

# AÇÕES AFIRMATIVAS EM CONCURSOS PARA DOCENTES DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS E A ADOÇÃO DE COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO<sup>1</sup>

Anna Carolina Venturini<sup>2</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o sistema brasileiro de ensino superior passou por diversas transformações (Heringer, 2014; Lázaro, 2018; Lima, 2010), principalmente relacionadas à criação de políticas de ações afirmativas (Feres Júnior *et al.*, 2018) e à ampliação do acesso de alunos de escolas públicas, de baixa renda e autodeclarados pretos, pardos e indígenas aos cursos de graduação.<sup>3</sup>

Ainda que a política pública tenha promovido a diversificação do corpo discente nas universidades, o mesmo não se observa no corpo docente. Apesar da falta de dados sistemáticos sobre a composição racial do corpo docentes das universidades públicas brasileiras, é possível notar que o sistema é fortemente marcado por desigualdades regionais, étnico-raciais e econômicas (Artes, 2016).

Ações afirmativas já vêm sendo adotadas para o ingresso em alguns cursos de pós-graduação *stricto sensu* de universidades públicas (Venturini, 2017; 2019; Venturini e Feres Júnior, 2020) e também em concursos públicos em geral (Souza, 2010; Volpe e Silva, 2016) e para a contratação de professores (Mello e Resende, 2019; 2020). No caso dos concursos públicos para docentes, ainda são incipientes os estudos dedicados a compreender a implementação da Lei nº 12.990/2014, a adoção das cotas por outros entes federativos e a criação de comissões para validação da autodeclaração racial.

Diante desse cenário, este artigo traz um panorama das universidades públicas que estabeleceram cotas para negros (pretos e pardos)<sup>4</sup> em seus concursos para docentes, os critérios para a reserva e a criação de comissões de heteroidentificação. Para tanto, foi realizado um levantamento de normativos publicados até dezembro de 2020 regulamentando as comissões nos concursos públicos para docentes (professor efetivo, substituto e/ou temporário) de universidades públicas federais e estaduais. Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas (Mosley, 2013) com representantes de comissões e de pró-reitorias de gestão de pessoas de cinco universidades públicas federais (uma no Norte, três no Nordeste e uma no Sudeste) para compreensão dos desafios de implementação. Apesar dos convites enviados, não foi possível realizar entrevistas com representantes de universidades estaduais da amostra. Este texto apresenta resultados da investigação sobre o processo de implementação das cotas para candidatos negros nos concursos da carreira de magistério superior nas universidades públicas federais e estaduais e dos desafios enfrentados pelas comissões de heteroidentificação.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi31art14>

2. Pós-doutoranda vinculada ao Programa Internacional de Pós-Doutorado (International Postdoctoral Program – IPP) pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap).

