

## FUNÇÃO PÚBLICA

# Reservas de vagas no serviço público funcionam?

Decreto 11.443/2023 reserva cargos federais de liderança para pessoas negras

ANA LUÍZA CALIL  
ANNA CAROLINA MIGUEIS PEREIRA  
CONRADO TRISTÃO  
CAMILA CASTRO NEVES  
RICARDO ALBERTO KANAYAMA



Esplanada dos Ministérios | Crédito: Ana Volpe/Agência Senado

O governo federal acaba de editar o **Decreto 11.443/2023**, que determina o preenchimento, por pessoas negras, de no mínimo 30% dos cargos em comissão e funções de confiança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O diploma prevê, ainda, o estabelecimento de percentual mínimo dessas vagas a ser preenchido por mulheres.

A edição da norma busca reverter distorções quanto à representatividade étnica no setor público brasileiro. **Dados do Ipea** de 2020 já apontavam que, embora 56% da população brasileira se declarasse negra, no Poder Executivo federal apenas 30% dos servidores se declaravam pardos e 5% pretos. Em contrapartida, brancos ocupavam 65% dos cargos federais de nível superior, chegando a preencher 80% dos cargos em determinadas carreiras da alta administração.

Em matéria de gênero, mulheres respondiam por apenas 30% das funções comissionadas da administração federal, apesar de ocuparem a maioria dos postos de carreira do Executivo e do Judiciário federais, e 46% dos cargos efetivos no Legislativo federal.

A adoção de percentual concreto de reserva de vagas para os cargos de liderança tem importância que não pode ser subestimada. Basta lembrar do **Decreto 4.228/2002**, que previu, de modo apenas programático, a adoção pela administração de “metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência no preenchimento de cargos em comissão”. Segundo os **dados disponíveis**, a norma nunca foi efetivamente observada. Assim, o Decreto 11.443/2023, com seu caráter mandatório, é um avanço.

Contudo, números sobre a ocupação dos cargos de liderança no governo federal, divulgados nos últimos dias, têm gerado certa perplexidade.

É que, segundo o **Observatório de Pessoal**, uma iniciativa do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, os percentuais de pessoas negras em cargos de média e alta liderança na administração federal, em fevereiro de 2023, já corresponderiam, respectivamente, a **32% e 29%**.

Nesse cenário, devemos esperar um baixo impacto do Decreto 11.443/2023, em relação à diversidade no setor público? Nossa experiência recente mostra que não é bem assim, a exemplo do que ocorreu com a reserva de vagas em concursos públicos federais.

Em 2014, seguindo a criação do **Estatuto da Igualdade Racial**, foi editada a **Lei 12.990**, que reserva a pessoas negras 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos da administração pública federal. A norma representa um marco para a promoção da diversidade no setor público. Contudo, cerca de dez anos após sua edição, há dúvidas se a relevância simbólica da Lei 12.990 traduziu-se, de modo imediato, em números.

Segundo dados do Atlas do Estado Brasileiro, o percentual anual de pessoas negras que ingressaram no serviço público entre 2014, ano em que os efeitos da lei provavelmente ainda não foram sentidos, e 2020, permaneceu praticamente constante, em torno de **40%**. À época, **33,9%** dos servidores no governo federal declaravam-se pretos, pardos ou negros. Em 2022, esse número era ligeiramente maior, chegando a **36,2%**. Contudo, **análises** têm apontado que a variação pode estar associada a fenômenos como movimentação de pessoal (ingresso, aposentadoria e saída de servidores) e redução da subnotificação étnica.

Isso significa que a lei de reserva de vagas em concursos públicos falhou? Ao que tudo indica, não: para além dos efeitos imediatos, a Lei 12.990, de 2014, parece ter catalisado uma série de movimentos de inovação no campo da promoção da diversidade no setor público.

Após a sua edição, o **Conselho Nacional de Justiça (CNJ)** e o **Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)** editaram resoluções, respectivamente em 2015 e 2017, estabelecendo reserva de vagas nos concursos públicos para ingresso nas carreiras da Magistratura e do Ministério Público. Diversos estados também passaram a editar leis próprias prevendo reserva de vagas em seus concursos – desde 2014, o número de estados com leis desse tipo subiu de 2 para 11. Foram, ainda, editadas leis prevendo reserva de vagas em outros tipos de processos seletivos, como para contratação de temporários e seleção de estagiários.

O caso da lei federal de reserva de vagas em concursos sugere que os efeitos de políticas desse tipo vão muito além de seu impacto numérico imediato. É de se esperar, assim, que o Decreto 11.443 ainda que à primeira vista não produza maiores impactos numéricos, seja capaz de catalisar outras iniciativas de promoção da diversidade.

Não obstante, vale pensarmos, desde já, em possíveis pontos de atenção para aprimoramentos futuros.

O Decreto 11.443 prevê que o percentual mínimo de cargos de liderança reservados a pessoas negras “será computado de forma global”. Contudo, há hoje desequilíbrio na distribuição étnica de servidores em relação aos diferentes órgãos da administração. Por exemplo, de acordo com dados do Atlas do Estado Brasileiro, em 2020, cerca de **33%** dos cargos de liderança no Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos eram ocupados por pessoas negras, enquanto no Ministério da Defesa este percentual não chegava a 7%.

A questão poderia ser endereçada a partir da fixação de percentuais mínimos de reserva de cargos de liderança para pessoas negras em órgãos e entidades individualmente considerados. É medida que pode ser feita por regulamento, em complementação ao decreto, inclusive em conjunto com a fixação do percentual mínimo de cargos a serem ocupados por mulheres negras.

O Decreto 11.443 representa importante passo na promoção da diversidade no serviço público. Para além da questão de seus efeitos numéricos mais diretos sobre os cargos de liderança, e sem prejuízo de aprimoramentos futuros, ele pode funcionar como incentivo para que outras autoridades inovem na democratização da máquina estatal – o que, por si só, já é grande avanço em direção à justa representatividade no setor público.

---

**ANA LUÍZA CALIL** – Advogada e Consultora. Doutoranda em Direito Administrativo (USP). Fundadora e pesquisadora do UERJ Reg. Membro do Projeto Mulheres na Regulação. Administradora da página @oadmfica

**ANNA CAROLINA MIGUEIS PEREIRA** – Doutora e mestre em Direito Público pela Uerj. Pesquisadora do Uerj Reg.

**CONRADO TRISTÃO** – Mestre e doutorando em Direito pela FGV-SP. Coordenador executivo do Núcleo de Inovação da Função Pública – sbdp

**CAMILA CASTRO NEVES** – Mestre em Direito e Desenvolvimento pela FGV Direito SP. Pesquisadora do Núcleo de Inovação da Função Pública - sbdp. Advogada

**RICARDO ALBERTO KANAYAMA** – Mestre em Direito e Desenvolvimento e pós-graduado em Propriedade Intelectual e Novos Negócios pela FGV Direito SP. Bacharel em Direito pela UFPR. Pesquisador do Observatório do TCU da FGV Direito SP + Sociedade Brasileira de Direito Público – sbdp. Advogado em Curitiba



