

PUBLICAÇÃO

96

ISSN: 0101-9562

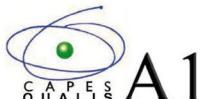
ISSN ELETRÔNICO: 2177-7055

# SEQÜÊNCIA

Publicação do  
Programa de Pós-Graduação  
em Direito da UFSC

Estudos  
jurídicos  
e políticos

VOLUME 45 ■ ANO 2024



SEQÜÊNCIA – ESTUDOS JURÍDICOS E POLÍTICOS é uma publicação temática e de periodicidade quadrienal, editada pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

SEQÜÊNCIA – ESTUDOS JURÍDICOS E POLÍTICOS is a thematic publication, printed every four months, edited by the Program in law of the Federal University of Santa Catarina – UFSC.

Versão eletrônica: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia>

Editora-Chefe: Norma Sueli Padilha

Editor Associado: José Sérgio da Silva Cristóvam

Editores Adjuntos: Priscilla Camargo Santos, Thanderson Pereira de Sousa

A publicação é indexada nas seguintes bases de dados e diretórios/

The Publication is indexed in the following databases and directories:

Base OJS

OJS

Base PKP

PKP

CCN (Catálogo Coletivo Nacional)

Portal de Periódicos UFSC

Dialnet

Portal do SEER

DOAJ (Directory of Open Access Journals)

ProQuest

EBSCOhost

SciELO

Genamics Journalseek

Scopus/Elsevier

Google Scholar

Sherpa/Romeo

ICAP (Indexação Compartilhada de Artigos de Periódicos)

Sumarios.org

Latindex

ULRICH'S

LivRe!

vLex

ÖAW

#### Ficha catalográfica

Seqüência: Estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. n.1 (janeiro 1980)-. Florianópolis: Fundação José Boiteux. 1980-.

Publicação contínua

Resumo em português e inglês

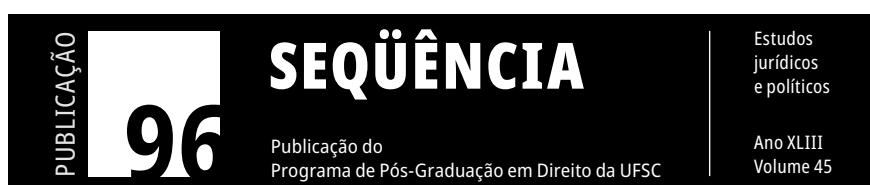
Versão impressa ISSN 0101-9562

Versão on-line ISSN 2177-7055

1. Ciência jurídica. 2. Teoria política. 3. Filosofia do direito. 4. Periódicos. I. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Direito

CDU 34(05)

Catalogação na fonte por: João Oscar do Espírito Santo CRB 14/849



# Do mérito à diversidade: a nova era no provimento dos cargos públicos no Brasil

*From merit to diversity: the new era in the provision of public jobs in Brazil*

*Fábio Lins de Lessa Carvalho<sup>1</sup>*

<sup>1</sup>Universidade Federal de Alagoas, Maceió, Brasil.

**RESUMO:** O presente artigo científico analisa a evolução do provimento dos cargos públicos na história brasileira, a partir do uso de classificação adotada na doutrina estadunidense, que, tradicionalmente, classifica tal evolução em três eras: a era da espoliação, a era dos cavalheiros e a era do mérito. A partir de uma crítica à insuficiência da meritocracia e das limitações dos concursos públicos que se baseiam apenas na ideia da igualdade formal, propõe-se a inclusão de uma quarta era: a era da diversidade, que exige a adoção de políticas públicas que garantam uma maior inclusão de diversos segmentos da sociedade civil nos quadros da Administração Pública.

**PALAVRAS-CHAVE:** Provimento dos cargos públicos. Evolução. Mérito. Diversidade. Ações afirmativas. Concurso público. Políticas públicas de inclusão.

**ABSTRACT:** This scientific article analyzes the evolution of the provision of public positions in Brazilian history, based on the use of classification adopted in American doctrine, which traditionally classifies such evolution into three eras: spoil system, the era of gentlemen and the merit system. Starting from a critique of the insufficiency of meritocracy and the limitations of public competitions that are based only on the idea of formal equality, the inclusion of a fourth era is proposed: the era of diversity, which requires the adoption of public policies that guarantee a greater inclusion of different segments of civil society in Public Administration staff.

**KEYWORDS:** Filling public positions. Evolution. Merit. Diversity. Affirmative actions. Public competition. Public inclusion policies.



Direito autoral e licença de uso: Este artigo está sob uma Licença Creative Commons. Com essa licença, você pode compartilhar, adaptar, para qualquer fim, desde que atribua a autoria da obra e forneça um link para a licença, e indicar se foram feitas alterações.

## 1. INTRODUÇÃO

Se hoje em dia a sociedade brasileira valoriza a figura do concurso público, ao ponto de existirem milhões de pessoas que estão, neste exato momento, dedicando-se à preparação para os processos seletivos de acesso à função pública (cargos efetivos, empregos públicos e contratos temporários), confiando na lisura dos procedimentos administrativos, não se pode afirmar que a maior parte da história do ingresso nos postos de trabalho no Estado tenha sido pautada nas ideias de impessoalidade, mérito e diversidade. Ao contrário, a história da ocupação dos cargos públicos no Brasil é marcada por “diversas situações em que prevaleceram os interesses privados sobre os públicos, tornando-se comum a utilização dos cargos e funções como forma de ascensão social e até mesmo como moeda de troca entre os soberanos e seus súditos, em detrimento da própria Administração Pública” (Cordeiro, 2016, p. 12).

Com base em tradicional classificação adotada na doutrina estadunidense, pode-se afirmar que a história do provimento dos cargos públicos costuma ser dividida três fases distintas: a era dos cavalheiros (*era of gentlemen*), a era da espoliação (*spoil system*) e a era do mérito (*merit system*). No presente estudo, além de se demonstrar que, no Brasil, a era da espoliação ocorreu antes da era dos cavalheiros, também será apresentada uma quarta era (a que estamos atualmente): a era da diversidade (*diversity system*), que busca aperfeiçoar as limitações da meritocracia.

Se a era da espoliação alcançou alto nível de corrupção, pois somente visava a apropriação privada do que era público a partir da nomeação de exploradores para cargos públicos; a era dos cavalheiros já levava em consideração a aptidão de caráter, integridade e posição social elevada dos nomeados, mas era totalmente pessoal. Por sua vez, a era do mérito representa um grande avanço, pois se baseia na impessoalidade e é focada em qualificações profissionais que não dependem de conexões políticas. Todavia, peca pelas limitações que a meritocracia impõe.

Assim, atualmente, com o reconhecimento da necessidade de inclusão de segmentos da sociedade tradicionalmente total ou parcialmente renegados pelo sistema de mérito (como pessoas com deficiência, estrangeiros, negros, mulheres, pobres, etc.), surge uma quarta e nova era (Malone, 2024): a da diversidade (*diversity system*). Passemos a analisar cada uma destas eras.

## 2. A ERA DA ESPOLIAÇÃO NO BRASIL COLONIAL

No Brasil, a era da espoliação ocorreu especialmente no período colonial, quando o fator decisivo para escolha daqueles indivíduos que iriam ocupar as funções públicas era de natureza patrimonialista, modelo de Administração Pública caracterizado pela confusão (mistura indevida) entre patrimônio público e privado, e pela prevalência dos interesses pessoais (em detrimento do interesse público), sejam dos ocupantes do poder, sejam dos membros da sociedade civil. Assim, no Brasil colônia, “a escolha do funcionalismo não era realizada com base nas aptidões dos indivíduos ou do melhor interesse da Administração, mas sim na posição social dos cidadãos e em seu poder de barganha com a Coroa Portuguesa” (Cordeiro, 2016, p.12).