3. Lei nº 12.711/2012, alterada pela Lei nº 13.409/2016, que incluiu as pessoas com deficiência.

4. Sobre a junção de pretos e pardos, ver Daflon, Carvalhães e Feres Júnior (2017) e Loveman, Muniz e Bailey (2012).

## 2 AÇÕES AFIRMATIVAS NOS CONCURSOS PARA DOCENTES

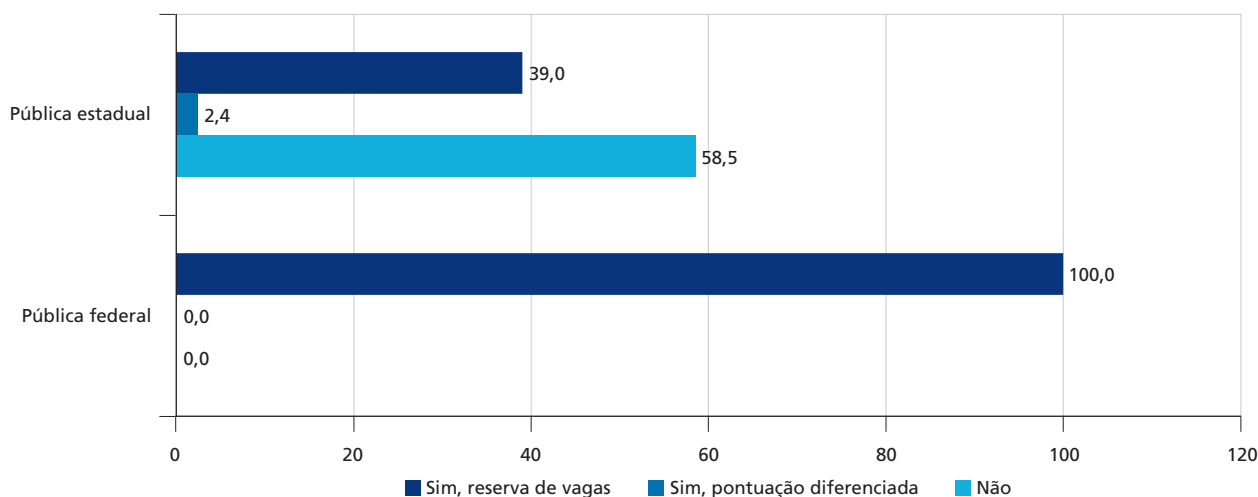
Em 2014, foi aprovada a primeira ação afirmativa com recorte exclusivamente racial<sup>5</sup> em âmbito nacional: a Lei Federal nº 12.990/2014, que reserva 20% das vagas nos concursos públicos federais para pessoas negras. Trata-se de um mecanismo relevante para o combate ao racismo estrutural (Almeida, 2019), pois impactou toda a administração pública federal e foi replicado por outros entes federativos e órgãos do Poder Judiciário.<sup>6</sup>

O levantamento identificou que, das 109 universidades públicas, apenas 22% não possuem algum tipo de ação afirmativa nos concursos para professores, 77,1% adotam a modalidade de reserva de vagas e 0,9%, a modalidade de pontuação diferenciada no processo seletivo.<sup>7</sup> Enquanto as universidades federais adotam integralmente a reserva de vagas, nas estaduais há ambas as modalidades. Destaca-se ainda que 81% das universidades adotaram cotas em decorrência da Lei Federal nº 12.990/2014, enquanto 19% criaram por determinação de leis estaduais – como é o caso de Bahia (Lei Estadual nº 13.182/2014), Maranhão (Lei Estadual nº 10.404/2015), Mato Grosso do Sul (Lei Estadual nº 3.594/2008 e Decreto nº 13.141/2011), Paraná (Lei Estadual nº 14.274/2003) e Rio de Janeiro (Lei Estadual nº 6.067/2011) – ou de decretos estaduais, como no Rio Grande do Sul (Decreto Estadual nº 52.223/2014).

GRÁFICO 1

### Universidades com ações afirmativas, segundo modalidade e categoria administrativa

(Em %)



Elaboração da autora.

Obs.: N = 109.

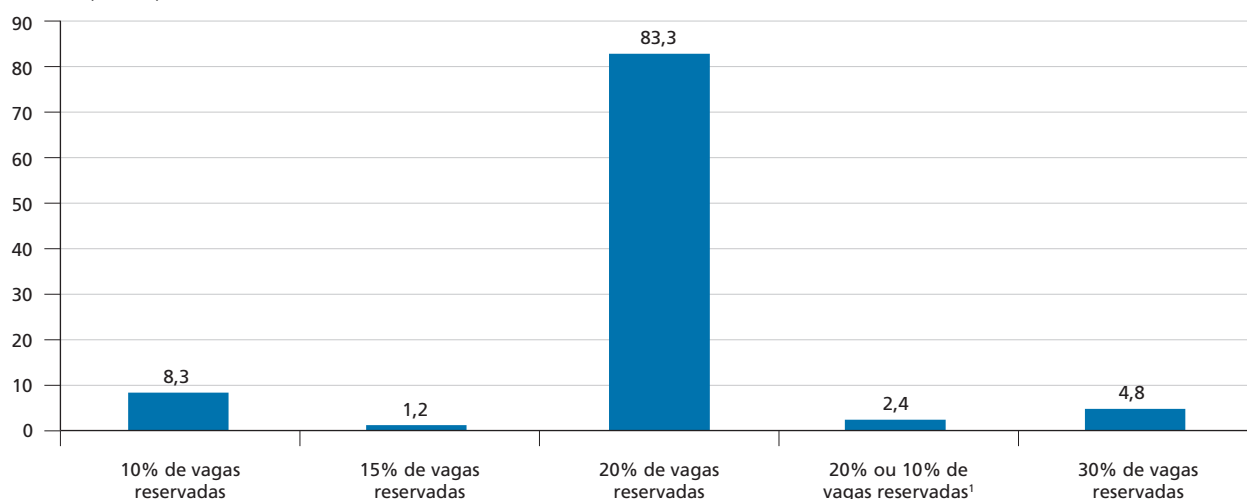
O percentual reserva varia de 10% a 30%, podendo ser maior ou menor a depender do número de vagas oferecidas. A lei do Rio de Janeiro estabelece que, se o número de vagas for igual ou inferior a vinte, o percentual da reserva será de 10%, caso seja maior do que vinte, a reserva será de 20%.

