁶

Como exemplo, podemos citar que a Lei 12.990/14, que tem como finalidade a inclusão de negros no serviço público. Entretanto, ao ser baseada no quesito de raça ou cor, de acordo com o uso do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), essa lei possibilita que candidatos não negros também ocupem as vagas destinadas a

³⁵ Collins, Patrícia H., *O pensamento feminista negro: conhecimento, consciência e a política do empoderamento*, São Paulo: Boitempo, 2019, p. 437.

³⁶ Collins, *O pensamento feminista negro: conhecimento, consciência e a política do empoderamento*, pp. 440-441.

candidatos negros (BRASIL, 2014)³⁷. Isso ocorre porque o IBGE utiliza a autoidentificação como critério de definição de cor ou raça, ou seja, qualquer cidadão pode se autodeclarar como negro e ter acesso ao serviço às vagas reservadas. Isto é observável no número de candidatos que não puderam participar do certame, pois candidatos não negros se autodeclararam negros, e apesar da Banca de Heteroidentificação considerá-los inaptos, os candidatos prejudicados não foram convocados para o certame.

Por sua vez, a instituição de regras ou leis requer a existência de responsáveis para a sua aplicação e gerenciamento, tornando necessário o domínio disciplinar do poder. Essa administração da sociedade somente pode ser realizada por meio da vigilância, que controla a população por meio do aparato burocrático do Estado. Assim, esses burocratas possuem como função principal manter os indivíduos dóceis. Para alcançar esse objetivo, as normas estabelecidas por eles não expressarão de maneira contundente a exclusão social, mascarando uma opressão que opera quase imperceptivelmente.

A burocracia, por sua vez, tornou-se importante no controle de populações, especialmente por intermédio de raça, gênero e outros marcadores de diferença [...]. As burocracias, independentemente das políticas que promovam, dedicam-se a disciplinar e controlar sua força de trabalho e clientela. Seja nas escolas públicas dos bairros centrais pobres, frequentadas por tantas meninas negras, seja nos cada vez mais numerosos empregos mal remunerados do setor de serviços que as jovens negras são obrigadas a aceitar [...].³⁸

Neste trabalho podemos notar esse domínio disciplinar no aparato burocrático que coloca a banca das PDDs como imparciais, porém, a partir dos dados apresentados, percebe-se, por meio da discricionariedade imanente a esses burocratas, que há a exclusão de candidatos negros, mesmo em vagas reservadas a esta população.

Contudo, para que haja uma convergência entre a instituição das leis e sua aplicação, é necessário um domínio que perpassa e fundamente tanto o domínio estrutural quanto o domínio disciplinar. Nesse alicerce é encontrado a ideologia, a cultura, os costumes, que caracterizarão o domínio hegemônico do poder, o qual constituirá um “senso comum” na sociedade. Ou seja, um imaginário comunitário de crenças e valores que permeará todas as relações existentes entre o domínio estrutural e o domínio disciplinar. A importância do domínio hegemônico do poder está na introjeção de valores nos indivíduos oprimidos, de tal modo que eles apoiem sua própria subordinação, garantindo a manutenção e legitimação do poder do grupo dominante.

Para manter o poder, grupos dominantes criam e mantêm um sistema popular de ideias de “senso comum”, que sustentam seu direito de governar. Nos Estados Unidos, as ideologias relativas a raça, classe, gênero, sexualidade e não costumam ser tão disseminadas que já é difícil elaborar alternativas a elas

³⁷ Brasil, “Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014: Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União”. *Diário Oficial da União*, Presidência da República. Brasília, DF, Seção 1, 2014, p. 3. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm.

³⁸ Collins, *O pensamento feminista negro: conhecimento, consciência e a política do empoderamento*, p. 443.

– quanto mais formas de resistir às práticas sociais justificadas por elas (COLLINS, 2019, p. 448).³⁹

Existem diversas instituições responsáveis pela comunicação dessas ideologias, como igrejas, escolas, meios de comunicação, entre outros. Em relação ao nosso objeto de estudo, podemos observar como os principais veículos de comunicação do Brasil se posicionaram contra a política pública de cotas, como a *Veja*, *Folha de São Paulo*, *Estadão*, o *Globo*⁴⁰; corroborando para que o imaginário social se posicione contra essa política pública.