Na realidade, este era o quadro geral das colônias dos países ibéricos nas Américas, em que “a tradição absolutista do período colonial implicava na clara mistura do tesouro do Estado espanhol e português com o do rei e da nobreza (os principais funcionários do Estado)” (Domingues, 2008, p. 189). Vê-se, portanto, que o emprego público era não apenas uma valiosa moeda de troca (clientelismo), mas também uma fonte de exploração e enriquecimento daqueles que estavam no poder ou próximos a ele, sem maiores preocupações com a qualidade dos serviços a serem prestados à população.

No Sermão do Bom Ladrão (proferido em 1655), Padre Antônio Vieira, ao tratar do empreguismo nos primórdios do Brasil, faz uso de uma expressão que até hoje representa uma mazela na Administração

Pública brasileira: entrar no serviço público pela janela. Ele se indignava “ver a alguns tão introduzidos e tão entrados, não entrando pela porta nem podendo entrar por ela se entraram pelas janelas, como aqueles ladrões (...) grande desgraça é que, sendo as janelas feitas para entrar a luz e o ar, entrem por elas as trevas e os desares” (Vieira, 1655).

Padre Antônio Vieira não poupa aqueles que, embora não cometam roubos, favorecem a sua prática, no caso, admitindo pessoas inadequadas para os cargos públicos: “senão na face do sol, e na luz do meio-dia, como se pode escusar quem ao menos firma os provimentos de que não conhecia serem ladrões os que por estes meios foram providos? Finalmente, ou os conhecia, ou não: se os não conhecia, como os proveu sem os conhecer? E se os conhecia, como os proveu conhecendo-os?” (Vieira, 1655).

Na era da espoliação, os cargos públicos pertenciam ao soberano, que os negociava com os interessados, geralmente pessoas com influência e/ou posses (por isto era um “sistema que privilegiava os mais ricos”) (F Carvalho, 2015, p. 29). O rei poderia fazer o que quisesse com esses postos de trabalho, inclusive vendê-los, arrendá-los ou mesmo cedê-los se assim o desejasse, de forma temporária ou não. Em contrapartida, a função pública era exercida por funcionários que apenas queriam auferir todo tipo de vantagem patrimonial. De forma pragmática, perceba-se que, no caso brasileiro, caso a Coroa portuguesa não oferecesse incentivos pecuniários ou tolerasse alguma margem de lucro por parte de seus funcionários, ela sequer encontraria candidatos aos cargos na colônia (Figueiredo, 2008, p. 212).

Raimundo Faoro destaca que Portugal começa a organizar precocemente (quando comparado a outros Estados europeus) sua administração pública, e acaba por recorrer a um modelo ainda atrelado aos tempos feudais, em que a função pública de primeiro nível cabia ao nobre, senhor da terra ou alheio ao solo jurisdicionado. Igualmente, as circunscrições judiciais (julgados) e as circunscrições fiscais (almoxarifados) dependiam, no provimento dos cargos, da exclusiva escolha régia.(Faoro, 2001, p. 16).

O Estado Patrimonialista tinha pouquíssimas funções. Faoro explica: “Fazenda, guerra e justiça são as funções dos reis, no século XVI, funções que se expandem e se enleiam no controle e aproveitamento da vida econômica”. Para atender as referidas funções, existe “uma constelação de cargos, já separada a administração pública da casa real, realiza as tarefas públicas, com as nomeações e delegações de autoridade. Separação, na verdade, tênue, em que o valido da corte se transmuta em funcionário ou soldado, num processo de nobilitação, que abrange o letrado e o homem de armas”. Ademais, o patrimônio do soberano se converte, gradativamente, no Estado, “gerido por um estamento, cada vez mais burocrático. No agente público - o agente com investidura e regimento e o agente por delegação - pulsa a centralização, só ela capaz de mobilizar recursos e executar a política comercial. O funcionário é o outro eu do rei, um outro eu muitas vezes extraviado da fonte de seu poder” (Faoro, 2001, p. 199). Raimundo Faoro resume que “o chefe provê, tutela os interesses particulares, concede benefícios e incentivos, distribui mercês e cargos, dele se espera que faça justiça sem atenção a normas objetivas e impessoais. No soberano concentram-se todas as esperanças de pobres e ricos, porque o Estado reflete o pólo condutor da sociedade. (Faoro, 2001, p. 172).

Caio Prado Júnior ressalta a carência de mão de obra e a falta de interesse dos portugueses se deslocarem para as colônias que comprometiam ainda mais o processo de preenchimento dos cargos públicos no Brasil colonial: “os agentes da administração estavam concentrados na sede, em boa parte das vilas “nem havia gente suficiente capaz para preencher o número, elevado demais para elas, de cargos públicos”, o que fez com que fosse largamente adotada a prática das correições e visitações”. (Prado Júnior, 2011, p. 322).

Ainda sobre esta administração pública pré-burocrática, o amadorismo “estendia-se também a funções que requeriam conhecimentos especializados. Os próprios delegados de polícia exerciam seus cargos juntamente com outras ocupações: eram lavradores, comerciantes, ou

viviam “de dinheiro a prêmio”. Os conhecimentos que mobilizavam em suas decisões vinham da experiência adquirida no trabalho, sem fundamento em qualquer habilitação prévia” (Franco, 1997, p. 135).

Ademais, havia “um descompasso entre as potencialidades reais de recrutamento e seleção de pessoal e a estrutura formal dos serviços públicos, definindo-se uma situação paradoxal: enquanto os cargos eram preenchidos sem exigências de adestramento, suas atribuições eram fixadas com certo rigor” (Franco, 1997, p. 135).

Sobre o nepotismo e o familismo existente no Brasil, Lima Barreto denuncia: “não há lá homem influente que não tenha, pelo menos, trinta parentes ocupando cargos do Estado; não há lá político influente que não se julgue com direito a deixar para os seus filhos, netos, sobrinhos, primos, gordas pensões pagas pelo Tesouro da República” (Barreto, 1917).

Não era apenas o amadorismo que causado um imenso dano à vida social. O coronelismo era uma verdadeira ameaça à liberdade e à igualdade entre as pessoas, como explica José Murilo de Carvalho: “graças ao controle desses cargos, o coronel podia premiar os aliados, controlar sua mão de obra e fugir dos impostos. Fruto dessa situação eram as figuras do “juiz nosso” e do “delegado nosso”, expressões de uma justiça e de uma polícia postas a serviço do poder privado” (J. Carvalho, 2015, p. 62).

### 3. A ERA DOS CAVALHEIROS NO BRASIL IMPÉRIO

A segunda fase da história do provimento dos cargos públicos é a era dos cavalheiros (*gentlemen system*), onde começa a haver uma preocupação com um mínimo de qualificação técnica que o titular do cargo público deveria ostentar, mas não há qualquer traço de impensoalidade administrativa na escolha, que continua dependendo exclusivamente da decisão discricionário do Estado. Se nos Estados Unidos este sistema veio antes do *spoil system*, no Brasil, deu-se o revés.

Nesta era dos cavalheiros, deveriam ser selecionados para as funções administrativas e políticas do Estado pessoas com formação acadêmica (geralmente jurídica) ou com elevada bagagem intelectual:

ao se estudar o comportamento da *intelligentsia* brasileira que atuou junto à Secretaria de Estado de Negócios Estrangeiros, reorganizada em 1822 por Bonifácio, sobressai um aspecto que, embora pouco debatido na academia, constituiu um interessante modo de atuação intelectual integrado ao projeto de modernização do país: a polímatia. Para aqueles indivíduos eruditos, donos de uma rica bagagem intelectual construída no Velho Continente, atuar em variadas áreas do saber significava, portanto, uma práxis cujo escopo era retirar o Brasil do atraso econômico e cultural em relação à Europa e aos Estados Unidos. Esse país, aliás, já representava um exemplo instigante para os letreados brasileiros oriundos de classes oligárquicas, até porque, no início do século XIX, a economia estadunidense havia chegado ao nível de desbancar, ao lado da França e da Alemanha, o monopólio industrial inglês |(Ribeiro, 2017, p. 84).