5. No ensino superior, o principal critério das cotas é a conclusão do ensino médio em instituições públicas, de modo que os critérios de renda, raça/cor e deficiência são complementares.

6. Segundo a Resolução nº 203/2015 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

7. A Universidade Virtual do Estado de São Paulo (Univasp) adota essa modalidade em cumprimento ao Decreto Estadual nº 63.979/2018.

GRÁFICO 2  
Universidades com vagas reservadas, segundo percentual de reserva  
(Em %)



Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> Caso do Rio de Janeiro.

Obs.: N = 84.

Um aspecto que chama atenção é como se dá a aplicação das cotas. Como já demonstrado pelos estudos de Mello e Resende (2019; 2020) e de Silva e Silva (2014), a Lei nº 12.990/2014 estabelece que a reserva de 20% será aplicada sempre que o número de vagas for igual ou superior a três, o que é um desafio em concursos para docentes com baixo número de vagas. O levantamento de Mello e Resende (2019; 2020) mostra que menos de 5% das vagas nos concursos para docentes das universidades federais havia sido reservada para negros no período analisado. A maioria das universidades continua publicando um edital para cada vaga, o que leva à não aplicação da lei de imediato. Todavia, essa prática vai de encontro com o estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41 do Distrito Federal:

- i) os percentuais de reserva de vaga devem valer para todas as fases dos concursos; ii) a reserva deve ser aplicada em todas as vagas oferecidas no concurso público (não apenas no edital de abertura); e iii) os concursos não podem fracionar as vagas de acordo com a especialização exigida para burlar a política de ação afirmativa, que só se aplica em concursos com mais de duas vagas; (...).<sup>8</sup>

Diante disso, algumas universidades estabeleceram procedimentos internos para garantir a aplicabilidade da reserva de vagas. O levantamento identificou universidades que aglutinam vagas em um único edital e as vagas reservadas são sorteadas entre todas as previstas no edital. Nota-se a existência de três modalidades de sorteio, como demonstradas no quadro 1.

A universidade 1 da pesquisa adotava a alternativa 2, mas notou-se que algumas vagas eram sorteadas e não recebiam nenhuma inscrição, o que impossibilitava a aplicação da reserva. Por isso, a universidade decidiu adotar a alternativa 3 para garantir que as vagas reservadas tenham chances de serem preenchidas. Já a representante da universidade 4 afirmou que a alternativa 1 está mais alinhada com os princípios da transparência e da publicidade que regem a administração pública (art. 37 da Constituição Federal de 1988), pois antes da inscrição o candidato já sabe se a vaga que pleiteia é reservada ou não.

8. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13375729>>.

## QUADRO 1

### Modalidades de sorteios

Alternativa 1	Realizado antes da publicação do edital, indicando quais vagas serão ou não reservadas para candidatos negros.
Alternativa 2	Feito após a publicação do edital e antes da inscrição dos candidatos, sendo lavrada uma ata ou aditivo constando quais vagas serão reservadas, podendo ocorrer casos em que nenhuma pessoa se candidata à vaga e ela é automaticamente transferida para a ampla concorrência.
Alternativa 3	Elaborado após a publicação do edital e após a inscrição dos candidatos, englobando apenas as vagas com pessoas negras inscritas.

Elaboração da autora.

