

FATORES LIMITADORES DA EFETIVIDADE DA LEI DE COTAS RACIAIS EM CONCURSOS PÚBLICOS PARA O MAGISTÉRIO SUPERIOR FEDERAL¹

Vanessa Palma²

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 12.990, instituída em 9 de junho de 2014, constitui uma ação afirmativa de inserção de negros e negras nos serviços públicos federais com vigência de dez anos. No seu artigo 1º, essa lei preconiza a obrigatoriedade de que 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para o provimento de cargos na administração pública direta e indireta sejam reservadas a pessoas negras.^{3,4} Conhecida como Lei de Cotas Raciais, sua finalidade é promover a igualdade de oportunidades e corrigir as desigualdades raciais nos cargos públicos federais.⁵ No entanto, passados seis anos de sua vigência, pergunta-se: terá sido efetiva a inserção de negros e negras nos serviços públicos federais?

Em busca de respostas a esse questionamento, realizou-se uma pesquisa em que procurou-se delimitar os concursos para os cargos federais do magistério superior. Este artigo constitui a síntese de alguns resultados apurados na tese de doutorado que foi defendida por esta autora em 2019.⁶

De acordo com dados estatísticos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), é desigual o número de servidores públicos docentes pretos e pardos em relação aos docentes de cor branca. Em 2016 havia 1.295 docentes de cor preta e 8.351 de cor parda, perfazendo um total de 9.646, enquanto os docentes de cor branca totalizavam 84.960 (Palma, 2019). Observa-se uma diferença marcante entre docentes brancos e negros no ensino superior. Indaga-se, nesse sentido, que motivo(s) haverá para tão grande diferença? A resposta pode repercutir em diversos fatores, entre eles racismo estrutural e institucional,⁷ desigualdades socioeconômicas, diferenças de oportunidades e outros. Para Almeida (2018), a estrutura social é racista, uma vez que em todos os espaços há negros em condições subalternas, ora por violência estrutural que se dá na ausência de direitos, ora por violência cultural, que é gerada por incapacidade ou incivilidade.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi31art11>

2. Doutora em educação pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFDG).

3. "Art. 1º Ficam reservadas aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, na forma desta Lei" (Brasil, 2014).

4. "Compõem a administração indireta, no direito positivo brasileiro, as autarquias, as fundações instituídas pelo poder público, as sociedades de economia mista, as empresas públicas e os consórcios públicos. Tecnicamente falando, dever-se-iam incluir as empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, constituídas ou não com participação acionária do Estado" (Di Pietro, 2014, p. 493).

5. "De acordo com nota técnica da Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), 80% dos servidores atuantes na esfera federal, mais precisamente no Poder Executivo, declararam sua raça/cor e, dentre eles, somente 32% são negros. (...) Quanto à distribuição dos cargos com base na categoria cor/raça, o Sistema de Gestão de Pessoas (Sigap) do governo federal informa que a maioria dos servidores públicos federais são pessoas de cor branca, ou seja, 51,7%, enquanto 22,4% dos cargos são ocupados por servidores pardos e 4%, por servidores pretos" (Palma, 2019).

6. Ver Palma (2019).

7. Segundo Almeida (2018), o racismo estrutural é diferente do institucional, no entanto o racismo institucional está inserido dentro do racismo estrutural. Para o autor, o racismo institucional é o domínio de regras, padrões e mecanismos de intervenção que se aplica nos estabelecimentos por meio de parâmetros discriminatórios baseados na raça e que servem para manter a hegemonia do grupo racial no poder.

Ainda que alguns estados da Federação tenham leis de cotas raciais próprias, considera-se que a introdução da Lei nº 12.990/2014 tenha sido um marco para oportunizar e diminuir as desigualdades entre docentes negros e negras no serviço público. Entretanto, pelas evidências dos números, será que a Lei de Cotas Raciais em concursos públicos vem sendo efetivada? Que fatores estarão restringindo sua aplicabilidade?

