

NOVOS HORIZONTES INTERPRETATIVOS DA LEI Nº 12.990/2014 E POLÍTICAS DE REPARAÇÃO: AÇÕES AFIRMATIVAS PARA NEGRAS(OS) E CARREIRA DOCENTE EM UNIVERSIDADES FEDERAIS^{1,2}

Luiz Mello³

Neste texto, busco refletir sobre os impasses na aplicação da Lei nº 12.990/2014, que reserva 20% das vagas de concursos públicos federais para candidatas(os) negras(os), no âmbito da carreira de magistério superior de universidades federais. O ponto de partida é o levantamento realizado em Mello e Resende (2019; 2020) dos editais de concursos públicos para docentes do quadro efetivo de 63 universidades federais,⁴ no período de 9 de junho de 2014 a 31 de dezembro de 2018, no contexto de racismo estrutural e sub-representação de pessoas negras no serviço público federal, como mostram Silva e Lopez (2021). A constatação a que chegamos, reforçada pelos resultados da pesquisa de doutorado de Palma (2019), é que a reserva de vagas legalmente prevista está longe de ser alcançada, como pode-se observar na tabela 1. Vale destacar que apenas 0,53% das(os) docentes efetivas(os) contratadas(os) por universidades federais no período de 2015 a 2019 ocuparam vagas reservadas em editais para candidatas(os) negras(os), com 36 instituições não tendo contratado nenhum(a) professor(a) negro(a) cotista nesse período, conforme estudo da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) (Enap, 2021).

TABELA 1

Vagas oferecidas em concursos públicos para a carreira de magistério superior, das 63 universidades federais, distribuídas por região geográfica (9 jul./2014-31 dez./2018)

Região geográfica	Total de vagas	Ampla concorrência	Para negras(os)	Para pessoas com deficiência
Norte	2.687	2.572 (95,7%)	85 (3,2%)	30 (1,1%)
Nordeste	5.581	5.357 (96,0%)	145 (2,6%)	79 (1,4%)
Centro-Oeste	1.926	1.569 (81,5%)	208 (10,8%)	149 (7,7%)
Sudeste	4.925	4.700 (95,4%)	184 (3,7%)	41 (0,8%)
Sul	3.013	2.468 (82%)	342 (11,3%)	203 (6,7%)
Brasil	18.132	16.666 (91,9%)	964 (5,3%)	502 (2,8%)

Elaboração do autor.

Isoladamente ou de maneira associada, duas são as razões principais para o não cumprimento, nos concursos em questão, da ação afirmativa prevista nos termos do § 1º, do art. 1º, da Lei nº 12.990/2014, que textualmente diz: “A 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 primeira e mais óbvia razão decorre do fato de algumas universidades quase sempre realizarem concursos por meio de editais que oferecem menos de três vagas. Mas uma segunda razão principal é a que se verifica quando os editais

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi31art12>

2. Agradeço ao professor Francisco da Mata Machado Tavares, por sua generosa leitura e suas ótimas sugestões ao texto original, resguardada minha responsabilidade quanto à versão final.

3. Professor titular de sociologia na Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás (UFG).

4. Esse levantamento inicial não contemplou cinco universidades federais criadas por lei em 2018 – Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (Ufape), Universidade Federal de Catalão (Ufcat), Universidade Federal de Jataí (UFJ), Universidade Federal de Rondonópolis (UFR) e Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAR) – e uma em 2019, Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT).

de concursos para docentes oferecem mais de três vagas em diferentes áreas/setores de conhecimento – a exemplo de saúde da família, sociologia das religiões e meteorologia climática –, cada uma com menos de três vagas. Esse é o padrão prevalecente nos concursos da maioria das instituições federais de ensino no Brasil, ignorando-se que a aplicação dos 20% previstos em lei deve incidir sobre o total de vagas do edital e não o de cada área/setor de conhecimento específico.