### 3 COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO

As comissões de heteroidentificação têm como objetivo validar a autodeclaração racial de candidatos(as) aprovados(as) nos concursos, o que deve ser feito tendo o fenótipo<sup>9</sup> como principal critério. Criadas com o objetivo de combater fraudes nas seleções, as comissões são alvo de debates, já que sua atividade envolve o sentido de raça e discriminação racial (Daffon, Carvalhães e Feres Júnior, 2017; Silva e Leão, 2012). Entre as universidades que possuem ação afirmativa nos concursos, 83,3% estabelecem a verificação da declaração racial por meio comissões criadas para essa finalidade. Em 3,6% delas, verificou-se que a comissão está em processo de formação.

As comissões estão presentes nas universidades estaduais e federais. Nas estaduais, apenas 41,2% das que possuem ação afirmativa criaram comissões, nas federais, o percentual é de 98,5%.<sup>10</sup> A maioria foi criada a partir de 2017, havendo maior concentração em 2018 e 2019, o que provavelmente está relacionado à publicação da Portaria Normativa nº 4/2018 pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), que serve de parâmetro para instituições federais.

Grande parte das universidades federais (76,5%) utiliza a portaria como base para a criação e o funcionamento das comissões, mas há universidades com normativas internas que repetem disposições da portaria e incluem aspectos específicos referentes ao seu contexto e funcionamento. A universidade 1 criou um grupo de trabalho para discutir a questão em 2019 e aprovou uma resolução em 2020 após consulta pública e debates com movimentos sociais. Segundo os entrevistados, o grupo realizou conversas e eventos com Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros (Neabs) de outras instituições para troca de experiências, o que fortaleceu a proposta de resolução apresentada ao conselho universitário. Em se tratando de uma política nova, a busca por experiências bem-sucedidas e dificuldades é um mecanismo para reduzir a incerteza e ampliar a legitimidade das ações (Dolowitz e Marsh, 1996; Weir e Skocpol, 1985). Enquanto há universidades que criam comissões específicas para cada concurso, há outras que criaram comissões gerais responsáveis por acompanhar os concursos públicos para servidores (docentes e técnicos) e, em alguns casos, as seleções para graduação e pós-graduação. Esse é o caso da universidade 4, que em 2019 criou uma comissão geral responsável por todos os procedimentos de heteroidentificação, sendo composta por subcomissões para cada tipo de seleção.

Notam-se modelos diferenciados de composição das comissões, como chamadas para possíveis interessados (universidade 4), levantamentos de pessoas (de dentro e fora da universidade) que têm proximidade com a temática (universidade 2) e servidores da universidade “selecionados a dedo”

9. O STF já estabeleceu o fenótipo como critério definidor do direito à cota em duas ações: a ADC nº 41 em 2017 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186 em 2012. Também consta no art. 9º da Portaria Normativa nº 4/2018.

10. Não foi identificada comissão na Universidade Federal do Amapá (Unifap). O último concurso docente foi realizado em 2019 e não foi aplicada a reserva racial por conta do número de vagas para cada área do conhecimento.

(universidade 3). Destaca-se a importância das oficinas de formação para os integrantes das comissões. Os treinamentos duram em média vinte horas e incluem formações sobre aspectos legais das ações afirmativas, procedimentos das comissões e temas ligados às relações raciais, como formação histórica étnico-racial, desigualdades raciais e sociais, racismo, colorismo, fenótipos, entre outros.

#### 4 DESAFIOS DAS COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO

As comissões enfrentam desafios relacionados ao seu funcionamento, à formação dos membros e à legitimidade das decisões. Os entrevistados relataram que, apesar de menos frequentes em concursos para docentes (substitutos e efetivos), há processos administrativos e judiciais em que candidatos questionam as decisões das comissões. Em geral, os questionamentos envolvem procedimentos da comissão (iluminação no local e a distância da comissão, no caso da pandemia em razão das medidas sanitárias) e alegações de que é preciso utilizar o critério genótipo.<sup>11</sup>

Para mitigar os questionamentos, a representante da universidade 4 ressaltou a importância das formações e capacitações para fortalecer os pareceres. Ela destacou a participação do Ministério Público Federal (MPF) e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) nas formações, o que contribuiu para o fortalecimento dos aspectos legais e procedimentais. Entretanto, chama a atenção o fato de esses órgãos terem entendimentos muitas vezes contrários aos dos membros da comissão. Enquanto o MPF e a OAB recomendam que, em caso de dúvida sobre a identificação racial, a comissão aprove a autodeclaração, algo semelhante ao princípio da presunção de inocência (*in dubio pro reo*) previsto na legislação,<sup>12</sup> essa perspectiva encontra resistência nas comissões e também na literatura (Dias, 2018).