A era dos cavalheiros no Brasil teve seu início no século XIX. Com o aumento da complexidade administrativa, especialmente a partir da chegada da família real portuguesa ao país (1808), passou a haver uma maior demanda por profissionais que pudessem dar conta das tarefas atribuídas à máquina administrativa. Todavia, ao contrário do sistema meritório que, a partir de procedimentos administrativos impessoais, procura os melhores, quem quer que eles sejam e onde quer que eles estejam (independentemente da classe social), na era dos cavalheiros, somente da elite política e econômica vinham os funcionários públicos. Neste sentido, já se destacou que somente com a chegada de D. João VI em 1808, “a implantação de um aparelho administrativo burocrático no Brasil necessitava de indivíduos intelectualmente preparados para a ocupação dos cargos da imprensa e do funcionalismo público” (Ribeiro, 2017, p. 85). Estes indivíduos eram chamados de letreados que “formavam grupos equivalentes pelas funções sociais,

nível de instrução, diretrizes mentais e gostos, separando-se da massa na medida em que integravam os quadros dirigentes na política, na administração, na religião” (Candido, 2012, p. 84).

Acrescente-se que, “num quadro de favoritismo elitista (...) constituía-se como uma condição promotora de privilégios, os bacharéis oriundos das classes oligárquicas eram, por isso mesmo, os indicados para as funções jornalísticas e de servidor público” (Ribeiro, 2017, p. 86).

Por sua vez, o historiador Sérgio Buarque de Holanda ressaltou no clássico *Raízes do Brasil* que “na monarquia eram ainda os fazendeiros escravocratas e eram os filhos dos fazendeiros, educados nas profissões liberais, quem monopolizava a política, elegendo-se ou fazendo eleger seus candidatos, dominando os parlamentos, os ministérios, em geral todas as posições de mando e fundando a estabilidade das instituições nesse contestado domínio” (Holanda, 1995, p. 73). No Brasil Império, essa elite se reproduziu localmente seguindo a formação nos cursos de direito implantados no país, “ao fazer passar os seus futuros membros pela magistratura e ao movimentá-los pelos cargos políticos e da alta administração do Império. Os ministros, por exemplo, exceto os militares, eram recrutados no Parlamento.” (Guedes, 2006, p. 33).

Joaquim Nabuco ressalta que, neste contexto de empreguismo e oportunidades vantajosas que o Estado oferece aos particulares, surgiu uma espécie de dependência do setor público, mantendo a sociedade civil em condição de menoridade, importante elemento cultural do Brasil: “nessas condições oferecem-se ao brasileiro que começa diversos caminhos, os quais conduzem todos ao emprego público” (Nabuco, 2012).

Com autocritica, Sérgio Buarque de Holanda aduz que “no trabalho não buscamos senão a própria satisfação, ele tem o seu fim em nós mesmos e não na obra” (Holanda, 1995, p. 156). Ainda em *Raízes do Brasil*, outra crítica bastante ferrenha diz respeito ao bacharelismo, considerado pelo autor como uma praga: “as nossas

academias diplomam todos os anos centenas de novos bacharéis, que só excepcionalmente farão uso, na vida prática, dos ensinamentos recebidos durante o curso”. Nessa “terra de advogados”, as pessoas se formam em Direito para ascender às mais altas posições e cargos públicos. Ademais, buscam prestígio, uma vez que “a dignidade e a importância que confere o título de doutor permitem ao indivíduo atravessar a existência com discreta compostura e, em alguns casos, podem libertá-lo da necessidade de uma caça incessante aos bens materiais, que subjuga e humilha a personalidade”. Ademais, Sérgio Buarque de Holanda ressalta a “ânsia pelos meios de vida definitivos, que dão segurança e estabilidade, exigindo, ao mesmo tempo, um mínimo de esforço pessoal, de aplicação e sujeição da personalidade, como sucede tão frequentemente com certos empregos públicos” (Holanda, 1995, p. 157).

#### **4. A ERA DO MÉRITO COM A BUROCRATIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA NO SÉCULO XX**

No plano de vista teórico, o ordenamento jurídico-constitucional brasileiro no século XIX já vinha proclamando o acesso meritório aos cargos públicos, o que se verificava na Constituição Imperial (1824), que estabelecia em seu art. 179, XIV, que “todo o cidadão pode ser admitido aos Cargos Públicos Civis, Políticos ou Militares, sem outra diferença, que não seja a dos seus talentos, e virtudes”; e na primeira Constituição republicana (1891), que previa em seu art. 73 que “os cargos públicos, civis ou militares, são acessíveis a todos os brasileiros”.

Todavia, inexistia no Direito brasileiro qualquer procedimento administrativo que instrumentalizasse, a partir de uma concorrência impessoal, o acesso igualitário aos cargos públicos. Em outras palavras, apesar da previsão constitucional da acessibilidade aos brasileiros, esta era letra morta porque não existia a figura do concurso público. Sómente com a Constituição de 1934, o concurso público foi introduzido

no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro. A citada Carta Política determinava no Art. 170. 2º, que “a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas, e nos demais que a lei determinar, efetuar-se-á depois de exame de sanidade e concurso de provas ou títulos”.

Assim, houve finalmente o reconhecimento no contexto brasileiro, seguindo a tendência do direito constitucional universal, de que “num Estado de Direito, todo cidadão tem direito de acesso aos cargos e empregos públicos, pelos quais competirá em igualdade de condições com os demais cidadãos interessados” (Lobello, 2006, p. 52). O que se reconheceu nos textos constitucionais brasileiros do século XX é que se todos os cidadãos são iguais perante a lei, também o são diante da Administração Pública, que está constitucionalmente encarregada de aplicar as leis (igualdade na aplicação da lei), devendo garantir o acesso igualitário a partir da instauração de uma competição pública e imposta. Assim, a Administração Pública, quando necessitar prover um posto de trabalho, terá que garantir o amplo direito de participação, em condições de igualdade, a todos os candidatos que cumpram os requisitos legais, em um processo seletivo decidido por critérios objetivos e que tenham em consideração o mérito e a capacidade dos postulantes.

A consagração do concurso público na Constituição de 1934 não ocorreu por acaso. Getúlio Vargas chegou ao poder com a promessa de que combateria o coronelismo (modelo patrimonialista) e promoveria a reforma da Administração Pública, estruturando e qualificando o serviço público federal a partir da adoção de critérios racionais (modelo burocrático). Ainda que de forma tardia, em comparação com Europa e Estados Unidos, as ideias de Max Weber finalmente seriam aplicadas no país.

O concurso público era um dos símbolos maiores deste novo momento da Administração Pública no Brasil: os cargos públicos passariam a ser providos a partir um procedimento de seleção que permitisse o acesso de todas as pessoas que estivessem tecnicamente

qualificadas para o desempenho das tarefas estatais, fossem elas provenientes ou não das classes mais privilegiadas (superando a era dos cavalheiros). E, *a priori*, a definição de quem lograria êxito dependeria apenas do talento, do esforço e da disciplina dos candidatos.

Assim, o modelo burocrático consagrou o sistema de acesso meritório, mediante o estabelecimento de procedimentos seletivos detalhados, com a previsão de regras de concorrência, o que serviria para afastar a arbitrariedade da decisão e o risco da admissão de pessoas sem preparo técnico.

Assim, em teoria, a escolha dos que seriam contemplados com cargos públicos não mais dependeria de considerações pessoais dos governantes. Nestes termos, “a burocracia profissional adquire, desta maneira, um novo estatuto jurídico sobre bases objetivas, de mérito e capacidade, as mesmas que seguem proclamando as Constituições democráticas de nossos dias.” (Sánchez-Morón, 2008, p. 25).

