

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MATEUS CAMILO DOS SANTOS

UMA JORNADA DE RECOMEÇOS: UMA ETNOGRAFIA SOBRE A
IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 12.990 DE 2014 NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO
PARANÁ

NEAB/UFPR

CURITIBA

2024

MATEUS CAMILO DOS SANTOS

UMA JORNADA DE RECOMEÇOS: UMA ETNOGRAFIA SOBRE A
IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 12.990 DE 2014 NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO
PARANÁ

Monografia apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel, Curso de Ciências
Sociais, Setor de Ciências Humanas da Universidade
Federal do Paraná.

Orientadora: Prof. Dra. Ciméa Barbato Bevilaqua

NEAB/UFPR

CURITIBA

2024

Dedico este trabalho a minha família.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu pai, Ozeias Camilo dos Santos, minha irmã, Isabela Camilo dos Santos, pelo carinho e ajuda em toda a minha vida, tanto acadêmica quanto pessoal. E, de forma destacada, agradeço a minha mãe que lutou contra todas as desigualdades que uma mulher negra pode encontrar neste nosso país. Concluiu o ensino fundamental, arrematou o ensino médio, galgou a graduação, ascendeu ao mestrado e transcendeu o doutorado. Sua trajetória teve um início e não terá um fim em si própria. A minha caminhada é um singelo reflexo da grandiosa estrada pavimentada pela minha mãe, Judit Gomes da Silva, aquela que possibilitou a minha vida acadêmica.

Agradeço a minha mulher, Letícia Rocha Portela, a qual me apoiou e inspirou nos momentos de dificuldades que encontrei durante toda a trajetória deste trabalho. Aqui dedico o meu amor e carinho a ela.

Agradeço aos meus colegas de curso, Regina, Nicole, Felipe, Náthaly, Felipe, Antônio e Giovanna.

Saúdo meus colegas do Instituto Água e Terra, Giulia, Leonardo, Gabriel, Graciele, Adrianna, Pedro, André e, com o destaque necessário, Schirle Margaret dos Reis Branco, que me supervisionou e me guiou nos caminhos da prática burocrática e política durante a minha estadia no IAT, sempre se apoiando nos valores que acreditamos nas Ciências Sociais. A vocês, agradeço imensamente.

Agradeço à Superintendência de Inclusão, Políticas Afirmativas e Diversidade que, através do Núcleo de Estudo Afro-Brasileiro da Universidade Federal do Paraná (NEAB) e do Núcleo de Políticas de Comunicação, Tecnologias de Acessibilidade Digital e Pedagógica (NuCA), me possibilitaram experiências e conexões importantes entre todas as pessoas presentes. Nesse sentido, cito os nomes de Ana Rapha, Árie, Beatriz Vieira, Beatriz Cardozo, Gustavo, Mayane, e Yva.

Agradeço aos servidores da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, em especial à Chefia da Unidade de Recrutamento de Pessoas, a qual cedeu seu tempo e expertise para contribuir com informações valiosas para a pesquisa desenvolvida.

Agradeço aos servidores do Ministério Público Federal da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão do Estado do Paraná que me disponibilizaram os documentos necessários para que este trabalho pudesse seguir em frente.

Agradeço ao Juiz Federal Friedmann Anderson Wendpap e a Joacita Kopytowski, da Direção de Secretaria da 1º Vara Federal de Curitiba. Ambos atenciosamente receberam a mim e a minha pesquisa de portas abertas.

Agradeço ao professor Edmilson Santos dos Santos que de pronto me enviou a Nota Técnica da SEPPIR nº 43/2015, que eu não conseguia encontrar em qualquer outro lugar. Agradeço também ao seu trabalho árduo no Movimento Negro brasileiro, defendendo a pauta da lei 12.990/2014 nas instituições federais de ensino no Brasil. Uma grande referência para mim e para toda a luta antirracista no Brasil.

Agradeço à Prof. Dra. Dora Lucia de Lima Bertúlio e ao Prof. Dr. Marcos Silva da Silveira pelo aceite do convite de integrar a banca de defesa desta monografia e pela disposição para leitura e diálogo.

