

AS POSSIBILIDADES DE APRIMORAMENTO NA IMPLEMENTAÇÃO DAS COTAS RACIAIS EM CONCURSOS PÚBLICOS: REFLEXÕES A PARTIR DO CONTEXTO DA UFRJ¹

Lucas Mateus Gonçalves Bulhões²

Dyego de Oliveira Arruda³

1 INTRODUÇÃO

As cotas raciais perfazem um tipo de política de ação afirmativa cujo propósito é possibilitar com que as pessoas negras possam efetivamente acessar espaços de poder e de agência nas sociedades contemporâneas, de modo a termos elementos que, de alguma forma, permitam o combate à lógica do racismo estrutural (Munanga, 2001; Feres Júnior *et al.*, 2018).

Do ponto de vista normativo, as iniciativas mais abrangentes, que resultaram na implementação de políticas de cotas raciais no Brasil, deram-se com a promulgação da Lei nº 12.711, no ano de 2012, que determinou a reserva de vagas para pessoas egressas de escolas públicas, provenientes de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo *per capita*, incluindo negros(as), nos processos seletivos para os cursos ofertados pelas universidades e instituições de ensino técnico mantidas pelo governo federal.

Na esteira da supracitada legislação, promulgou-se, no ano de 2014, a Lei nº 12.990, que preconizou a reserva, para pessoas autodeclaradas negras, de 20% das vagas ofertadas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos nas instituições ligadas à administração pública federal. No cerne da política de cotas raciais em concursos públicos está o objetivo de possibilitar com que uma quantidade maior de pessoas negras possa atuar na esfera do funcionalismo público, fazendo com a oferta de bens e serviços públicos à sociedade ocorra a partir de uma lógica mais inclusiva e diversa, em termos raciais.

Para a implementação das cotas raciais nos concursos públicos, a Lei nº 12.990/2014 determinou que só se “acionaria” o expediente da reserva de vagas pelo critério racial quando a quantidade total de vagas disponibilizadas em edital, para um mesmo cargo e/ou área, fosse igual ou superior a três, ou seja: cargos e/ou áreas com uma ou duas vagas previstas em edital não resultariam na reserva de vagas pelo critério racial.

Mello e Resende (2019), ao avaliarem a implementação das cotas raciais nos concursos públicos para docentes de 63 universidades federais brasileiras, detectaram que, de um universo de mais de 15 mil vagas abertas entre 2014 e 2018, menos de 5% destes postos laborais foram reservados para pessoas negras. Complementando tal perspectiva, Bulhões e Arruda (2020), ao analisarem os concursos públicos para cargos de técnico administrativo em educação (TAE) em uma universidade federal brasileira, constataram a ocorrência de fatores, sobretudo no âmbito da elaboração dos editais

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi31art15>

2. Técnico em assuntos educacionais no Instituto Federal de Pernambuco (IFPE).

3. Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Étnico-Raciais do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (PPRER/Cefet).

dos concursos, que resultaram em uma baixa quantidade de vagas reservadas para pessoas negras, não raro abaixo dos 20% previstos em lei.

Portanto, quais estratégias poderiam ser adotadas na implementação das cotas raciais em concursos públicos, que resultassem no pleno respeito ao percentual de vagas – definido em lei – que deve ser reservado às pessoas negras?

Partindo do supracitado problema de pesquisa, este artigo tem como objetivo propor possíveis estratégias que resultem no aprimoramento da implementação da política de cotas raciais em concursos públicos, possibilitando com que um contingente maior de indivíduos negros efetivamente acesse as oportunidades laborais na administração pública.

É importante destacar que, em termos metodológicos, as inferências e proposições que constam neste artigo foram decorrentes da análise dos editais e dos respectivos quantitativos de pessoas convocadas (tanto na ampla concorrência quanto nas vagas reservadas pelo critério racial) nos concursos públicos, realizados entre 2014 e 2018, para a carreira de TAE da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).⁴ Os dados necessários para o estudo foram provenientes dos registros públicos disponibilizados no sítio eletrônico da Pró-Reitoria de Pessoal (PR-4), da UFRJ.