Por meio do método quanti/qualitativo de caráter exploratório e analítico de pesquisa, procedeu-se ao levantamento dos dados em editais de concursos públicos para docentes do ensino superior de 63 universidades do Brasil, no período entre 2014 – início da vigência da Lei nº 12.990 – até 2017. Esse levantamento auxiliou na formulação de uma base de dados, que desencadeou uma análise qualitativa. A análise visou identificar os principais fatores que incidem na efetividade da Lei de Cotas Raciais em concursos públicos voltados aos docentes de universidades federais.

2 COLETA DE DADOS E ANÁLISE DOS EDITAIS DE CONCURSOS PÚBLICOS PARA O CARGO DO MAGISTÉRIO FEDERAL

Com base no levantamento de editais de concurso público para o magistério federal nas 63 universidades públicas do Brasil, levou-se em conta as seguintes categorias: legislação, editais, oferta de vagas, efetividade da lei. A categoria ofertas de vagas⁸ teve por objetivo levantar o quantitativo de docentes que entraram no serviço público pelo sistema de cotas raciais, com base na porcentagem de 20%, o que desencadeou a identificação dos fatores que, eventualmente, restringem a inclusão de professores(as) negros(as).

A tabela 1 mostra que foram distribuídos em cinco regiões do país um total de 2.391 editais.

TABELA 1
Brasil: vagas totais e reservadas por região (2014 a 2017)

Regiões	Editais	Vagas totais	Vagas reservadas a negros e negras
Centro-Oeste	680	1.323	104
Norte	108	2.734	23
Nordeste	250	2.662	43
Sudeste	801	2.763	93
Sul	552	2.262	111
Total	2.391	11.744	374

Elaboração da autora.

Esses 2.391 editais publicados no período de junho 2014 a 2017 previam 11.744 vagas em todas as universidades federais, nas cinco regiões brasileiras (tabela 2). Evidencia-se, entretanto, que apenas 374 vagas foram reservadas para cotistas negros. Com base na oferta de vagas, conforme preconizado na Lei nº 12.990/2014, que destina 20% das vagas a negros e negras, do quantitativo de 11.744 vagas oferecidas para docentes nas 63 universidades, 2.349 deveriam ser abertas para candidatos negros e não apenas 374.

8. A oferta de vagas para candidatos a cargo de docentes na ampla concorrência e para cotistas se deu pelo levantamento dos editais feito no *Diário Oficial da União* e nos sites das universidades públicas federais.

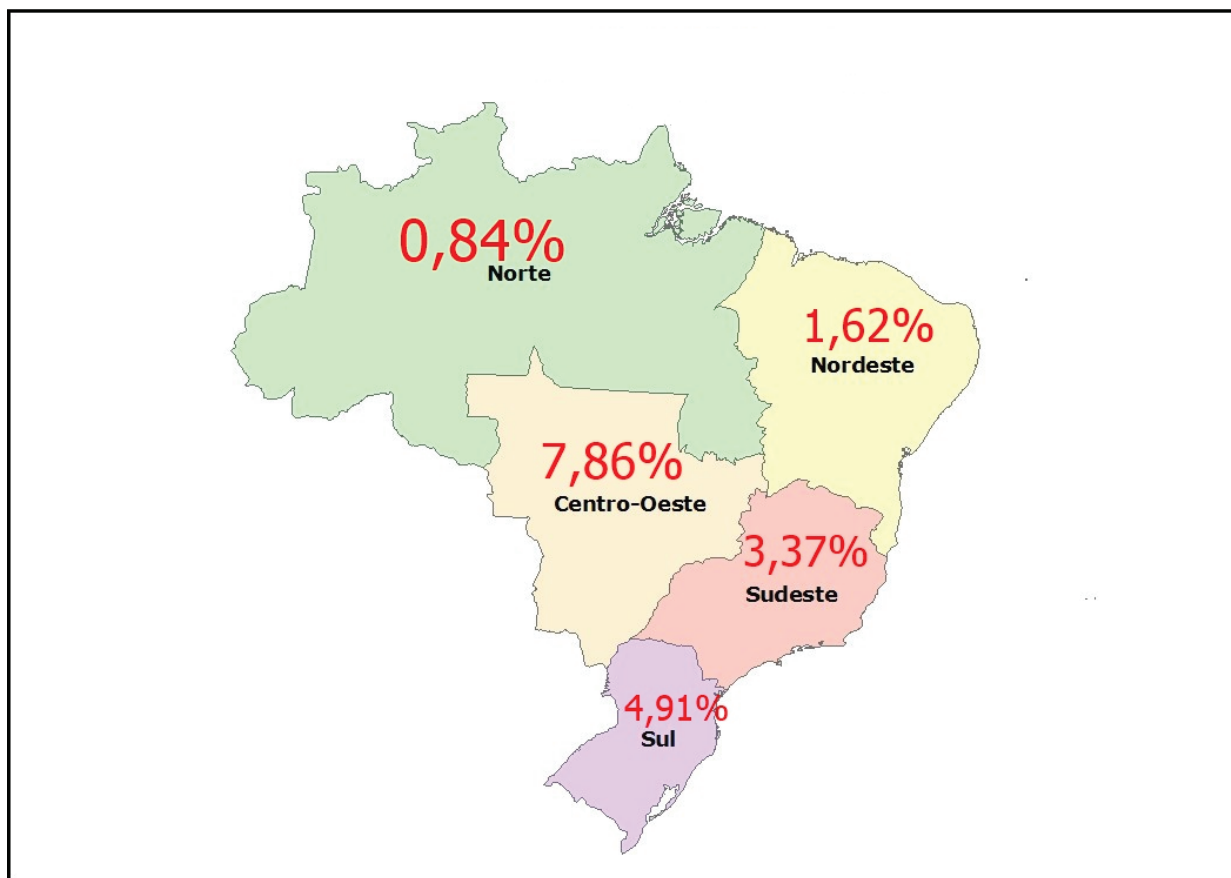
TABELA 2
Brasil: quantitativos numéricos de editais/vagas e porcentagem por região