A amplitude do domínio hegemônico de poder é tão grande que tem consequências nas relações cotidianas de cada indivíduo, expressando as concepções existentes e aceitas numa sociedade. Essa instância de poder é entendida por Collins como o domínio interpessoal do poder, no qual se nota a reprodução do domínio hegemônico do poder no indivíduo, que substitui as perspectivas de como ele conhece e concebe a vida pelos valores impostos pela sociedade.

A dominação funciona seduzindo, pressionando ou forçando as afro-americanas, os membros dos grupos subordinados e todas as pessoas a substituir formas individuais e culturais de conhecer pelo pensamento especializado do grupo dominante – ideologias hegemônicas que, por sua vez, justificam práticas de outros domínios de poder.⁴¹

Não é difícil encontrar exemplos acerca desse domínio de poder. Um exemplo paradigmático poderia ser a posição do vereador negro de São Paulo, Fernando Holiday, que contesta veementemente as políticas públicas voltadas para a comunidade negra, principalmente, em relação às cotas. Ele inclusive protocolou um projeto de lei que objetiva acabar com a reserva de vagas a candidatos negros no município de São Paulo.⁴²

Ao expor os domínios de poder, Collins expressa a complexidade das formas de opressão na sociedade e como elas se comportam, fornecendo ferramentas para compreender as dificuldades na implementação das políticas públicas. Desse modo, ela deixa evidente que, ao mesmo tempo que esses domínios de poder podem ser utilizados para a opressão baseados na raça, gênero, classe, sexualidade e nacionalidade; a ocupação dos espaços desses domínios por mulheres negras empoderadas pode reverter as suas diretrizes e, conseqüentemente, construir uma sociedade mais justa.

É importante salientar a importância do domínio hegemônico de poder, na medida em que ele atravessa e fundamenta todos os outros âmbitos de poder, parecendo ser o elo de todos os outros domínios. Portanto, não basta somente ocupar os espaços desses domínios, é necessário transformá-los de maneira conjunta, com ênfase no domínio hegemônico de poder.

Analisando os burocratas de nível de rua a partir dos conceitos apresentados por Collins, percebe-se que numa sociedade opressora, somente a implementação jurídica de políticas públicas não é suficiente para que ela seja efetivada de fato, sendo

³⁹ Collins, *O pensamento feminista negro: conhecimento, consciência e a política do empoderamento*, p. 448.

⁴⁰ Muniz Sodré, *Claros e escuros: identidade, povo, mídia e cotas no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2015, pp. 302-349.

⁴¹ Collins, *O pensamento feminista negro: conhecimento, consciência e a política do empoderamento*, p. 452.

⁴² Carina L.F. Pinheiro e Maria. L. Soares, “A lei de cotas por um fio: o retrocesso social atual”. *Em Pauta*, v. 18, n. 45 (2020), p. 205, <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/download/47228/31988>>.

necessário, junto à política pública, a formulação de ações para que os outros domínios se coadunem com a proposta política.

Somente a partir da transformação das ideologias presentes nesse domínio de poder se possibilita uma mudança efetiva nas ações dos burocratas do nível de rua em prol das políticas públicas de inclusão.

Concordamos, assim, com Pires e Lotta (2019)⁴³, ao afirmar que a reprodução das desigualdades pela implementação de políticas públicas não se instaura após essas políticas, mas é algo que já está presente na sociedade anteriormente, sendo o burocrata de nível de rua um dos transmissores dessas desigualdades:

Valores e normas sociais, abrangendo definições de *status* e posições na sociedade, adentram o processo de implementação porque são compartilhados por esses trabalhadores, os quais participam da cultura por meio do envolvimento em diversos tipos de grupos sociais – desde comunidades profissionais e ocupacionais até comunidades religiosas, políticas e recreativas, movimentos e associações etc. Nesse sentido, podemos falar de desigualdades sociais prévias, inscritas na cultura, que são, então, mobilizadas e reproduzidas pela ação dos agentes de implementação.⁴⁴

Considerações finais

Segundo Sílvio Almeida,⁴⁵ a efetivação de qualquer lei não ocorre apenas a partir de sua instituição jurídica, sendo necessário a realização de um conjunto de esforços no plano ideológico. Ao analisar os certames acima, esse fato fica mais evidente, principalmente, quando observamos a importância do burocrata de nível de rua na implementação das políticas públicas, o qual é atravessado pelas concepções que moldam uma sociedade.