Agradeço profundamente à minha orientadora, Ciméa Barbato Bevilaqua. Apesar das dificuldades encontradas por ela ao me orientar, não desistiu da minha proposta e me ajudou a transformar ideias em palavras, que posteriormente se tornaram este trabalho. Este pequeno parágrafo é impraticável para demonstrar toda a minha gratidão, mas reforço o meu profundo agradecimento pelos ensinamentos, críticas e incentivos que me guiaram para mostrar o caminho de *como* construir um trabalho de conclusão de curso.

Em especial, agradeço ao Professor Paulo Vinícius Baptista da Silva, grande mestre na arte da inclusão e do ensino. Parecia sempre conseguir abrir portas emperradas. Sempre tinha tempo enquanto nunca tinha tempo. Me guiou no início da graduação e se uniu aos nossos ancestrais de forma repentina. Sentiremos sua falta, professor.

**A graça não é saber o que acontece;
é saber como acontece e quando acontece
(Lisbela e o Prisioneiro)**

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso aborda a Lei nº 12.990/2014, que em junho de 2014 estabeleceu a reserva de 20% das vagas ofertadas em concursos públicos federais para a população negra. O enfoque do trabalho é direcionado para compreender a implementação da lei na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Tendo em vista a noção de que a lei, como norma geral, não pode conter em si mesma a sua forma de implementação em contextos específicos, busco descrever através da etnografia de documentos e de trabalho de campo as práticas e interações entre atores que moldaram a aplicação da lei nos concursos públicos da instituição de ensino. Com isso, busco registrar as ações políticas e burocráticas da UFPR, do Ministério Público Federal (MPF) e da 1ª Vara Federal de Curitiba (VF1) em torno da efetivação da Lei nº 12.990/2014 após uma manifestação sigilosa encaminhada ao MPF. Esta pesquisa trouxe como hipótese a presença do racismo institucional que, na convergência entre práticas não-intencionais ou inações, pôde performar a legislação sem que ela cumprisse a sua finalidade de reservar 20% das vagas ofertadas para a população negra.

Palavras-chave: Racismo institucional; Antropologia da burocracia; Ações Afirmativas; Lei nº 12.990/2014.

ABSTRACT

This paper addresses Law n. 12.990/2014, which, in June 2014, established a reserve of 20% of the positions in federal public competitions for the Black population in Brazil. The study focuses on understanding the implementation of the law at the Federal University of Paraná (UFPR). Considering that a law, as a general norm, cannot contain within itself its own implementation framework in specific contexts, the research aims to describe through document ethnography and fieldwork the practices and interactions among actors that shaped the application of the law in the University's public competitions. In doing so, the study seeks to document the political and bureaucratic actions of UFPR, the Federal Public Ministry (MPF), and the 1st Federal Court of Curitiba (VF1) regarding the enforcement of Law n. 12.990/14, following a confidential request addressed to the MPF. This research hypothesizes the presence of institutional racism, considering that, through a convergence of unintentional practices or inaction, the law was implemented in a way that failed to achieve its intended goal of reserving 20% of the available positions for the Black population.

Keywords: Institutional racism; Anthropology of bureaucracy; Affirmative actions; Law n. 12.990/2014.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Edital PROGEPE n° 340, de 19 de setembro de 2016.....	26
FIGURA 2 – Fachada do prédio da 1° Vara Federal de Curitiba.....	36
QUADRO 1 – Relação de concursos para o cargo de magistério superior efetivo na UFPR entre 2014 e 2020.....	42
FIGURA 3 – Preâmbulo da Resolução CEPE n° 21/2020.....	46

LISTA DE SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
AGU	Advocacia-Geral da União
CEPE	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CPP	Coordenadoria de Planejamento de Pessoas
DOU	Diário Oficial da União
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEAFRO	Instituto de Pesquisa e Estudos Afro-Brasileiros
MNU	Movimento Negro Unificado
MPE/PR	Ministério Público do Estado do Paraná
MPF	Ministério Público Federal
NC	Núcleo de Concursos
PcD	Pessoa com Deficiência
PIBIS/FA	Programa Institucional de Apoio à Inclusão Social da Fundação Araucária
PL	Projeto de Lei
PRDC/PR	Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão do Estado do Paraná
PROGEPE	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
PROGRAD	Pró-Reitoria de Graduação e Educação Profissional
SEPPIR	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SOC	Secretaria dos Órgãos Colegiados
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª região
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UFS	Universidade Federal de Sergipe
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
UFPel	Universidade Federal de Pelotas
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UMAP	Unidade de Movimentação e Acompanhamento de Pessoas
UnB	Universidade de Brasília
URP	Unidade de Recrutamento de Pessoas
SIPAD	Superintendência de Inclusão, Políticas Afirmativas e Diversidade
VF1	01º Vara Federal de Curitiba