É inegável que o acesso meritório aos cargos público, historicamente considerado, é uma das maiores conquistas da humanidade, pois, ao mesmo que freou o arbítrio, qualificou o nível dos servidores públicos, que passaram a ser selecionados a partir de critérios técnicos e de forma impessoal. Todavia, se a burocracia trouxe muitas vantagens, tais como a imparcialidade, a objetividade, a previsibilidade dos comportamentos, a racionalidade, o profissionalismo, etc., com reflexos muito positivos no acesso à função pública, que passou a ser impessoal e meritório, também é correto afirmar que o modelo mencionado teve seus inconvenientes, para a gestão pública em geral, e para o acesso à função pública, de forma particular. No contexto geral, a burocracia produziu uma máquina administrativa lenta, que não conseguiu transitar com êxito pelos tortuosos e inevitáveis trâmites estabelecidos em uma regulamentação excessivamente detalhista.

Surge então um paradoxo: a necessidade do detalhismo regulamentar, que foi uma das grandes virtudes da burocracia, pois serviu para frear a arbitrariedade dos governantes, garantindo os direitos dos cidadãos, também foi um de seus principais inconvenientes, já que

saturou a Administração, que não conseguiu conciliar o cumprimento de procedimentos rígidos e a necessária eficácia de suas atuações. Ademais, no contexto da seleção dos servidores estatais, com o surgimento de um Estado Administrativo, o problema do favorecimento no provimento dos cargos públicos não acabou, pois ainda existia “um Estado que não resistia às pressões clientelísticas, e que, para impor o seu poder de dominação, usava, sem medo, estratégias informais como a criação de uma estrutura administrativa paralela ou de inúmeros cargos “exanumerários” para atender aos crescentes pedidos de emprego” (Gouvêa, 1994, p. 80).

Assim, mesmo no contexto burocrático, conforme advertia o jurista mineiro Vítor Nunes Leal, a distribuição sem critérios técnicos de cargos públicos continuou sendo uma prática bastante utilizada, uma vez que as motivações político-eleitorais sempre falarão mais alto: “se os próprios governos federal e estaduais têm tanta dificuldade em conseguir funcionários capazes, por isso mesmo improvisando técnicos em tudo da noite para o dia, imagine-se o que será dos municípios mais atrasados” (Leal, 2012, p. 60). Portanto, lamentavelmente, “não se pode dizer, assim, que o ciclo patrimonialista da Administração Pública tenha sido superado com uma revolução democrática instantânea” (Moreira, 2005, p. 124). Portanto, durante o transcorrer do século XX, onde houve o apogeu da era do mérito, os concursos públicos, “notadamente para os cargos iniciais do serviço, aconteciam com frequência. Por outro lado, a velha cultura do favorecimento também aparecia no dia-a-dia de uma administração pública mesclada pela racionalidade instrumental e as velhas práticas patriarcais” (Guedes, 2006, p. 61).

No contexto brasileiro, após uma fase de apogeu do processo de universalização do acesso meritório à função pública (especialmente após a Constituição de 1988), a era do mérito passa ser contaminada por nova onda de favorecimentos, que muitas vezes vêm sendo perpetrados a partir da utilização indevida e excessiva de expedientes legitimados pelo ordenamento jurídico-constitucional, como são os casos do cargo em comissão e da contratação temporária.

De situações excepcionais, tais institutos, em várias situações, passaram a ser mais utilizados que o próprio concurso público, fazendo com que, diante destes abusos, as instituições jurídicas precisassem se posicionar, como se deu em relação aos cargos em comissão, que exigiu que o Supremo Tribunal Federal (STF) dissesse o óbvio, reforçando seu caráter excepcional, conforme decidido no Tema 1010, de Repercussão Geral, Leading Case RE 1041210, relator Ministro Dias Toffoli, julgamento em 06.09.2018. Por sua vez, no tocante à contratação temporária, onde embora haja um processo seletivo, este muitas vezes não guarda as exigências do concurso público (como a realização de provas). Assim, em diversos momentos (como no Acórdão 527/2013 - Plenário, relator Ministro André de Carvalho, sessão de 13.03.2013), o Tribunal de Contas da União também teve que evidenciar que o citado expediente administrativo, previsto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal deve ser utilizado apenas para os casos de necessidade temporária de excepcional interesse público.

Também devem ser destacadas outras figuras jurídicas que vêm gerando a diminuição no número de concursos públicos (e de servidores públicos de carreira) na Administração Pública brasileira: a terceirização e a contratação de entidades do terceiro setor. Perceba-se que tais expedientes foram potencializados nas últimas duas décadas, viabilizando admissão de pessoal no setor público com quase nenhuma preocupação com a impessoalidade e com a eficiência (com a diversidade, nem de longe). Enquanto a nova normativa federal sobre os contratos de terceirização (Decreto Federal nº 9.507/18) passou a estabelecer apenas os casos em que não se poderia utilizar o citado instituto, alargando as hipóteses previstas na regulamentação anterior (Decreto Federal nº 2.271/97), que apenas apontava alguns casos excepcionais em que a terceirização poderia ser realizada (basicamente, atividades administrativas acessórias), os contratos com as entidades do terceiro setor (organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público e organizações da sociedade civil) passaram a estabelecer a possibilidade de celebração de parcerias, transferindo

às referidas entidades da sociedade civil serviços que vinham sendo prestados pelo Estado e por seus servidores (como hospitais, creches e escolas públicas). Atente-se para o fato de que os colaboradores que irão trabalhar nos equipamentos públicos que passaram a ser geridos pelas entidades do terceiro setor serão livremente selecionados, sem processo seletivo de caráter público e isonômico, criando um espaço propício para politicagem e favorecimentos. Ademais, não terão qualquer garantia de independência (o que a estabilidade proporciona), o que os fragiliza em suas relações com o poder e com os cidadãos.

Esta precarização excessiva seria consagrada no texto constitucional, caso fosse aprovada a Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020 (encaminhada na gestão do presidente Bolsonaro), que previa, com inspiração claramente neoliberal, a adoção da subsidiariedade como um dos novos princípios da Administração Pública. Neste contexto, “caberia ao Estado tão somente deixar que a sociedade civil e o mercado resolvessem seus próprios problemas; somente no caso excepcionalíssimo de a sociedade ou o mercado não conseguirem resolver os seus problemas é que o Estado deve atuar” (Fernandes, 2023, p. 219).

Conforme se verifica, o discurso que postula a redução da atuação do Estado é avassalador e tem várias frentes. Dentre os argumentos apontados pelos neoliberais, sempre surgem aqueles que afirmam que o número de servidores públicos no Brasil é muito elevado e o que sustenta que quem trabalha na Administração Pública recebe salários muito superiores aos pagos aos trabalhadores da iniciativa privada.

Os dois argumentos são inverídicos: em primeiro, o número de servidores públicos no Brasil (11,3 milhões, nas três esferas de governo) é, percentualmente, bastante inferior ao da média dos países da OCDE: se no Brasil os servidores correspondem a 12,45% da força total de trabalho do país, na média, os países da OCDE têm, no mercado de trabalho, 23,48% de servidores (Folha de São Paulo, 2023).

Ademais, mais de 92% dos servidores públicos no Brasil estão nos municípios (61,6%) e no Estados (30,5%). Nestes entes, especialmente

no Poder Executivo (onde está concentrada a maioria esmagadora dos servidores, no caso, 94,2%), em média, os salários são baixos (R\$ 6.000 no âmbito estadual e R\$ 3.000 no municipal). Assim, segundo os dados oficiais (do ano 2021), há um número insuficiente de servidores públicos no Brasil e os salários pagos estão longe de serem excessivos (Ipea, 2024).

Assim, como se vê, são vários os riscos que o acesso meritório vem sofrendo no Brasil, inclusive aqueles que impedem a realização de concursos públicos. De volta à meritocracia, esta criou uma crença inabalável de que, a partir da definição de regras objetivas e iguais para todos que queiram competir por algum bem da vida (no caso, um cargo público), os melhores (mais esforçados e disciplinados) seriam sempre selecionados, e isto passou a ser considerado o ideal. Neste sentido:

Meritocracia pode ser compreendida como um sistema de hierarquização e premiação baseado nos méritos pessoais de cada indivíduo. Etimologicamente, vem do latim *meritum* (mérito) e *cracia* (“poder”). O poder do mérito está assentado na suposição de qualidades individuais, resultado dos seus esforços e dedicações. Este termo foi utilizado pela primeira vez por Michael Young, no livro *Rise of the Meritocracy* (Levantar da Meritocracia), publicado em 1958. Nesse livro de Young, o mérito é entendido como um termo pejorativo, uma vez que se relacionava com a narração de uma sociedade que seria segregada, tendo como base dois principais aspectos: a inteligência (QI elevado) e um grande nível de esforço. As melhores posições hierárquicas estariam condicionadas às pessoas que apresentam os melhores valores educacionais, morais e aptidões técnicas ou profissionais específicas e qualificadas em determinada área (...) A meritocracia pode ser compreendida como o tutano do liberalismo (Bento, 2021).