Ao nos defrontar com as taxas de aprovação de candidatos negros em comparação com os candidatos não negros em concursos para Professor de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico dos Institutos Federais analisados, percebemos que um dos possíveis fatores da penalização de candidatos negros nas PDD pode ser ocasionado pelo racismo estrutural vigente, que se manifesta a partir do poder discricionário do burocrata de nível de rua. Chama-nos atenção o fato de que, em quase todos os cenários analisados, a taxa de reprovação de candidatos negros é muito maior do que a taxa de reprovação de candidatos não negros.

Essa situação se torna mais patente ao relacionarmos a discricionariedade deste agente com a discussão apresentada por Collins acerca dos domínios de poder, mais especificamente, o domínio hegemônico de poder, que, como afirmamos anteriormente, atravessa todos os outros domínios de poder, formulando as formas de pensar e agir na sociedade, e conseqüentemente, fundamentando as ações do burocrata de nível rua.

Visto a importância dos domínios de poder, Collins deixa evidente a afirmação de Almeida acerca da importância de dar atenção ao viés ideológico para a efetivação de uma política pública, ainda mais quando se trata de uma política de inclusão de minorias sociais. Podemos estender essa urgência a outras políticas públicas, como os casos de feminicídio, direito ao aborto, o preconceito contra homossexuais, entre outros.

⁴³ Pires e Lotta, “Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise”, 2019.

⁴⁴ Pires e Lotta, “Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise”, pp. 140-141. Grifo dos autores.

⁴⁵ Almeida, *Racismo Estrutural*, 2019.

Contudo, não vemos o trabalho do Estado ser realizado neste sentido. Apesar de haver esforços em diminuir as fraudes na aplicação da lei com a Orientação Normativa nº 3⁴⁶, a Portaria Normativa nº 4⁴⁷, entre outros - em grande parte devido as reivindicações dos movimentos sociais negros⁴⁸ -, esse trabalho não foi além do plano jurídico, impossibilitando assim sua efetividade material.

Esse fato demonstra outro dado importante: o Estado ao ser atravessado pelos domínios de poder ainda se ausenta em efetivar de fato as políticas públicas para negros, expressando a força do racismo estrutural.

É importante salientar que o racismo estrutural não é o único fator que direcionará o viés do burocrata de nível de rua, no nosso caso, o avaliador da PDD, entretanto ele é um fator importante que deve ser considerado, visto a grande desigualdade racial existente na sociedade brasileira. Há diversos fatores que influenciam o trabalho deste agente estatal, como crenças, religiões, entre outros valores. Neste trabalho não pretendíamos exaurir as discussões acerca do burocrata de nível de rua nas PDDs e a forma como a ideologia atravessa suas decisões, mas abrir um caminho para a uma maior pesquisa sobre esse tema, que pode ser realizada com a análise de um maior número de certames, assim como, futuramente, a utilização de pesquisas e análises qualitativas nesse escopo de investigação.

⁴⁶ Brasil, “Orientação Normativa Nº 3, de 1 de agosto de 2016: Dispõe sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros para fins do disposto na Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014”. *Diário Oficial da União*, Presidência da República. Brasília, DF, Seção 1, 2016 p. 54. https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/23376081/do1-2016-08-02-orientacao-normativa-n-3-de-1-de-agosto-de-2016-23375906.

⁴⁷ Brasil, “Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018: Regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014”. *Diário Oficial da União*, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Secretaria de Gestão de Pessoas. Brasília, DF, Seção 1, 2018, p. 34, https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/9714349/do1-2018-04-10-portaria-normativa-n-4-de-6-de-abril-de-2018-9714345.

⁴⁸ Dias e Tavares Jr, *Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos*. 2018.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.