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
1.1. A performance e os atores sociais: metodologia.....	11
1.2. Ao longo do tempo: a implementação da Lei nº 12.990/14 na UFPR.....	13
2 CAPÍTULO 1: DA LEI À AÇÃO CÍVIL PÚBLICA.....	17
2.1 A jornada do Projeto de Lei nº 6.738/2013.....	17
2.2 Então, promulgada: a Lei nº 12.990/14.....	22
2.3 Uma manifestação sigilosa: a motivação da Ação Civil Pública.....	24
2.4 A resposta do MPF: o ajuizamento de uma Ação Civil Pública contra a UFPR.....	32
2.5 Entre a interpretação e a jurisprudência: a decisão do juiz.....	35
3 CAPÍTULO 2: UMA RESOLUÇÃO COMO RESPOSTA.....	41
3.1 O retorno ao quantitativo: o ingresso de docentes na UFPR entre 2014 e 2020.....	41
3.2 O “abraço” da alta gestão da UFPR: uma resolução em 15 dias.....	45
3.3 O fim do ad referendum: o retorno do processo ao Conselho.....	49
3 CAPÍTULO 3: EM BUSCA DE UM NOVO MODELO.....	52
3.1 No âmbito nacional: o reajuste das cotas raciais no serviço público.....	54
3.2 O corte de verbas e a judicialização: os medos da UFPR.....	56
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	66
REFERÊNCIAS.....	70

1 INTRODUÇÃO

Minha trajetória de pesquisa com políticas afirmativas iniciou em 2022, como bolsista da Superintendência de Inclusão, Políticas Afirmativas e Diversidade (SIPAD) da Universidade Federal do Paraná (UFPR), através do Programa Institucional de Apoio à Inclusão Social da Fundação Araucária (PIBIS/FA). Por dois anos, acompanhei a efetivação na UFPR da Lei nº 12.990/2014, que determinou a reserva de 20% das vagas oferecidas em concursos públicos federais para a população negra (Brasil, 2014), buscando compreender a eficácia da lei na instituição. Em um primeiro momento analisei os dados quantitativos da entrada de servidores técnicos-administrativos e, posteriormente, o ingresso de docentes pelas cotas raciais (Santos; Silva, 2023; Santos, 2024).

Através da análise dos editais e dos resultados finais dos concursos públicos publicados entre 2014 e 2023 pela Pró-reitoria de Gestão de Pessoas, órgão que coordena o quadro de servidores da UFPR, ficou constatado que, em dez anos de existência da Lei nº 12.990/2014, o número de ingressantes representou aproximadamente 0,1% do total de 2.746 docentes e 1,15% do total de 3.390 técnicos-administrativos da Instituição. A partir destes dados, foi possível inferir que a lei não estava produzindo os efeitos que motivaram sua elaboração: a entrada expressiva de servidores negros no serviço público federal.

Esses resultados não são exclusivos da UFPR. Embora a própria Lei nº 12.990/2014 tenha previsto o monitoramento constante de sua eficácia “pelo órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica em âmbito nacional”, com a divulgação de relatórios periódicos, essa disposição demorou a se cumprir. Entretanto, outras entidades, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e pessoas pesquisadoras associadas ao Movimento Negro têm conduzido diversos estudos sobre a aplicação da lei de cotas em concursos públicos, especialmente no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Em uma pesquisa realizada por Mello e Resende nos concursos de 63 IFES (no período de 09/06/2014, data da promulgação da lei, até 31/01/2018), foram identificadas 15.055 vagas oferecidas em certames, das quais aproximadamente 4,93% foram reservadas para pessoas negras e 2,57% foram reservadas para pessoas com deficiência (2019). Já a tese de Vanessa Palma analisou o quadro de autodeclaração de docentes do magistério superior federal: 84.960 docentes se autodeclararam brancos, 8.351 se autodeclararam pardos e 1.295 se autodeclararam pretos (Palma, 2019). Os dados apresentados são significativos em um país em que mais da metade da população se autodeclara como preta ou parda (IBGE, 2022) e

considerando que a Lei nº 12.990/2014 determina a reserva de 20% das vagas de concursos para pessoas autodeclaradas negras.