Aqui vale o registro de que, nas duas situações antes mencionadas, incorre-se nos casos de inviabilização do escopo da lei, antevistos por Silva e Silva (2014), em nota técnica que analisa o projeto de lei que deu origem à Lei nº 12.990, antes de sua aprovação. Importante também salientar que, no Acórdão da Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) nº 41/2017, o Supremo Tribunal Federal (STF) endossa as preocupações mencionadas na nota técnica e condena tanto o fracionamento das vagas de um edital por áreas de conhecimento com menos de três vagas quanto a proliferação de editais para um mesmo cargo com menos de três vagas, quando isso caracterizar uma forma de não cumprimento da legislação relativa a ações afirmativas para pessoas negras. O voto do ministro relator da ADC nº 41/2017, Luís Roberto Barroso, aprovado por unanimidade pelo plenário do STF, textualmente diz: “(...) 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” (Brasil, 2017, p. 3, grifo nosso).

Desde a aprovação da Lei nº 12.990/2014, porém, um conjunto pequeno de universidades encontrou basicamente duas alternativas para a aplicação da reserva de vagas para candidatas(os) negras(os), nos concursos para o quadro de professoras(es) efetivas(os), sempre que os editais oferecem mais de três vagas, mesmo quando divididas por diferentes áreas de conhecimento. A primeira possibilidade de reserva se dá por meio de sorteio prévio, em sessão pública, das áreas de conhecimento cujas vagas serão reservadas, no percentual de 20%, divulgadas no edital do concurso. Já a segunda forma encontrada foi a definição das vagas reservadas *a posteriori*, entre as áreas que tiverem candidatas(os) negras(os) aprovadas(os), a serem nomeadas(os) a partir de lista única de classificação de cotistas, na forma expressa nos respectivos editais.

No quadro 1 encontra-se a lista das universidades federais que, a partir da aprovação da Lei nº 12.990, de 6 de junho de 2014, realizaram reserva de vagas para candidatas(os) negras(os), na proporção de 20%, desde seus primeiros concursos para docentes, com especificação do formato adotado para a definição das áreas contempladas. Ressalte-se que, no caso da Universidade Federal de Itajubá (Unifei), embora as áreas com reserva de vagas já apareçam de forma expressa no edital, não consegui localizar o formato adotado para a definição. Essa mesma observação se refere também a outras sete universidades especificadas no quadro 2.

Por sua vez, dez universidades – basicamente mas não exclusivamente da região Sudeste – realizaram concursos para docentes por meio de editais geralmente com uma vaga – e raramente com mais de duas –, muitas vezes publicados em um mesmo dia, semana ou mês, o que inviabiliza quase sempre a aplicação da Lei nº 12.990/2014.

No período observado (12 de setembro de 2014 a 31 de dezembro de 2018) e até fevereiro de 2021, quase sete anos após a aprovação da mencionada lei, as seguintes instituições ainda adotam esse procedimento: Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade

Federal de São Carlos (Ufscar), Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) e Universidade Federal de Brasília (UnB).

QUADRO 1

Universidades federais que aplicam o percentual de 20% de reserva de vagas em seus concursos públicos para docentes, desde a promulgação da Lei nº 12.990/2012, no formato especificado

	Data do edital	Formato de reserva
Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)	28/7/2014	Sorteio
Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)	10/9/2014	Lista única
Universidade Federal de Pelotas (Ufpel)	15/9/2014	Lista única
Universidade Federal de Lavras (Ufla)	25/9/2014	Lista única
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)	28/10/2014	Sorteio
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	7/11/2014	Sorteio
Universidade Federal de Ouro Preto (Ufop)	23/12/2014	Sorteio
Universidade Federal do Pampa (Unipampa)	20/11/2014	Lista única
Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa) ¹	16/8/2016	Sorteio
Universidade Federal de Itajubá (Unifei) ¹	20/3/2017	Não identificado

Fonte: Editais de concursos (universidades federais 2014-2018)

Nota: ¹ Não foram localizados editais de concursos para docentes anteriores às datas aqui apresentadas.