Período dos dados	Regiões	Editais	Vagas totais	Vagas reservadas a negros e negras	Relação apurada da reserva de cotas (%)	Relação fixada em lei da reserva de cotas (%)
De 2014 ao 1º semestre de 2017	Centro-Oeste	680	1.323	104	7,86	20
	Norte	108	2.734	23	0,84	20
	Nordeste	250	2.662	43	1,62	20
	Sudeste	801	2.763	93	3,37	20
	Sul	552	2.262	111	4,91	20
	Total		2.391	11.744	374	3,18

Elaboração da autora.

Observa-se que, em lugar de 20% de vagas no serviço público reservadas a candidatos(as) negros(as) e previstos na Lei nº 12.990/2014, foram designados apenas 3,18%. Desse modo, verifica-se que a oferta de vagas para candidatos(as) negros(as) não tem sido efetivada no magistério superior federal, conforme se pode constatar nos dados expressos na figura 1.

FIGURA 1
Brasil: relação das porcentagens levantadas da reserva de vagas para docentes negros(as) por região (2014-2017)



Elaboração da autora.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Essas estatísticas sugerem que a Lei nº 12.990/2014 não vinha sendo aplicada em sua totalidade, no período analisado. Cabe destacar que toda norma jurídica deve levar em conta a preservação dos direitos fundamentais e, para tanto, precisa ter efetividade jurídica e social (Santos, 2000, p. 5), isto é, de acordo com o autor, a Lei de Cotas Raciais deve ser respeitada por instituições e membros da sociedade. Veja-se, nesse sentido, o que Reale (1996, p. 135) explicita: “a efetividade social é quando há um reconhecimento do direito pela comunidade”.

Assim, a ação afirmativa tem por finalidade atender a um clamor axiológico na busca pelo valor de igualdade de oportunidades, para que haja uma maior participação social da população negra, ou seja, em conformidade com Dahl (2001), se a sociedade e o Estado não cobrarem, não fiscalizarem, ou seja, faltarem com a participação efetiva com base no fortalecimento das instituições e dos cidadãos, terá como consequência a limitação da sua efetividade. Dessa forma, como a efetividade de uma política pública está intrinsecamente ligada a sua aplicabilidade, caso a norma não seja aplicada em sua plenitude, não será efetiva.

3 FATORES LIMITADORES DA EFETIVIDADE DA LEI DE COTAS RACIAIS EM CONCURSOS PÚBLICOS FEDERAIS NO MAGISTÉRIO PÚBLICO

Na análise dos editais de concursos públicos para os cargos do magistério superior federal identificaram-se diversos fatores que apontam para restrições em relação à Lei de Cotas Raciais aplicada a candidatos negros. Alguns aspectos limitadores serão descritos a seguir.