Um relatório elaborado pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos analisou o ingresso de servidores na Administração Pública federal entre 2014 e 2019 (Brasil, 2021).¹ No que se refere especificamente à carreira do magistério superior nas universidades federais, o estudo revelou que, no período da análise, o percentual de nomeados em vagas reservadas para negros publicados em portarias no Diário Oficial da União (DOU) foi de 0,53%, correspondendo a noventa docentes num universo de 64 instituições num período de cinco anos. Somente 28 instituições tiveram no seu quadro de professores algum nomeado em vagas reservadas para negros no período, ou seja, 36 universidades federais, ou 56%, não possuíam em seus quadros docentes cotistas. O maior percentual de nomeados em vagas reservadas para negros foi registrado na Universidade Federal do Sul da Bahia, com apenas 7,74% do total de professores do magistério superior nomeados (2021, p. 44-46). O estudo identificou como um dos entraves mais significativos para o cumprimento do percentual de 20% de reserva de vagas os editais de abertura com “fracionamento” de vagas (*Ibid.*, p. 51).

Contudo, ao verificar os editais de concursos públicos da UFPR, é possível identificar que a Lei nº 12.990 foi implementada nos certames desde o primeiro mês de sua promulgação, em junho de 2014. A aplicação das cotas raciais seguiu um padrão já utilizado para as cotas PcDs nos editais da instituição, que serão descritos posteriormente. Os itens presentes nos editais também descreviam formalmente o *procedimento* utilizado para a implementação das cotas pela UFPR, que fracionava as vagas ofertadas pelos concursos por *localidade* ou *área de conhecimento*, nos casos de concursos para técnicos-administrativos e docentes, respectivamente.

Então uma pergunta emergiu instantaneamente para mim: como a Lei 12.990/14 foi implementada na UFPR, mas sem que produzisse a eficácia “esperada”? Tal questão me levou a refletir sobre os modos de operacionalização das políticas públicas de ação afirmativa em concursos na instituição. Como a lei era executada? Como as normas institucionais foram (ou não) alteradas para atender à previsão legal, e como elas passaram a ser efetivadas nos

¹ O estudo, que concretizou pela primeira vez a determinação da Lei nº 12.990/2014 de monitoramento de sua eficácia “pelo órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica em âmbito nacional”, foi realizado em parceria entre a Universidade de Brasília (UnB), a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (SNPIR) do então Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

concursos? Como era a atuação dos servidores da UFPR na implementação da Lei nº 12.990/14? E, finalmente, o que acontecia para que a eficácia não fosse plena?

No ano de 2022, com milhares de dúvidas rondando a minha cabeça, fui à Pró-reitoria de Gestão de Pessoas da UFPR (PROGEPE), órgão responsável pela operacionalização e publicização dos concursos públicos para servidores da instituição de ensino, na perspectiva de sanar algumas dessas questões que infestavam a minha mente. Não marquei hora nem telefonei antes, apenas apareci e fui atendido. Ao me encontrar com um dos servidores responsáveis pela convocação e nomeação de novos servidores, sem pensar duas vezes, perguntei sobre o que mais me incomodava: “por que vocês *fracionam* as vagas para docentes e técnicos-administrativos?”².

A questão caiu como uma bomba. Não pensei na sutileza de estar entrevistando um dos agentes que implementavam a lei na UFPR. Não pensei que era o seu trabalho, junto ao de outros, que se refletia diretamente nos editais públicos que eu analisava na época. Logo, a pergunta fez seu efeito. O sorriso distraído que carregava em seu rosto sumiu rapidamente, a leveza da reunião deu lugar a um olhar sério. Sua resposta foi simples e curta: as vagas de docentes não são fracionadas por nós [PROGEPE], mas, sim, porque os docentes são divididos por *áreas de conhecimento*³.