De forma mais específica, foram considerados os detalhes e quantitativos de pessoas convocadas no âmbito dos seguintes editais: i) nº 390/2014, em que foram nomeadas, ao longo da vigência do edital, um total de 556 pessoas – quase cinco vezes mais em relação às vagas originalmente previstas no concurso; ii) nº 93/2016, em que foram convocadas 370 pessoas – número três vezes maior em relação às vagas previstas no edital; e iii) nº 455/2017, na qual foram chamadas 316 pessoas, pouco mais que o dobro das vagas previstas em edital.

2 AS LACUNAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 12.990/2014

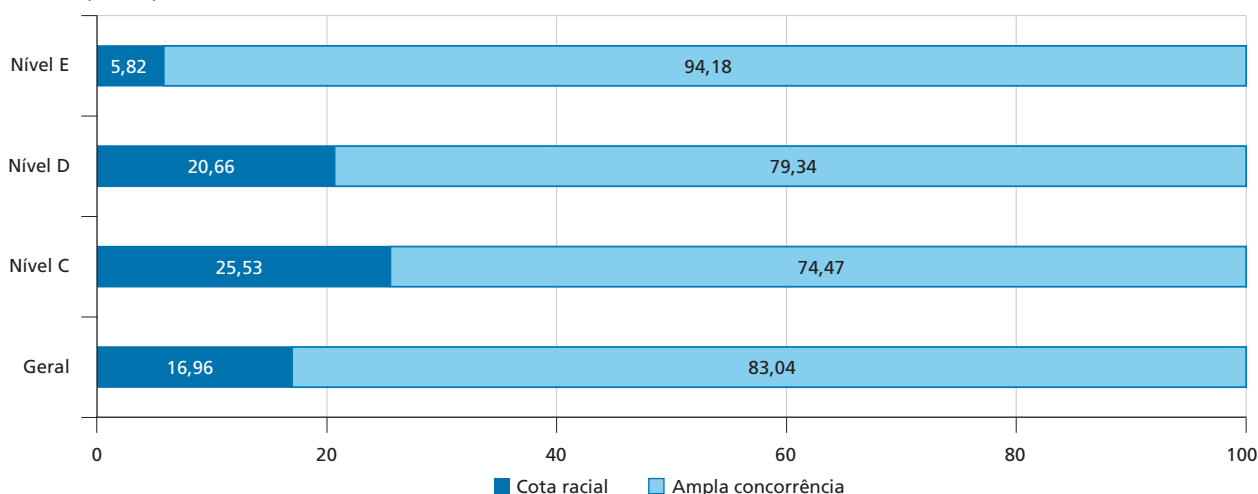
Considerando os quantitativos de pessoas convocadas nos concursos para TAE da UFRJ, percebe-se – conforme consta no gráfico 1 – que menos de 17% do total de vagas foi efetivamente preenchido por pessoas negras convocadas a partir da reserva de vagas pelo critério racial.

Ao particularizarmos a análise com base nos tipos de cargos, percebe-se que os 20% definidos em lei só foram cumpridos nos cargos TAE de nível C (que exigem formação de nível fundamental) e de nível D (que requerem formação de nível médio). Nos cargos TAE de nível E, que requerem formação de nível superior (e que possuem melhores níveis de remuneração), o quantitativo de pessoas convocadas na reserva de vagas a negros foi menor que 6%.

Entre as práticas que podem explicar o descumprimento do percentual definido na Lei nº 12.990/2014, sobretudo quando se consideram determinados cargos/áreas (tais como os TAE de nível E), é possível citar: i) a segmentação de vagas e; ii) a não previsão de convocação posterior de candidatos cotistas negros para as vagas excedentes, surgidas ao longo do prazo de vigência do concurso.

4. A pesquisa resultou na dissertação *Cotas Raciais em Concursos Públicos: a gestão da política institucional da UFRJ na reserva de vagas a negros em cargos de técnico administrativo em educação*, de autoria de Lucas Mateus Gonçalves Bulhões, defendida em julho de 2020 no PPRER/Cefet-Rio de Janeiro.

GRÁFICO 1
Vagas de TAE ocupadas, por escolaridade (2014-2018)
(Em %)



Elaboração dos autores.