O primeiro deles se relaciona aos editais que são publicados, haja vista que não existe um regramento específico para a realização desses concursos públicos federais; o que se tem é apenas a previsão constitucional disposta no art. 37, inciso II da Constituição Federal de 1988 sobre a obrigatoriedade de se realizarem concursos de provas e títulos para os cargos de docentes nas universidades públicas. Esse fato explica por que as universidades federais costumam realizar os concursos seguindo as normativas institucionais.

Existe, contudo, por parte das instituições, uma certa discricionariedade que gera muitas lacunas⁹ nos editais, dessa forma, podendo prejudicar o direito dos candidatos, pela falta de clareza com relação aos critérios adotados para o preenchimento de vagas reservadas aos candidatos negros/cotistas, limitando a sua efetividade.

Ao analisar os conteúdos dos editais, notou-se, em várias universidades públicas, a abertura de vagas reservadas para candidatos(as) negros(as) junto com as vagas destinadas à ampla concorrência. Em muitos casos, não fica clara a reserva específica para cotista, conforme definido na legislação. Um exemplo foi constatado no edital de 2016 da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), que destinou 20% das vagas para negros em conjunto com a ampla concorrência, ou seja, não especificou as vagas destinadas para candidatos(as) negros(as).

O segundo fator ocorre nos fracionamentos de editais e de vagas. Cumpre esclarecer que o fracionamento de editais se dá quando há oferta de apenas uma ou duas vaga por edital. A Universidade

9. Um exemplo de lacuna nos editais é o critério de distribuição de vagas reservadas para os(as) candidatos(as) negros(as). Algumas universidades informam que foi realizado sorteio para distribuir as vagas, outras não informam o critério utilizado. Diante desse fato, somente algumas áreas acabam oportunizando vagas para candidatos cotistas negros e outras nunca oferecem. Observa-se, diante desse fato, que o critério de distribuições de vagas reservadas para cotistas acabam sendo oferecidas, quando não ocorre o sorteio, para as áreas e subáreas que não são preenchidas por candidatos da ampla concorrência. Para outros exemplos, ver Palma (2019).

de Brasília (UnB) publicou, em 2014, 108 editais, contendo em todos eles apenas uma vaga. No ano de 2015, publicou o maior quantitativo de editais da região Centro-Oeste, num total de 154 editais isolados, contendo em cada edital uma vaga apenas. No entanto, apesar de não estar cometendo nenhuma irregularidade, de certa forma pode acabar restringindo as vagas para candidatos(as) negros(as), visto que só abre vagas para cotistas quando preveem mais que três vagas por edital, conforme dispõe a Lei nº 12.990/2014 em seu art. 1º, § 1º: “reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no concurso público for igual ou superior a 3 (três)” (Brasil, 2014).

A possibilidade de fracionamento de vagas ocorre quando um edital prevê mais de uma vaga, mas elas são distribuídas por áreas ou subáreas de modo a não exceder mais do que três. Dessa maneira acaba não havendo reserva de vagas para candidatos(as) negros(as).

De acordo com a manifestação do Ministério Público, em Ação Civil Pública (ACP), trata-se de uma distorção do sistema de vagas reservadas para candidatos(as) negros(as).

As distorções no sistema de reserva de vagas produzidas pelas disposições editalícias ora impugnadas denotam sua flagrante ilegalidade, na medida em que o legislador infraconstitucional, ao regulamentar o comando encartado pelo artigo 37, inciso VIII, da Constituição da República de 1988, em nenhum momento estabelece cláusula de exceção relativa à distribuição de vagas em relação à localidade disponibilizada para a vaga. Pelo contrário, o comando legal é claro ao definir que o percentual de vagas reservadas há de ser definido a partir do número total de vagas oferecidas no concurso.¹⁰