Vale igualmente o registro de que outras cinco instituições – Universidade Federal do Cariri (Ufca), Universidade Federal da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), Universidade Federal de Alfenas (Unifal), Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA) – também costumam divulgar editais de concursos para docentes ora com menos de três vagas, ora com mais de três vagas, sendo que, nesse segundo caso, distribuídas por diferentes áreas de conhecimento, cada uma com menos de três vagas. Tanto em uma quanto em outra situação a implicação é a mesma: inviabilidade da ação afirmativa no percentual legalmente previsto.

Portanto, no conjunto das 63 universidades federais existentes em 2014, dez reservavam para negras(os) 20% das vagas de seus concursos para docentes desde o início da vigência da Lei nº 12.990; e outras quinze reservavam um percentual muito pequeno de vagas, por geralmente oferecerem editais com menos de três vagas, entre as quais cinco instituições oscilavam entre editais com menos e mais de três vagas. Nesse cenário, todas as demais 38 universidades fizeram concursos, entre 2014 e 2017, por meio de editais com mais de três vagas, distribuídas por diferentes áreas/setores de conhecimento, geralmente com menos de três vagas por área/setor, interpretando a norma em descompasso com a decisão proferida pelo STF, o que implicava a impossibilidade de reserva de vagas para candidatas(os) negras(os) nos termos previstos na Lei nº 12.990/2014.

Essa realidade começou a ser modificada a partir do segundo semestre de 2017, quando a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), talvez sob a influência dos procedimentos adotados por suas coirmãs, UFMT e UFGD, e do acórdão da mencionada ADC nº 41/2017, do STF, decidiu modificar a maneira como calculava o percentual de vagas reservadas para candidatas(os) negras(os) em concursos públicos para docentes, adotando também o sorteio. De lá para cá (fevereiro de 2021), outras 24 universidades, que têm por tradição a abertura de editais de concurso para docentes com mais de três vagas, também modificaram sua interpretação da lei e

passaram a calcular o percentual de reserva a partir do total de vagas do edital, com a definição das áreas/setores de conhecimento contemplados por meio de sorteio, classificação de cotistas em lista única de aprovadas(os) ou outro/não identificado, sendo cinco em 2018, quinze em 2019 e quatro em 2020. No quadro 2 encontra-se a lista dessas instituições, os respectivos formatos de reserva de vagas e as datas dos primeiros editais ou das normativas gerais que operacionalizaram a mudança, nos casos em que ainda não houve nenhum edital de concurso divulgado.

QUADRO 2

Universidades federais que passaram a aplicar o percentual de 20% de reserva de vagas para candidatas(os) negras(os) em seus concursos públicos para docentes, a partir da data e formatos especificados

	Formato da Reserva			
	Sorteio	Lista única de aprovadas(os)	Outro	Não identificado
Região Norte				
Universidade Federal do Tocantins (UFT)				27/9/2018
Universidade Federal do Amazonas (UFAM)	27/12/2018		27/12/2018	
Universidade Federal de Roraima (UFRR)				19/1/2019
Universidade Federal de Rondônia (Unir)	15/3/2019			
Universidade Federal do Sul e do Sudeste do Pará (UFT)				22/7/2019
Universidade Federal do Acre	21/11/2019			
Região Nordeste				
Universidade Federal do Sul da Bahia (UESB)		10/4/2018		
Universidade Federal da Bahia (UEBA)		26/12/2018		
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVIM)		14/2/2019		
Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPR) ¹	28/3/2019			
Universidade Federal de Alagoas (UFAL)		21/5/2019		
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	22/11/2019			
Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (UFAPE) ¹	22/1/2020			
Universidade Federal de Sergipe (UFS)	11/7/2019			
Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) ¹		31/8/2020		
Região Centro-Oeste				
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)	17/11/2017			
Universidade Federal de Catalão (UFCAT) ¹				21/5/2019
Universidade Federal de Jataí (UFJ) ²				28/5/2019
Universidade Federal de Goiás (UFG)				30/5/2019
Região Sudeste				
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)	24/7/2019			
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) ¹			10/11/2020	
Universidade Federal Fluminense (UFF)		22/12/2020		
Região Sul				
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)				13/7/2018
Universidade Federal do Rio Grande (FURG)		21/1/2019		
Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)	11/12/2020			

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Possui norma específica que trata da reserva de vaga, mas não realizou concurso.