No que tange à segmentação de vagas, tal prática se refere às circunstâncias em que se oferece, quando da publicação do edital do concurso, um repertório de cargos/áreas com menos de três vagas (que é o número mínimo que “aciona”, por força de lei, a reserva dos 20% do total de vagas, para pessoas negras), numa dinâmica em que tais cargos/áreas, em uma série de circunstâncias, possuem pré-requisitos muito similares, que poderiam ensejar uma oferta “agregada” das vagas em edital, permitindo com que a Lei de Cotas Raciais em concursos públicos fosse aplicada nesses casos, com resultados concretos voltados às pessoas negras.

Em 2017, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao determinar a constitucionalidade da Lei de Cotas Raciais em concursos públicos, sugeriu a não ocorrência da segmentação de vagas, sob pena de tal expediente implicar em verdadeira afronta aos princípios legais estabelecidos na Lei nº 12.990/2014. De todo modo, a despeito de tal recomendação da instância máxima do judiciário brasileiro, percebe-se a ocorrência da segmentação de vagas nos editais dos concursos públicos, ainda que tal expediente seja decorrente de um desconhecimento quanto à necessidade de que as vagas sejam ofertadas de forma agregada, permitindo a reserva de vagas às pessoas negras, ao abrigo da Lei de Cotas Raciais em concursos públicos.

No Edital nº 455/2017, da UFRJ, por exemplo, o cargo de técnico em assuntos educacionais, a despeito de possuir os mesmos pré-requisitos, em termos de formação acadêmica, foi oferecido de forma fracionada, sob a justificativa de que cada uma das vagas teria uma área de atuação específica – área essa que, no nosso entender, poderia ser definida quando da posse e efetivo exercício dos candidatos aprovados no concurso. O ponto central que merece, aqui, ser sublinhado é o fato de que tais vagas, caso fossem oferecidas de forma agregada, implicariam na reserva de ao menos um posto laboral para pessoas negras, ampliando as possibilidades de acesso desses sujeitos às oportunidades de atuação no funcionalismo público. O quadro 1 traz os detalhes, constantes no Edital nº 455/2017, acerca das vagas para o cargo acima discutido.

QUADRO 1

Opções de vagas para técnico em assuntos educacionais (Concurso nº 455/17)

Código	Cargo	Vagas totais	Classe	Área de atuação	Requisito
A-137	TAE	1	E	Atendimento ao aluno	Graduação em pedagogia ou licenciatura em qualquer área
A-138	TAE	1	E	Educação especial	Graduação em pedagogia ou licenciatura em qualquer área
A-139	TAE	2	E	Geral	Graduação em pedagogia ou licenciatura em qualquer área

Elaborado pelos autores.

Em uma avaliação dos editais para cargos TAE da UFRJ, percebeu-se que de 182 postos laborais abertos para a cidade do Rio de Janeiro no período entre 2014 e 2018, em 41 deles (22,5% do total) foram identificados indícios de segmentação de vagas, sobretudo em virtude do turno de trabalho e/ou do tipo de público a ser atendido pelo potencial servidor, apesar de os cargos possuírem as mesmas exigências, principalmente em termos de formação acadêmica e/ou técnica.

Não obstante, outro fenômeno que merece ser discutido é não previsão de convocação posterior, para vagas excedentes, de candidatos cotistas negros, uma vez que a Lei nº 12.990/2014 só determina a execução dos procedimentos técnicos⁵ para a reserva de vagas a negros quando a quantidade de postos laborais, previstos no edital, é igual ou superior a três.

Nesse sentido, muito embora sejam convocados, ao longo do prazo de vigência do concurso, bem mais do que três candidatos para um cargo que, em edital, só havia uma ou duas vagas previstas, vale dizer que, nessa circunstância, contingentes significativos de pessoas negras ficam alijadas desse processo, uma vez que, nesses casos, sequer há a elaboração de uma lista de pessoas negras aprovadas e aptas a ocuparem as vagas pelo critério racial.

Um caso que ilustra esse fenômeno da não previsão de convocação posterior de pessoas negras ocorreu no cargo de “médico – clínico medicina interna”, no concurso nº 293/2016 da UFRJ. Originalmente, no edital, havia apenas uma única vaga prevista para esse cargo – logo, não se operacionalizou a reserva de vagas a negros e sequer foi elaborada uma lista de cotistas aprovados e potencialmente aptos à convocação. Porém, ao longo da vigência do edital, foram convocados 28 candidatos aprovados na ampla concorrência para o cargo em análise. Sendo assim, aplicando-se o percentual de 20% sobre as 28 convocações, tem-se que ao menos cinco pessoas negras poderiam ter sido convocadas para esse cargo, mas não o foram em função da inexistência de uma lista que possibilitasse a convocação desses indivíduos.