Logo, apesar das inegáveis conquistas da adoção da meritocracia (ainda mais destacadas quando comparadas às desvantagens do antigo sistema de favorecimentos pessoais), esta concepção liberal, que substituiu a velha aristocracia pela elite meritocrática, ao não levar em

consideração condicionantes sociais, gerou outra grande limitação da era do mérito, que foi sua incapacidade de resolver os problemas da exclusão e baixa representatividade de vários segmentos da sociedade civil na Administração Pública, circunstâncias que geraram o surgimento de uma nova era, conforme se verá.

## 5. A ERA DA DIVERSIDADE E SUAS EXIGÊNCIAS NO SÉCULO XXI

A quarta e atual era do provimento dos cargos públicos pode ser chamada de era da diversidade, que surgiu a partir de novas reivindicações da sociedade civil que ultrapassam a concepção tradicional de meritocracia, que, sendo baseada apenas na ideia de que a competição deve ser pautada na igualdade formal (igualdade de todos perante a lei), não consegue gerar uma administração pública com a diversidade que traduz a heterogeneidade da sociedade.

Nos últimos tempos, o dogma da meritocracia passou a ser seriamente criticado, sob o argumento legítimo de que, em uma sociedade tão desigual como a brasileira, apenas reconhecer o mesmo direito de acesso indistintamente a todas as pessoas, sem levar em consideração condições reais que as desigualam na disputa, como renda, gênero, raça, condição física, formação educacional e discriminações sofridas, é o mesmo que garantir o êxito (ingresso no serviço público) apenas para os mais privilegiados. Em outras palavras, na meritocracia, antes de começar a competição, salvo alguns raros azarões (como exceções que confirmam a regra), ainda que não se saiba quem serão os vencedores, praticamente já se sabe de que grupos eles virão. Assim, os críticos do sistema meritocrático consideram que não seria socialmente justo que o berço, a sorte e o talento tenham um peso absolutamente decisivo na definição dos que terão êxito (no nosso caso, de quem serão os futuros servidores públicos). Neste contexto, convém que seja apresentado um resumo das críticas à meritocracia:

Nas últimas décadas a brecha entre os vencedores e os perdedores aumentou, gerando sociedades mais polarizadas e desiguais em rendimentos e riqueza. A conceitualização do sucesso também mudou: “Os que chegaram no topo acreditam que seu sucesso é obra sua, evidência de seu mérito superior, e que os que ficam para trás merecem seu destino da mesma forma”, diz o filósofo da Universidade Harvard Michael Sandel, prêmio Princesa de Astúrias de Ciências Sociais 2018 e autor do livro *A Tirania do Mérito* (Editora Civilização Brasileira, 2020). A realidade é que as coisas não são tão simples e a igualdade de oportunidades não existe. (...). Não é a mesma coisa nascer em um país desenvolvido onde é possível construir uma carreira bem-sucedida e em um país onde tudo é mais difícil. Os golpes de sorte muitas vezes são cruciais na trajetória das pessoas. O talento tem ótima fama, mas sequer é merecido, e sim inato. Não basta ter talento, e sim descobri-lo e encontrar o ambiente adequado ao seu desenvolvimento. (.) Nesse sentido, a meritocracia pode corroer as políticas sociais, o Estado de bem-estar, idealizados, justamente, para equilibrar o terreno social e diminuir as desigualdades. (Fanjul, 2021)

Pioneiro nesta discussão e inventor do termo “meritocracia”, o sociológico britânico Michael Young fala em “arrogância meritocrática das elites”, ressaltando que seus integrantes creem que, diante de seu intelecto e formação educacional superiores, não precisam se envolver em discussões sérias como pessoas socialmente inferiores. “Hoje, pessoas renomadas sabem que sucesso é apenas recompensa por sua própria capacidade, por seus próprios esforços e por sua própria realização inegável. Elas merecem pertencer a uma classe superior” (Young, 1958, p. 106). Por sua vez, o professor de Filosofia de Harvard Michael J. Sandel ressalta que “ser pobre em uma meritocracia é desmoralizante”. Ele explica:

Se, em uma sociedade feudal, você nascesse em condição de servidão, mas não se sentiria oprimida ou oprimida pelo pensamento de que a responsabilidade por estar nessa posição de

subordinação é sua. E nem trabalharia acreditando que a pessoa proprietária de terras para quem labuta alcançou sua posição por ser mais capaz e por ter mais talento do que você. Saberia que essa pessoa não merecia mais que você, apenas tinha mais sorte. Se, ao contrário, você estivesse na base de uma sociedade meritocrática, seria difícil resistir ao pensamento de que sua desvantagem era, pelo menos em parte, resultado de suas ações, um reflexo do fato de você não conseguir demonstrar talento e ambição suficientes para estar à frente. Uma sociedade que permite às pessoas ascender, e que honra a ascensão, apresenta um veredito duro sobre aquelas que não conseguem fazer isso (Sandel, 2021, p. 173).

De acordo com Daniel Markovits, o ideal meritocrático se converteu em um princípio básico da “religião civil de todas as sociedades avançadas”. A meritocracia promete promover a igualdade de oportunidades, “abrindo uma elite anteriormente hereditária a estranhos, armados apenas com seus próprios talentos e ambições”. Todavia, a meritocracia não funciona como prometido. Ressalta o professor de Direito de Yale que:

“hoje, as crianças da classe média perdem para as crianças ricas na escola, e os adultos da classe média perdem para os graduados da elite no trabalho. A meritocracia bloqueia as oportunidades da classe média. Depois culpa aqueles que perdem uma competição por rendimento e estatuto que, mesmo quando todos cumprem as regras, só os ricos podem vencer” (Markovits, 2019, p. IX).

Analizando o contexto britânico, James Bloodworth acredita que, nos quadros da meritocracia, as chances de mobilidade social são baixas: “uma criança inteligente, mas pobre, raramente subirá a escada, a menos que um de seus colegas mais acima a ultrapasse na descida” (Bloodworth, 2016, p. 60). Se isto acontece na Grã-Bretanha, em países em desenvolvimento, a situação é ainda mais crítica, tendo em vista, dentre outros fatores, as falhas gritantes do sistema educacional.

As críticas à meritocracia coexistem com a luta contra a discriminação e exclusão e com uma demanda de assimilação e de ocupação

de espaços decisórios. Os “novos candidatos à cidadania” (Demant, 2016, p. 373) são as mulheres, os negros, os indígenas, as pessoas com deficiência, as pessoas com vulnerabilidade social, os estrangeiros, as minorias religiosas e outros segmentos da sociedade civil que lutam por inclusão. Nos quadros da administração pública, muitas vezes não se pode dizer sequer que alguns destes segmentos são invisibilizados; eles sequer existem. Convém destacar que:

Uma das maiores limitações do movimento rumo à igualdade que se deu ao longo do século passado foi ter muitas vezes se restringido a uma igualdade formal. Em resumo, proclamamos o princípio teórico da igualdade de direitos e oportunidades, independentemente de origens, mas sem oferecer os meios de verificar se esse princípio corresponde ou não à realidade. Se desejamos atingir a igualdade real, é urgente desenvolver indicadores e procedimentos que permitam combater as discriminações de gênero, sociais e etnoraciais, que são endêmicas em quase todos os lugares (Piketty, 2022, p. 187)

É aquela frase famosa que George Orwell colocou em seu livro *A revolução dos bichos*: “os animais são todos iguais, mas uns mais iguais que os outros”. Esta estratificação social produziu um abismal desequilíbrio de forças entre as pessoas, e isto tende a aumentar cada vez mais: “se os novos tratamentos para prolongar a vida e aprimorar habilidades físicas e cognitivas forem dispendiosos, o gênero humano poderia se dividir em castas biológicas” (Harari, 2018, p. 103).