² Instituições implantadas a partir de 2019 que já realizaram concursos adotando o formato da reserva das instituições de origem.

Incluídas as seis criadas por lei federal a partir de 2018, o Brasil possui atualmente 69 universidades federais, 35 das quais reservando a candidatas(os) negras(os) 20% das vagas de seus concursos públicos para docentes. Vale o registro de que aproximadamente três quartos desse total mudou a forma de interpretar a Lei nº 12.990/2014 a partir de 2018. Se isso mostra, por um lado, ampliação potencial – ainda que tardia – do alcance da ação afirmativa em exame, por outro, deixa explícito que 34 universidades federais ainda efetuam práticas elisivas na elaboração dos respectivos editais, o que implica não cumprimento da lei em questão.

Nesse contexto, é importante registrar que, acolhendo as razões consignadas em Silva e Silva (2014) e, sobretudo, em cumprimento ao Acórdão do STF na ADC nº 41, a Advocacia-Geral da União (AGU), por meio do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos (Decor), da Consultoria-Geral da União (CGU), da AGU, expediu o Parecer nº 00028, de 23 de abril de 2018, o qual estabelece:

(...) a interpretação mais adequada das normas, visando garantir maior efetividade às políticas de ação afirmativa de inclusão social de pessoas portadoras de deficiência e de igualdade racial, é a que prevê que a reserva das vagas ofertadas aos cotistas nos concursos públicos deve ser computada a partir do total daquelas existentes (Brasil, 2018).

Também vale lembrar que esse parecer, por seu efeito vinculante, foi um dos fundamentos da manifestação favorável à mudança na interpretação da Lei nº 12.990/2014, emitido pela Procuradoria Federal junto à UFRJ também vinculada à AGU, nos termos do Parecer nº 00537/2020/PROCGERAL/PFUFRJ/PGF/AGU (NUP: 23079.217839/2020-29), em resposta à consulta da Pró-Reitoria de Pessoal da UFRJ, acerca da reserva de vagas pelo sistema de cotas e outros. Esse posicionamento da Procuradoria Federal da UFRJ (PFUFRJ) seguramente contribuiu para a aprovação, pelo Conselho Universitário UFRJ, da Resolução nº 15, em 10 de novembro de 2020, que estabelece Normas para Concurso da Carreira do Magistério Superior da Universidade Federal do Rio de Janeiro, alterando a forma da UFRJ interpretar a Lei nº 12.990/2014, no caso dos concursos públicos para docentes.

Não parece haver dúvida, portanto, de que, no caso da carreira de magistério superior de universidades federais, tem-se um impasse no que diz respeito ao alcance dos objetivos da Lei nº 12.990/2014, materializado em dois indicadores principais: i) o não cumprimento da reserva de vagas legalmente prevista pela maioria absoluta das instituições; e ii) a iniciativa de 25 universidades federais de alterar, em seus editais, o formato do cálculo da reserva de vagas para candidata(os) negras(os).