Antes deste trabalho, eu tinha uma percepção fixa sobre a atuação da UFPR para a aplicação das cotas em seus concursos: a presença de um racismo institucional que convergia para a falta de eficácia da Lei nº 12.990/2014. Não é o caso de descartar o racismo institucional. Mas, sim, de que o racismo institucional não pode ser utilizado levemente como uma explicação rápida e suficiente. Há de ser explicado e demonstrado como o racismo institucional resulta da confluência de decisões e ações específicas que, tomadas separadamente, não visam produzir os efeitos discriminatórios que produzem. Entender o “como” é o que permite transformar as práticas vigentes.

Assim, através de aproximações com diferentes atores, ao buscar compreender suas práticas concretas, pude perceber que os dados quantitativos que eu obtive expressavam uma rede complexa de disposições legais, normas institucionais, instâncias administrativas, atribuições funcionais, conhecimentos, perspectivas e decisões contextuais. O objetivo deste

² Entrevista realizada pelo pesquisador em agosto de 2022.

³ O servidor se referia ao fato de que os concursos para docentes, numa conjuntura em que não há expansão do quantitativo de vagas das IES, visam suprir vagas decorrentes de demissão, aposentadoria ou morte de docentes em departamentos específicos. Desse modo, é incomum que mais de uma vaga para a mesma área de conhecimento esteja disponível a cada vez. A relevância desse ponto para a compreensão do modo como a Lei 12.990/2014 foi inicialmente implementada na UFPR, assim como suas consequências, serão abordadas mais detalhadamente ao longo deste trabalho.

trabalho é descrever e analisar os encadeamentos burocráticos que, cumulativamente, produziram os efeitos expressos de um quantitativo inexpressivo de ingresso de servidores negros na UFPR, levando em conta a hipótese de um racismo institucionalizado. E como, ao longo do tempo, a incidência de outras redes e agências levou à transformação de normas e procedimentos nos concursos da instituição, com desdobramentos ainda em curso.

Foi através das minhas duas primeiras pesquisas quantitativas sobre a efetivação da Lei nº 12.990/14 que tive acesso ao tema de cotas no serviço público. Abarquei o ingresso total de docentes e de técnicos-administrativos negros na UFPR. Porém, o que eu encontrava constantemente era a falta de eficácia da Lei. E então essa ideia se acimentou.

Minha visão fixa sobre a falta de eficácia na implementação da Lei nº 12.990/14 pela PROGEPE gerou um desânimo meu sobre o objeto de estudo. Ao início da minha nova pesquisa sobre a implementação das cotas na UFPR, agora com vistas à monografia de conclusão do curso de Ciências Sociais, me encontrei diante de um papel com algumas frases que pretendiam escapar da branquidão que reinava. Introduzindo-o ao seu contexto, o mesmo papel pode ser identificado como possuindo um poder normatizador, que possibilita uma agência transformadora sobre o mundo no qual ele está inserido, nos termos de Latour (2012). Ao fim, chamado de Lei.

Em certo momento, expressei minhas angústias para a minha orientadora de que a norma não estava sendo efetivada pela PROGEPE. Ela, em uma mistura de explicações de que a lei é, ao mesmo tempo, aquilo que ela possibilita efetivar ou materializar-se no mundo, ainda que não seja o que se esperava dela, comentou: “contudo, embora a forma de implementação não tenha produzido os resultados esperados, não se poderia dizer *simplesmente* que a instituição descumpriu a lei”. E naquele momento me perdi no raciocínio dela. Me distanciei da pesquisa. Mesmo distante, tentava entender o que a minha orientadora havia explicado, mas sem sucesso. Porém, certo momento depois, encontrei um texto que me conectou novamente com o objeto de pesquisa deste trabalho, o qual eu detalho.

Tim Ingold, em seu texto *Modos de Caminhada Mental: leitura, escrita, pintura* (2015), traz um contraponto à ideia de que a escrita seria menos visual do que as imagens. Como parte do argumento, o autor destaca os Yolngu de Arnhem Land, no Norte da Austrália, que não escrevem, mas que pintam em superfícies de cascas de árvores e também em corpos humanos. Ingold descreve a diferença entre pinturas figurativas e geométricas no povo

Yolngu: as primeiras incluem formas discerníveis e identificáveis, enquanto que as segundas são descritas como pinturas que se somam, que se dobram dentro delas mesmas ou de outras, possibilitando uma nova leitura de seu significado a cada ponderação realizada sobre elas.