No concurso público, durante muito tempo, era exatamente isto que acontecia: apenas os integrantes das classes mais abastadas conseguiam ser aprovados nos certames (especialmente aqueles voltados para os postos mais altos do Estado, com as mais elevadas remunerações). Cada vez mais concorridos, os concursos públicos demandavam uma preparação longa e cara, o que não era permitido a muitos que não podiam se dar ao luxo de se dedicar exclusivamente ao estudo para as provas. Como resultado, as elites se perpetuavam no poder, não apenas político, mas também administrativo. Acerca do altíssimo

custo de preparação para os concursos públicos brasileiros, em especial, aqueles voltados para a área jurídica, ressalte-se que “o total dos gastos na preparação para um único concurso, para os candidatos que passaram por todas as fases da seleção, é estimado, em média, em cerca de R\$ 36 mil – mediana em R\$ 30 mil (Campos e Cunha, 2020a).” (Silva, 2021).

Assim, na era da diversidade, impõe-se que o Estado desenvolva políticas públicas voltadas para a qualificação da participação de candidatos financeiramente hipossuficientes nos processos seletivos, proporcionando-lhes maiores chances de disputarem as vagas oferecidas pela Administração Pública em condições de igualdade real com candidatos em melhor situação econômica. Isto pode acontecer a partir do estímulo à criação de cursos preparatórios para os concursos públicos exclusivos para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica ou mesmo via concessão de bolsas de estudos para tais pessoas. A Administração Pública, além de criar e manter estes cursinhos, também pode apoiar entidades do terceiro setor ou mesmo empresas privadas que resolverem adotar tais iniciativas. Este é o papel do fomento estatal.

Ademais, devem ser tomadas medidas visando a redução das despesas dos candidatos. Neste contexto, destaque para leis como a Lei Federal nº 13.656, de 30 de abril de 2018, que isenta do pagamento da taxa de inscrição em concursos públicos “os candidatos que pertençam a família inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), do Governo Federal, cuja renda familiar mensal per capita seja inferior ou igual a meio salário-mínimo nacional”.

Acrescente-se que também devem ser concebidas iniciativas que reduzam as despesas dos candidatos com viagens necessárias à participação nas fases do concurso, circunstância que muitas vezes inviabiliza por completo a aprovação de candidatos mais pobres. Daí a importância de se pensar o concurso público eletrônico, que dispensaria o deslocamento geográfico de candidatos em todas ou em algumas fases da disputa (F Carvalho, 2022). Uma iniciativa para reduzir custos

dos candidatos que já sendo aplicada é o Decreto Federal nº 11.722, de 28 de setembro de 2023, que prevê a figura do Concurso Nacional Unificado, que este “consiste em modelo de realização conjunta de concursos públicos para o provimento de cargos públicos efetivos no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, mediante a aplicação simultânea de provas em todos os Estados e no Distrito Federal”.

Mas há esperança: depois de a humanidade ter passado milênios sofrendo e até mesmo aceitando situações de exclusão, “a história do século XX girou em grande medida em torno da redução da desigualdade entre classes, raças e gêneros” (Harari, 2018, p. 103). O surgimento do Estado Social, de caráter intervencionista, foi decisivo para esta tentativa de reequilíbrio de forças e representatividade na sociedade. Neste sentido, pode-se afirmar que “uma das manifestações mais relevantes no desenvolvimento do papel do Estado como promotor de transformações sociais é a utilização da tese da igualdade de oportunidades. Essa ideia, que consiste em situar a todos os indivíduos em iguais pontos de partida, tem particular aplicação nas situações onde há pessoas em competição” (Carvalho, 2015, p. 56).

Para viabilizar a igualdade de oportunidades, foram criadas as ações afirmativas, que, nas palavras do primeiro negro a presidir o Supremo Tribunal Federal brasileiro, que segundo o ex-ministro Joaquim Benedito Barbosa Gomes, “são políticas públicas (e também privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de complexão física” (Gomes, 2001, p. 06).

A respeito do ex-Ministro Joaquim Barbosa, que em 22 de novembro de 2012 se tornaria ainda o primeiro presidente negro do STF a partir da análise de sua trajetória, vê-se o quadro de exclusão que atinge os negros, que, embora correspondam a um grande contingente da população brasileira, não estão bem representados nos quadros dos poderes estatais. Neste sentido, ressalte-se que as políticas afirmativas,

que começaram a tomar corpo em 2003, se tornariam instrumentos de referência no enfrentamento da discriminação e na consolidação da democracia brasileira. Nas palavras do próprio Joaquim Barbosa, “quanto mais intensa a discriminação e mais poderosos os mecanismos iniciais que impedem o seu combate, mais ampla se mostra a clivagem entre o discriminador e o discriminado” (Memorial da Democracia, 2003).

Nos Estados Unidos, país precursor das *affirmative actions*, o panorama desta nova era assim se anuncia: “A próxima fase da administração pessoal no serviço público deve centrar-se na criação de um local de trabalho diversificado, inclusivo e equitativo. Os benefícios da diversidade são inquestionáveis” (Malone, 2023).

No Brasil, há importantes iniciativas que procuram garantir o acesso aos cargos públicos de segmentos historicamente discriminados. É o caso das cotas para pessoas com deficiência, previstas no art. 37, VIII, da Constituição Federal e das cotas raciais, previstas para os concursos públicos federais e de outros entes federativos (na União, foram instituídas por 10 anos pela Lei Federal 12.990/2014 e alcançam 20% das vagas), e que, nos termos do PL 1958/2021, serão renovadas, desta vez por 25 anos e com ampliação para 30% da reserva de vagas em concursos públicos para candidatos negros (deste percentual, a metade será exclusivamente destinada a mulheres negras, podendo ser redistribuída aos homens em situações sem candidatas suficientes). O projeto de lei em comento ainda prevê a reserva de vagas para indígenas e quilombolas nos concursos públicos, mas não especifica percentual, que deverá ser estabelecido em regulamento. Também há proposta para em relação aos concursos para cargos efetivos no Ministério dos Povos Indígenas e na Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), que prevê uma reserva de vagas entre 10% e 30% destinadas a pessoas indígenas (Folha Dirigida, 2023).

Convém registrar que tão ou mais importante que a lei de cotas raciais nos concursos públicos é a lei de cotas raciais e sociais nas universidades públicas e institutos superiores. Nos dez primeiros anos das cotas raciais nas universidades federais (Lei nº 12.711, de

29 de agosto de 2012), houve um importante incremento de pessoas negras nos cursos superiores. Em 2018, pela primeira vez na história, o número de matrículas de estudantes pretos e pardos superou o de brancos nas universidades públicas federais, chegando a 50,3% das vagas. É evidente que o aumento de pessoas negras nas universidades seria um importante aspecto para incrementar da representatividade de tais pessoas no serviço público.

Tais ações afirmativas (a lei de cotas raciais nas universidades públicas e no concurso público) já vem apresentando resultados positivos, mas ainda longe de gerar uma proporcional representatividade dos negros no serviço público federal. De acordo com os números do Atlas do Estado Brasileiro, organizado pelo Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ligado ao Ministério da Economia), a partir de 2014, o ingresso de pessoas negras aumentou no serviço público federal. Ou seja, entre as pessoas que passaram em concursos, a proporção de negros subiu. “Entre 2008 e 2013, pessoas pretas e pardas representaram cerca de 30% dos novos contratados no quadro do governo federal. Entre 2014 e 2020, esse número subiu para 40%” (Nexo, 2022).