Segundo o representante da universidade 2, os questionamentos parecem ter relação com uma falta de compreensão por parte dos candidatos a respeito da política de cotas e com dúvidas sobre a função da comissão. Por isso, ele destaca a importância de a comissão partir do princípio de que as pessoas desejam fraudar, pois há casos de incompreensão sobre a identidade racial e é necessário que a comissão atue com cuidado e respeito. Sobre isso, Dias (2018, p. 146) argumenta que “há urgência em entendermos, em separarmos eventual desacordo na declaração de determinado candidato(a) (algo subjetivo) com fraude na declaração”.

A falta de comprometimento de membros das comissões também foi destacada, seja com relação aos treinamentos e leituras sobre a temática, seja na busca por modelos. O representante da universidade 3 destacou que a comissão foi instituída em 2019 e que desde então ocorreu uma rotatividade de membros, já que alguns não finalizaram a formação de vinte horas ou solicitaram a remoção por motivos pessoais ou profissionais.

A pandemia de Covid-19 impactou a realização de concursos e o funcionamento das comissões. A maioria das universidades suspendeu concursos, especialmente para professores efetivos, de modo que muitas comissões ficaram inoperantes em 2020 (universidades 1, 3 e 5). No entanto, a universidade 4 realizou avaliação presencial em um concurso para professor substituto em 2020, caso em que as medidas sanitárias incluíram um espaço amplo e distância entre as pessoas. Porém, o formato ensejou questionamentos sobre como a iluminação e a distância atrapalharam a avaliação.

11. ADPF 186/2012: “b) o julgamento deve ser realizado por fenótipo e não por ascendência”.

12. Artigo 3º, § 2º, da Portaria Normativa nº 4/2018, e voto do relator na ADC nº 41/STF: “68. (...) Nas zonas de certeza positiva e nas zonas de certeza negativa sobre a cor (branca ou negra) do candidato, não haverá maiores problemas. Porém, quando houver dúvida razoável sobre o seu fenótipo, deve prevalecer o critério da autodeclaração da identidade racial”. Disponível em: <<https://bit.ly/3JUqMIY>>.

Há universidades que estão realizando o procedimento de avaliação por meio virtual (universidade 4), o que, na opinião dos representantes das universidades 3 e 4, é desafiador por conta dos debates sobre local, iluminação, qualidade da câmera, aspectos técnicos e riscos de manipulação de vídeos e imagens que influenciem na avaliação do fenótipo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reserva de vaga nos concursos públicos é um mecanismo fundamental para proporcionar a necessária diversificação étnico-racial do corpo docente das universidades. No entanto, as cotas ainda predominam nas universidades federais por conta da Lei nº 12.990/2014, havendo um percentual baixo de universidades estaduais que as adotam em seus concursos de magistério superior.

A política também enfrenta desafios, sendo o principal relativo à aplicabilidade da reserva nos concursos com baixo número de vagas. Apesar de algumas universidades adotarem estratégias para garantir a aplicação da reserva e de já existir manifestação do STF a respeito, essa ainda não é a realidade da maioria das universidades.

As comissões enfrentam questionamentos administrativos e judiciais em razão de aspectos procedimentais e de argumentos relativos à avaliação com base no genótipo e não apenas no fenótipo. Esses questionamentos impactam o andamento dos concursos, mas, em última análise, podem ter um caráter pedagógico e auxiliar no processo de aperfeiçoamento dos procedimentos e regras das comissões, conferindo, assim, mais legitimidade a suas decisões. Campanhas informacionais sobre as cotas raciais e o critério fenotípico também podem auxiliar no propósito pedagógico sobre o público das cotas. Além disso, fóruns de discussão entre comissões de universidades federais e estaduais podem ser espaços valiosos para troca de experiências, procedimentos e argumentos.