Outro aspecto perceptível, ao analisarmos os editais dos concursos para TAE da UFRJ, foi a inexistência de um padrão para a convocação de pessoas, em vagas excedentes, nos cargos com três ou mais vagas em edital – que possuíam, notadamente, uma lista de aprovados tanto nas cotas raciais quanto na ampla concorrência. Vale frisar que a inexistência de um padrão, com critérios bem delimitados para a convocação dos candidatos da ampla concorrência e das cotas raciais, não raro fez com que, findo o prazo de vigência do concurso, não se respeitasse, sobretudo nos cargos de nível E, a proporção dos 20% de vagas reservadas a pessoas negras.

5. Entre os procedimentos técnicos para a reserva de vagas a negros nos concursos estão as bancas de heteroidentificação, cujo propósito é aferir aspectos da autodeclaração racial dos candidatos, de modo a evitar o cometimento de possíveis fraudes. Tais bancas são regidas pela Orientação Normativa nº 3/2016 – Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho (SEGRT) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG).

Uma circunstância que revela a inexistência de um padrão para a convocação de candidatos cotistas ocorreu com um dos autores deste artigo que, aprovado em 4º lugar na lista de cotistas negros em um concurso público, não foi imediatamente convocado em substituição à candidata que ficou em 3º lugar no certame e que, muito embora tenha sido nomeada, acabou por desistir formalmente da vaga antes da posse no cargo. Em substituição à supracitada candidata, a instituição nomeou uma pessoa da lista da ampla concorrência. Ao ser inquirida e “acionada” judicialmente, a instituição alegou, em sua defesa, que a interpretação prevalecente na autarquia era a de que a mera nomeação (e não a posse e efetivo exercício) do(a) candidato(a) ensejaria a plena observância à lei – o que é uma interpretação deveras equivocada, que fere os propósitos fundamentais da Lei nº 12.990/2014.

Uma última questão que merece ser trazida à tona é a perspectiva de que o STF, no ano de 2017, quando da definição da constitucionalidade das cotas raciais em concursos públicos, determinou que os 20% definidos em lei devem ser aplicados em todas as vagas oferecidas no concurso – e não apenas naquelas originalmente previstas em edital. Nesse ínterim, percebe-se que o processo de implementação das cotas raciais em concursos carece de aprimoramentos, conforme se discutirá na sequência deste artigo.

3 APRIMORAMENTOS POSSÍVEIS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS COTAS

Dentre os aprimoramentos factíveis, a fim de possibilitar com que a Lei nº 12.990/2014 efetivamente alcance os seus objetivos, é possível citar: i) o combate aos expedientes que resultam em segmentação de vagas, sobretudo quando da elaboração do edital do concurso; ii) a realização dos procedimentos técnicos para a reserva de vagas a negros, em todos os cargos/áreas que potencialmente convocarão mais do que três pessoas ao longo do prazo de validade do concurso; iii) o respeito ao percentual de 20% de vagas reservadas pelo critério racial, ao longo de toda a vigência do concurso – e não somente quando da publicação do edital de abertura do certame; e iv) a definição de critérios e de uma ordem para a convocação de aprovados na ampla concorrência e nas cotas raciais, nas vagas que surgirem ao longo da vigência do concurso.

No que tange, em específico, ao combate em relação aos casos que configuram segmentação de vagas, entendemos que é fundamental um trabalho de formação técnica, sobretudo junto aos servidores que atuam na área de recursos humanos das instituições públicas, para que essas pessoas compreendam a importância da Lei nº 12.990/2014 e entendam a necessidade de se construir estratégias e práticas que evitem a segmentação de vagas.

Além disso, é crucial que os editais dos concursos públicos, antes mesmo de serem publicados e operacionalizados, sejam colocados sob o amplo escrutínio da opinião pública, para que a sociedade civil exerça a função de controle e, dessa forma, denuncie eventuais práticas deliberadas de segmentação de vagas e de potencial afronta aos princípios legalmente instituídos, incluindo aqueles preconizados pela Lei nº 12.990/2014.