Em relação às pessoas com deficiência, já há estatísticas que apontam uma maior presença daquelas no setor público, embora tais cifras sejam insignificantes quando comparadas ao número de pessoas com deficiência na sociedade brasileira. “As informações mostram que o número de pessoas com deficiência no serviço público federal cresceu de 3.942 em dezembro de 2014 para 6.720 em junho de 2023, uma variação de 70%” (Secretaria de Comunicação da Presidência da República, 2023).

Por sua vez, as mulheres representam outro segmento da sociedade civil que ainda precisa receber uma atenção especial para garantir a tão esperada diversidade nos quadros de servidores da administração pública. Todavia, tal afirmação se aplica com mais intensidade nos cargos que não dependem de concurso público, posto que em relação aos cargos efetivos, as mulheres já vêm alcançando resultados expressivos, sendo maioria em várias carreiras públicas. O problema reside

nos cargos em comissão e funções gratificadas, especialmente as do alto escalão, que dependem de indicações políticas, que, em geral, ainda discriminam as mulheres. Sobre esta constatação, “as mulheres são maioria no serviço público, representando 55% do funcionalismo (federal, estadual e municipal). No entanto, 60,9% dos cargos gerenciais, incluindo o setor público e o privado, eram ocupados por homens e, apenas, 39,1% pelas mulheres, em 2016” (Colucci, 2023).

Só para citar um exemplo do tratamento conferido às mulheres: no início do governo Bolsonaro em 2019, eram apenas 2 ministras e 22 ministros. Neste contexto, registe-se que “na média, a taxa internacional é de 20,7% dos ministérios ocupados por mulheres. No Brasil, o índice é de apenas 9%, ficando atrás de Sudão, Camboja, Filipinas, Laos, Síria, Argélia, Gabão, Afeganistão” (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Saúde, 2019).

Em relação às carreiras jurídicas, tem crescido significativamente o número de mulheres, como é o caso do incremento de juízas no país. Todavia, nas instâncias superiores do Judiciário, este número ainda é muito pequeno, o que vem demandando iniciativas para equacionar este problema. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), sob a presidência da ministra do Supremo Tribunal Federal (STF), Rosa Weber, aprovou, por maioria, a criação da regra que promove a paridade de gênero no preenchimento de vagas de juízes da segunda instância nos tribunais federais, estaduais, militares e trabalhistas, nas promoções por merecimento. De acordo com dados do levantamento Justiça em Números, do CNJ, apenas 38% da magistratura, composta por cerca de 18 mil juízes, é formada por mulheres. Enquanto entre desembargadores, as mulheres representam 25% e, entre os ministros de cortes superiores, esse percentual é ainda menor, de 18% (Agência Brasil, 2023).

## 6. CONCLUSÃO

Assim, o provimento dos cargos públicos na era da diversidade tem que enfrentar e superar inúmeros desafios para conseguir melhorar

representatividade de diversos segmentos da sociedade, até mesmo porque, “a meritocracia, apesar das aparentes e ruidosas críticas, continua soberana e rindo daqueles que supõem que haverá, nos marcos do capitalismo, lugar para todos/as” (Bento, 2021).

Registre-se ainda que os argumentos das pessoas contrárias às cotas, de que os candidatos que são alcançados por alguma ação afirmativa no concurso público e que venham a ser aprovados estariam sendo favorecidos, e que a Administração Pública estaria selecionando servidores menos eficientes, o que iria de encontro à finalidade do concurso, representam um discurso duplamente equivocado.

Primeiro, porque a ação afirmativa concede qualquer privilégio ou benesse, já que o que a cota pretende apenas é dar um tratamento desigual a pessoas em situação de desigualdade. Os cotistas, em que pesem também participarem da disputa da ampla concorrência, sujeitam-se a uma competição específica, com outros candidatos que também estão sob condições similares de desvantagem. O exemplo das pessoas com deficiência é emblemático neste sentido.

Em relação ao segundo argumento, na realidade, todos os candidatos, para serem aprovados no concurso, devem alcançar o desempenho mínimo indicado pelo edital. A partir deste índice, todos estariam aptos a exercer as atribuições do cargo público. Ademais, com a era da diversidade, às duas finalidades tradicionais do concurso público (impessoalidade e eficiência), é acrescida uma nova: a concretização do dever constitucional de inclusão (faceta da igualdade material), algo indispensável para garantir a legitimidade e representatividade da atuação administrativa do Estado.

Por fim, verifica-se que, no contexto brasileiro, tão marcado pelas desigualdades sociais, culturais e econômicas, as conquistas da era do mérito no tocante ao acesso aos cargos públicos devem ser preservadas e aperfeiçoadas: se é imprescindível que não sejam dados passos para trás no tocante à universalização do acesso impessoal (o que já está acontecendo, conforme visto neste estudo), também se faz necessário a valorização da diversidade e da representatividade na composição dos quadros de servidores públicos no país.

## REFERÊNCIAS

- BARRETO, Lima. **Os Bruzundangas**, 1917. Obra de domínio público, disponível no endereço eletrônico [http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=16833](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=16833), acesso em 20 de maio de 2024.
- BENTO, Berenice. Crítica da crítica à meritocracia, texto publicado em 19.05.2021 no site UnB Notícias, disponível no endereço eletrônico <https://noticias.unb.br/artigos-main/4976-critica-da-critica-a-meritocracia>, acesso em 01.02.2024.
- BLOODWORTH, James. **The myth of meritocracy**. Bitevack Publishing, London, 2016.
- CANDIDO, Antonio. **Formação da Literatura Brasileira: momentos decisivos 1750-1880**. Ouro sobre Azul, Rio de Janeiro, 2012
- CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. **Concursos públicos no direito brasileiro**. Juruá, Curitiba, 2015.
- CARVALHO, Fábio Lins de Lessa Carvalho. Concursos públicos eletrônicos. Perspectivas para o uso de novas tecnologias da informação nos processos seletivos de acesso à função pública no Brasil. In CARVALHO, Fábio Lins de Lessa et al (coord.). **Direito Administrativo e Novas Tecnologias**. Juruá, Curitiba, 2022.
- CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. **Igualdade, discriminação e concurso público**. Viva, Maceió, 2015.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo caminho**. 19<sup>a</sup> ed., Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2015.
- COLUCCI, Bruna Colucci; TELLES, Raissa M.; SOUZA, Stefani. O papel da mulher na gestão pública: uma discussão sobre os espaços de liderança, publicado por **Coisa Pública** em 06.07.2023, disponível no endereço eletrônico <https://wp.ufpel.edu.br/coisapublica/2023/09/06/o-papel-da-mulher-na-gestao-publica-uma-discussao-sobre-os-espacos-de-lideranca/>, acesso em 01.02.2024.
- CORDEIRO, Carla Priscilla Barbosa Santos; LINS JÚNIOR, George Sarmento. A ocupação dos cargos públicos ao longo da história brasileira: o concurso público como instrumento jurídico por excelência para a escolha dos agentes públicos. In CARVALHO, Fábio Lins de Lessa; CORDEIRO,

Carla Priscilla Barbosa Santos. **Direito dos Concursos Públicos**. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2016.

DEMANT, Peter. Direitos para os excluídos. In PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). **História da Cidadania**. Ed. Contexto, 6<sup>a</sup> ed., São Paulo, 2016.

DOMINGUES, José Maurício. Patrimonialismo e neopatrimonialismo. AVRITZER, Leonardo et al (Orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

FANJUL, Sergio C. A meritocracia é uma armadilha, texto publicado em 18.07.2021 no sítio eletrônico de *El País*, disponível no endereço eletrônico <https://brasilelpais.com/economia/2021-07-18/a-meritocracia-e-uma-armadilha.html>, acesso em 01.02.2024.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro**, 3<sup>a</sup> ed., Globo, Rio de Janeiro, 2001.

FERNANDES, Érika Capella; NOHARA, Irene Patrícia. Retrocessos da positivação do princípio da subsidiariedade: a inconstitucionalidade da reforma pretendida pela PEC 32/2020. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 18, n. 3, p. 219-235, dez. 2023.