A Portaria Normativa nº 4/2018 é um avanço procedimental que promoveu a regulamentação das comissões. No entanto, ela estabelece diretivas que não parecem razoáveis e eficientes, tal como o fato de candidatos negros inscritos via ação afirmativas, mas aprovados pela ampla concorrência, terem que passar pela comissão (art. 8º, *caput*). Isso pode resultar em situações em que um candidato negro aprovado em primeiro lugar da ampla concorrência possa ser eliminado caso sua autodeclaração não seja homologada, o que não faz sentido, já que ele não preencheu a vaga reservada.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, S. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. (Feminismos Plurais).
- ARTES, A. Desigualdades de cor/raça e sexo entre pessoas que frequentam e titulados na pós-graduação brasileira. *In*: ARTES, A.; UNBEHAUM, S.; SILVERIO, V. (Org.). **Ações afirmativas no Brasil: reflexões e desafios para a pós-graduação**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2016. p. 19-59.
- DAFLON, V. T.; CARVALHÃES, F.; FERES JÚNIOR, J. Sentindo na pele: percepções de discriminação cotidiana de pretos e pardos no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 2, p. 293-330, 2017.
- DIAS, G. R. M. Considerações à Portaria Normativa nº 4 de 6 abril de 2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *In*: DIAS, G. R. M.; TAVARES JUNIOR, P. R. F. (Org.). **Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos**. Canoas: IFRS, 2018. p. 142-175.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. **Political Studies**, v. 44, n. 2, p. 343–357, 1996.

FERES JÚNIOR, J. *et al.* **Ação afirmativa: conceito, história e debates**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.

HERINGER, R. Um balanço de 10 anos de políticas de ação afirmativa no Brasil. **Tomo**, n. 24, p. 17-35, 2014.

LÁZARO, A. Ação afirmativa na educação: avanços e limites da política. **Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 34, p. 85-117, 2018.

LIMA, M. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. **Novos Estudos**, n. 87, p. 77-95, jul. 2010.

LOVEMAN, M.; MUNIZ, J. O.; BAILEY, S. R. Brazil in black and white? Race categories, the census, and the study of inequality. **Ethnic and racial studies**, v. 35, n. 8, p. 1466-1483, 2012.

MELLO, L.; RESENDE, U. P. de. Concursos públicos para docentes de universidades federais na perspectiva da Lei 12.990/2014: desafios à reserva de vagas para candidatas/os negras/os. **Sociedade e Estado**, v. 34, n. 1, p. 161-184, jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Concursos públicos federais para docentes e ações afirmativas para candidatos negros. **Cadernos de Pesquisa**, v. 50, n. 175, p. 8-29, mar. 2020.

MOSLEY, L. (Ed.). **Interview research in political science**. Ithaca: Cornell University Press, 2013.

SILVA, G. M.; LEÃO, L. T. S. O paradoxo da mistura: identidades, desigualdades e percepção de discriminação entre brasileiros pardos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 80, p. 117-133, out. 2012.

SILVA, T. D.; SILVA, J. M. da. **Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei nº 6.738/2013**. Brasília: Ipea, 2014. (Nota Técnica, n. 17).

SOUZA, M. G. de. **Ações afirmativas e inclusão de negros por “cotas raciais” nos serviços públicos do Paraná**. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2010.

VENTURINI, A. C. Formulação e implementação da ação afirmativa para pós-graduação do Museu Nacional. **Cadernos de Pesquisa**, v. 47, n. 166, p. 1292-1313, dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Ação afirmativa na pós-graduação: os desafios da expansão de uma política de inclusão**. 2019. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

VENTURINI, A. C.; FERES JÚNIOR, J. Affirmative action policy in graduate studies: the case of public universities. **Cadernos de Pesquisa**, v. 50, n. 177, p. 882-909, jul. 2020.

VOLPE, A. P. S.; SILVA, T. D. **Reserva de vagas para negros na administração pública**. Brasília: Ipea, 2016.

WEIR, M.; SKOCPOL, T. State structures and the possibilities for “Keynesian” responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States. *In*: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 107-163.