Outro aprimoramento que é crucial de ser considerado refere-se à defesa de que os procedimentos técnicos para a reserva de vagas a negros (incluindo a realização das bancas de heteroidentificação) ocorra para cargos/áreas que, a despeito de disporem de uma ou duas vagas previstas em edital, possuem um histórico de convocações que extrapolam o mínimo legalmente requerido para que a reserva de vagas fosse “acionada”. Deve-se frisar que a condução dos procedimentos técnicos para a reserva de vagas a negros não perfaz ato ilegal e contrário aos princípios de gestão da coisa pública.

Pelo contrário: a condução de tais procedimentos técnicos para a reserva de vagas a negros é ato preventivo da administração pública, a fim de que sejam respeitados, de forma ampla, os propósitos da Lei nº 12.990/2014.⁶

Ademais, é importante ainda sublinhar que a garantia dos 20% de vagas reservadas para pessoas negras deve perpassar todas as fases do concurso – e não somente as vagas disponibilizadas no edital de abertura do certame. Sendo assim, seria importante fazer com que conste essa particularidade, de forma explícita, na lei e nos editais de abertura dos concursos, com a definição de garantias e critérios bem delimitados que assegurem o pleno respeito aos propósitos da Lei de Cotas Raciais em concursos.

Por fim entendemos que é relevante o estímulo ao debate que resulte na criação de estratégias que ampliem o escopo da Lei de Cotas Raciais em concursos públicos (abrangendo as várias esferas de poder, para além do governo federal), com a publicização de critérios bem delimitados acerca das regras e da ordem para o provimento dos cargos, tanto na ampla concorrência quanto nas vagas reservadas a negros. O debate em questão deve perpassar os vários segmentos da sociedade civil, a fim de que a implementação das cotas raciais em concursos públicos seja um exemplo de diálogo e democracia, resultando na tão almejada igualdade de oportunidades a todos os sujeitos, independentemente de seu pertencimento racial.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo pretendeu explorar as lacunas e, por conseguinte, as possibilidades de aprimoramento da implementação de cotas raciais em concursos públicos. Em suma, entendemos que esse debate é oportuno e relevante, principalmente porque a Lei nº 12.990/2014 preconizou, a partir de sua promulgação, um prazo-limite de dez anos para que a sua vigência fosse (re)discutida – portanto, ao longo dos próximos anos muito provavelmente os aspectos em torno desta legislação entrarão na pauta do debate público e, por conseguinte, dos processos políticos e legislativos que regem o país.

Nesse sentido, é fundamental marcarmos posição em defesa das políticas de cotas raciais. Conforme já sugerimos na introdução deste artigo, as cotas raciais perfazem uma medida essencial para oportunizar o acesso de pessoas negras aos espaços de poder e de agência na estrutura social brasileira.

Vale dizer que a indicação das lacunas em torno da Lei nº 12.990/2014 revelam que, a despeito da importância e potência desta política pública, ela ainda requer aprimoramentos nos seus processos de implementação, a fim de que o expediente das cotas raciais em concursos públicos possa atingir um contingente maior de pessoas negras, de modo a tornar-se, de forma mais abrangente, uma via de promoção da igualdade de oportunidades na sociedade brasileira.

6. É crucial ponderarmos que a opção do candidato negro por concorrer às vagas reservadas pelo critério racial não exclui o direito de o mesmo candidato concorrer, concomitantemente, às vagas da ampla concorrência no concurso público. Tal previsão está expressamente apontada no art. 3º da Lei nº 12.990/2014.

REFERÊNCIAS

- BULHÕES, L.M.G.; ARRUDA, D.O. Cotas raciais em concursos públicos e a perspectiva do racismo institucional. **Nau Social**, v. 11, n. 20, p. 5-19, out. 2020.
- FERES JÚNIOR, J. *et al.* **Ação afirmativa**: conceito, história e debates. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.
- MELLO, L.; RESENDE, U. P. 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.
- MUNANGA, K. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa das cotas. **Sociedade e Cultura**, v. 4, n. 2, p. 31-43, 2001.
-