FIGUEIREDO, Luciano Raposo. A corrupção no Brasil Colônia. In AVRITZER, Leonardo et al (Orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **Homens livres na ordem escravocrata**, Editora Unesp, 4<sup>a</sup> edição, São Paulo, 1997.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade**. Ed. Renovar, Rio de Janeiro, 2001.

GOUVÊA, Gilda Portugal. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. Paulicéia, São Paulo, 1994.

GUEDES, Paulo; HAZIN, Elizabeth Machado de Assis e a administração pública federal. Brasília: Edições do Senado Federal, 2006.

HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. Companhia das Letras, trad. Paulo Geiger, 1<sup>a</sup> ed., São Paulo, 2018.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto.** O município e o regime representativo no Brasil, 7<sup>a</sup> edição, Companhia das Letras, São Paulo, 2012.

LOBELLO DE OLIVEIRA ROCHA, Francisco. **Regime jurídico dos concursos públicos.** Editora Dialética, São Paulo, 2006.

MALONE, Patrick S. **Diversity, the Newest Era in Public Personnel Administration,** PA Times, American Society for Public Administration, texto publicado em 13.03.2023, disponível no endereço eletrônico <https://patimes.org/diversity-the-newest-era-in-public-personnel-administration>, acesso em 31.01.2024.

MARKOVITS, Daniel. **The Meritocracy Trap. How America's foundational myth feeds inequality, dismantles the middle class and devours the elite.** Penguin Books, New York, 2019.

MOREIRA, João Batista Gomes. Princípios constitucionais da legalidade e da eficiência nos concursos públicos. In MOTTA, Fabrício (coord.) **Concurso público e Constituição**, Belo Horizonte, Fórum, 2005.

NABUCO, Joaquim. **O Abolicionismo.** Vozes de Bolso, Petrópolis, 2012, edição digital, disponível no endereço eletrônico [file:///D:/Downloads/O%20Abolicionismo%20-%20Joaquim%20Nabuco%20\(2\)%20\(1\).pdf](file:///D:/Downloads/O%20Abolicionismo%20-%20Joaquim%20Nabuco%20(2)%20(1).pdf), acesso em 09 de dezembro de 2023.

PIKETTY, Thomas. **Uma breve história da igualdade.** Intríseca, trad. Maria de Fátima Oliva do Couto, 1<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro, 2022.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo,** Companhia das Letras, São Paulo, 2011.

RIBEIRO, Celso Diniz. Escritores diplomatas: a trajetória do trabalho intelectual brasileiro no século XIX, IPOTESI, JUIZ DE FORA, v.21, n.2, p.84-96, jul./dez. 2017.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. **Derecho de la Función Pública**, quinta edición, Tecnos, Madrid, 2008.

SANDEL, Michael J.. **A tirania do mérito. O que aconteceu com o bem comum?** Civilização brasileira, tradução de Bhuvi Libanio, 6<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro, 2021.

SILVA, Tatiana Dias; CAMPOS, André Gambier; AVELAR, Adriana; ARAÚJO, Carla. **Custos de um Concurso para a Magistratura: uma análise**

a partir da perspectiva de inclusão racial. **Boletim de Análise Político-Institucional, IPEA**, n. 31, Dez. 2021, texto disponível no endereço eletrônico [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11039/13/bapi\\_31\\_custos\\_concurso.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11039/13/bapi_31_custos_concurso.pdf), acesso em 02.02.2024.

**VIEIRA**, Antônio. **Sermão do Bom Ladrão**, 1655, domínio público, disponível no endereço eletrônico [http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=16404](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=16404), acesso em 25 de maio de 2024.

**YOUNG**, Michael. **The rise of the meritocracy**. Penguin Books, Harmondsworth, 1958.

## Sítios eletrônicos

Atlas do Estado brasileiro, **IPEA**, disponível no endereço eletrônico <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>, acesso em 02.02.2024.

Brasil tem menos servidores que EUA, Europa e países vizinhos, escrita por Alexa Salomão e publicada em 30.07.2023 na **Folha de São Paulo**, disponível no endereço eletrônico <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/07/brasil-tem-menos-servidores-que-eua-europa-e-paises-vizinhos.shtml#:~:text=Na%20m%C3%A9dia%20dos%20pa%C3%ADses%20da,48%25%20do%20total%20de%20trabalhadores>, acesso em 02.02.2024.

CNJ aprova regra de gênero para ampliar número de juízas, publicada em 26.09.2023 no site Agência Brasil, disponível no endereço eletrônico <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2023-09/cnj-aprova-regra-de-genero-para-ampliar-numero-de-juizas#:~:text=A%20aprova%C3%A7%C3%A3o%20da%20medida%20pelo,ju%C3%ADzes%2C%20%C3%A9%20formada%20por%20mulheres>, acesso em 02.02.2024.

Concursos: PL que amplia cota de negros para 30% avança no Senado, notícia publicada em 15.12.2023, no site **Folha Dirigida**, disponível no endereço eletrônico <https://folha.qconcursos.com/n/concursos-pl-que-amplia-cota-racial-avanca-no-senado>, acesso em 01.02.2024.

Ministro negro quebra tabu no STF, publicado em 05.06.2003 no site **Memorial da Democracia**, disponível no endereço eletrônico <http://memorial-dademocracia.com.br/card/ministro=-negro-quebra-tabu-no-stf#:~:text=De%20origem%20humilde%2C%20Barbosa%20%C3%A9%20cargo%20>

em%2066%20anos&text=Sessenta%20e%20seis%20anos%20ap%C3%B3s,-da%20mais%20alta%20corte%20nacional, acesso em 01.02.2024.

Número de pessoas com deficiência no serviço público federal cresceu 70% entre 2014 e 2023, publicada em 21.09.2023 no site da **Secretaria de Comunicação da Presidência da República**, disponível no endereço eletrônico <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/09/numero-de-pessoas-com-deficiencia-no-servico-publico-cresceu-70-entre-2014-e-2023>, acesso em 02.02.2024.

Participação de mulheres no governo Bolsonaro é uma das menores do mundo, publicada no site da **Confederação Nacional de Trabalhadores em Saúde**, em 13.03.2019, disponível no endereço eletrônico <https://cnts.org.br/noticias/participacao-de-mulheres-no-governo-bolsonaro-e-uma-das-menores-do-mundo/>, acesso em 02.02.2024.

Qual o efeito da cota racial no setor público. E como aprimorá-la, publicada em 23.08.2022 no site **Nexo**, com endereço eletrônico disponível em <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2022/09/23/Qual-o-efeito-da-cota-racial-no-setor-p%C3%BAblico.-E-como-aprimor%C3%A1-la>, acesso em 01.02.2024.

---

## FÁBIO LINS DE LESSA CARVALHO

Doutor em Direito Administrativo pela Universidad de Salamanca, Professor Associado da Faculdade de Direito de Alagoas da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e do Centro Universitário CESMAC, Procurador do Estado de Alagoas, Advogado, Presidente do Instituto de Direito Administrativo de Alagoas (IDAA), Membro do Conselho Consultivo do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA).

Endereço profissional: Av. Lourival Melo Mota, S/n – Tabuleiro do Martins, Maceió – AL, Brasil.

**ORCID ID:** <https://orcid.org/0000-0002-3621-7290>

**E-MAIL:** [fabiolinslc@hotmail.com](mailto:fabiolinslc@hotmail.com)

Recebido em: 20/02/2024

Aceito em: 07/09/2024



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Autores e autoras cedem à Revista Sequência direitos exclusivos de primeira publicação, ficando o trabalho licenciado sob a Creative Commons Attribution 4.0 International License. A licença autoriza que terceiros remixem, adaptem e ou criem a partir do trabalho publicado, indicando o crédito ao trabalho original e sua publicação inicial. Os autores têm permissão para assumir contratos adicionais em separado, com distribuição não exclusiva da versão publicada na Revista Sequência, indicando, de todo modo, a autoria e publicação inicial neste periódico.