Assim, o fracionamento de vagas ocorre quando, por exemplo, em um edital contendo um total de cem vagas para docentes, há uma distribuição de duas vagas para determinada área (duas vagas para geografia, duas direito) ou distribuída por localidade (duas vagas para determinado *campus*). Portanto, disponibilizando duas vagas, não abrem cotas para negros. Para que ocorresse a aplicabilidade da lei de cotas, das cem vagas totais previstas no edital, vinte deveriam ser reservadas para candidatos negros, independentemente da distribuição posterior das vagas. De acordo com a manifestação do Ministério Público de Minas Gerais, apontando que o fracionamento de vagas inviabiliza a Lei de Cotas Raciais, é manifesto que o IFMG transgredir esse dever ao estabelecer mecanismos de fracionamento de cargos postos em concorrência mediante concurso público, inviabilizando a consecução plena dos fins almejados pela Lei nº 12.990/2014.

Evidencia-se, então, que existe em concursos públicos uma problemática relacionada à Lei de Cotas Raciais, em razão do fracionamento das vagas nos editais, que pode desencadear uma limitação da participação de candidatos(as) negros(as) no serviço público federal. Dessa maneira, permitir a implementação de uma política de cotas raciais sem observar a sua real aplicação é ferir as garantias fundamentais do princípio da igualdade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As universidades públicas são espaços que devem influenciar no processo de construção do indivíduo. Por essa razão, é fundamental que esses espaços sejam frequentados por todo tipo de pessoa, a fim de que a representatividade não fique restrita apenas a um grupo. Evidencia-se um número considerável de discentes que tiveram acesso ao ensino superior por meio da Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012).

10. Disponível em: <<https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/439922652/agravo-de-instrumento-ag-50091567920174040000-5009156-7920174040000>>.

O mesmo, contudo, não aconteceu com relação aos(as) docentes negros(as), uma vez que essa representatividade ainda caminha em passos lentos.

Vivencia-se uma estrutura social discriminatória e racista, contexto do qual as instituições não ficam de fora. O racismo institucional é evidenciado em diversos setores sociais. O que se tem observado é a não efetividade da Lei nº 12.990/2014, haja vista que da reserva de 20% das vagas para candidatos(as) negros(as) prescritos na norma, apenas a 3,18% delas são oferecidas, para o cargo de docentes, no magistério público federal, no período entre junho de 2014 e 2017.

Conforme exposto aqui, alguns fatores restritivos que afetam a aplicabilidade dessa lei têm sido identificados, quais sejam: a omissão nos editais de concursos públicos por parte das universidades; a falta de clareza dos critérios adotados; o fracionamento dos editais e/ou vagas nos concursos públicos. Tudo isso acaba afetando a efetividade da norma em questão.

Em decorrência dessas problemáticas que comprometem a efetividade da lei e restringem a participação de candidatos(as) docentes negros(as) nas universidades públicas federais, nota-se que o principal pano de fundo é o racismo institucional, pois é uma ferida que não se fecha, inflamada todos os dias pelo exercício do silenciamento. Muitas vezes essa situação passa despercebida diante dos nossos olhos, como uma forma de racismo camuflado, que acaba repercutindo em situações trágicas e nefastas para a população negra. Por esse motivo, considera-se essencial que, dentro das instituições, a invisibilidade do racismo seja quebrada.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 109, p. 3, 10 jun. 2014.

_____. Ministério do Planejamento. **Painel Estatístico de Servidores Públicos Federais – PEP**. Brasília: Ministério do Planejamento, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticias/planejamento-lanca-o-painel-estatistico-de-pessoal>>. Acesso em: 3 jul. 2017.

_____. Ministério do Planejamento. **Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos**. Brasília: Ministério do Planejamento, [s.d.]. Disponível em: <<https://sso.gestaodeacesso.planejamento.gov.br/casso/login>>. Acesso em: 12 maio 2017.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PALMA, V. **Educação, democracia e inclusão racial**: análise da efetividade da lei de cotas para negros em concursos docentes de universidades federais. 2019. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências Exatas e Tecnologia, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.ufgd.edu.br//jspui/bitstream/prefix/1136/1/VanessaCristinaLourencoCasottiFerreiradaPalma.pdf>>.

REALE, M. **Noções preliminares de direito**. São Paulo: Saraiva, 1996.

SANTOS, M. A. C. A efetividade das normas constitucionais: as normas programáticas e a crise constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 37, n. 147, p. 5-14, 2000.