No primeiro caso, a partir do levantamento antes mencionado, isso significa um *deficit* em torno de 14,7%, o que representa, aproximadamente 2.700 vagas de concursos para docentes que deveriam ter sido – mas não foram – reservadas para candidatas(os) negras(os). No segundo caso, constata-se um reconhecimento tácito das instituições de que houve uma prática elisiva na interpretação da lei, o que seguramente contribuiu para o *deficit* citado. Nesse sentido, em face da determinação do STF, devidamente acatada pela AGU, as demais 34 universidades que ainda não aplicam a reserva de vagas sem fracionamento por áreas – seja por meio de um mesmo edital, seja na forma de editais diversos – deveriam adequar seus concursos de maneira a assegurar a reserva de 20%.

É fundamental aqui lembrar que a Lei nº 12.990/2014, nos termos de seu art. 6º, tem vigência de apenas dez anos, ou seja, até 11 de junho de 2024. Até lá, como proceder para assegurar a reserva legal prevista em todas as 69 universidades federais? E que políticas reparatórias adotar de maneira

não só a compensar as centenas de vagas não reservadas no período de vigência da lei, mas assegurar a continuidade da ação afirmativa depois de 2024?

No âmbito específico do Congresso Nacional, em consulta realizada em fevereiro de 2021 às páginas institucionais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não se encontra um só projeto de lei que preveja a continuidade dessa que é a primeira ação afirmativa, em nível nacional, exclusivamente voltada para pessoas negras. No entanto, observa-se a tramitação de outras proposições legislativas voltadas, por um lado, para a suspensão expressa das cotas raciais em concursos públicos e, por outro, para a aprovação de cotas de ingresso no serviço público a partir de critérios diversos, com destaque para renda familiar de candidatas(os).

A conclusão principal deste artigo, portanto, diz respeito à constatação de que a Lei nº 12.990/2014, no que diz respeito aos concursos para docentes de universidades federais, não foi devidamente cumprida, de modo que debates, lutas sociais e pesquisas ulteriores devem partir dessa premissa ao tratarem de sua vigência e alcance.

Se esse descumprimento decorre de racismo estrutural e institucional é algo a investigar no campo de novas pesquisas qualitativas. É possível afirmar desde já, todavia, que a morosidade na correção de rumos não pode ser atribuída a limitações da própria lei, considerando que o STF apontou a imperiosidade de seu fiel cumprimento, de maneira expressa no que diz respeito a universidades federais, quando da apreciação e reconhecimento de sua constitucionalidade e relevância social, em relação ao enfrentamento ao racismo e à promoção da equidade racial.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 30 ago. 2012.

_____. Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Reserva 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 109, p. 3, 10 jun. 2014.

_____. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41 (Inteiro Teor do Acórdão), de 12 de abril de 2018**. Direito constitucional. Embargos de declaração em ADC. Aplicabilidade da política de cotas da Lei 12.990/2014 às forças armadas. Provimento. Brasília: STF, 2017.

_____. **Parecer nº 00028/2018/Decor/CGU/AGU** – NUP: 00436.041645/2017-39 – REF. 5048606-78.2017.4.04.7000. Estabelece que o cálculo de 20% da cota racial deve incidir sobre o total de vagas disponibilizadas no edital e não isoladamente por cargo ou área. Brasília: Decor/CGU/AGU, 23 abr. 2018.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Avaliação quantitativa da Lei nº 12.990/2014**. Brasília: Enap, 2021.

MELLO, L.; RESENDE, U. P. de. Concursos públicos para docentes de universidades federais na perspectiva da Lei nº 12.990/2014: desafios à reserva de vagas para candidatas(os) negras(os). **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 34, n. 1, p. 161-184, 2019.

_____. Concursos públicos federais para docentes e ações afirmativas para candidatos negros. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 50, n. 175, p. 8-28, 2020.

PALMA, V. C. F. da. **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.

SILVA, T. D.; LOPEZ, F. G. **Cor ou raça do serviço civil ativo do executivo federal (1999-2020)**. Brasília: Ipea, 2021. Versão preliminar.

SILVA, T. D.; SILVA, J. M. da. **Reserva de vagas para negros em concursos públicos**: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013. Brasília: Ipea, 2014. (Nota Técnica, n. 17).