Desta forma, Ingold relata que uma vista destreinada não encontraria o conteúdo significativo da pintura geométrica em uma primeira aproximação. Contudo, os iniciados do povo Yolngu começariam a construir o seu conhecimento através do relativamente superficial, do exterior, possibilitando a elaboração de um caminho que os permite somar ou dobrar os exteriores da pintura, chegando em um interior único. Único não por obter um único significado, mas pela compreensão de múltiplos significados através de uma única atenção lançada à pintura geométrica, que se aprofunda gradualmente a cada revisitação.

Traço essa leitura como uma espécie de “fazer as pazes” com os meus atores. A pintura da norma esvaziada para mim, pela minha visão de “não-iniciado” de que ela não era efetivada, agora possui múltiplos significados e formas de existir que não se prendem diante de uma folha de papel preenchida de tinta e com atributos específicos que a tornam uma lei. Ela se materializa e caminha de diferentes formas e possibilita diferentes compreensões através das relações que a performam no decorrer de seus percursos no mundo.

As duas primeiras pesquisas que realizei foram sobre a efetivação da Lei 12.990/14, analisando o quantitativo de vagas ofertadas para pessoas negras e de pessoas negras convocadas para os concursos. Esta pesquisa tem como objetivo a “implementação” das cotas, mudando o escopo de quantitativo para o qualitativo, aderindo a metodologias etnográficas para uma análise das práticas burocráticas. Assim, neste momento, não tenho o papel de um ativista do movimento negro, mas sim de um estudante iniciado em antropologia, que se permitiu seguir o caminho da Lei nº 12.990/14 na Universidade Federal do Paraná, buscando observar as suas múltiplas realidades que são performadas através das práticas dos atores sociais.

1.1. A performance e os atores sociais: metodologia

Como dito antes, o trajeto deste trabalho é acompanhar a jornada de implementação da Lei nº 12.990/2014 pela Universidade Federal do Paraná, no intuito de reconhecer as somas e as dobras do relativamente superficial para alcançar uma figura geométrica e complexa sobre a implementação da lei de cotas. Sendo assim, é necessária uma metodologia que possibilite encarar a Lei através das práticas que a *performam*.

Estou sugerindo que a lei (...) não pode ser pensada enquanto um objeto ou componente da realidade antes de sua performatização – mas enquanto múltiplas ontologias da lei que são constantemente constituídas (Maricato, 2015, p. 41).

Ao lançar um olhar às práticas, vemos que um mesmo objeto é tratado, manipulado, realizado ou *performatado* de diferentes formas. Mol, em seu texto *Políticas Ontológicas*, permite falar de uma realidade que é múltipla. Multiplicidade que a autora contrapõe à noção de *perspectivismo* na literatura sociológica. O perspectivismo traz uma pluralidade de olhares para um mesmo objeto, mas este continuaria intacto no centro dos muitos olhares. Ainda “singular, intangível, intocado” (Mol, 1999, p. 4). Nas *políticas ontológicas*, a *performance* coloca as práticas, ferramentas e localidades como uma forma de perceber um objeto que não “está lá” antes de ser manipulado, ele se torna algo ao ser *performatizado*:

Quando Mol propõe a noção de políticas ontológicas sobrepondo o termo “política” ao de ontologia, a autora está argumentando que a “realidade” não é anterior a suas modelações nas práticas, na performance. Os elementos que comporiam a realidade deixariam de ser permanentes (aguardando para serem descobertos, manipulados, modificados etc.), e passariam a ser performatados (nas práticas). Tais elementos perderiam o caráter estável ou anterior ao ato de manipulá-los, tornando-se realidade(s) apenas na performance (e através dela) (Maricato, 2015, p. 41).

Junto com Maricato, que pesquisou a Lei nº 11.520/2007,⁴ assumo também o objetivo de trazer as múltiplas ontologias da lei, no meu caso, da Lei nº 12.990/2014.

Quando assumo o objetivo de abordar as múltiplas ontologias da lei 11.520/2007, estou argumentando em termos de performance. A lei 11.520/2007 torna-se múltipla; significa dizer que não há o referente (abstrato), “a lei 11.520/2007”, antes de suas múltiplas performances (*Ibid.*).

Maricato em seu trabalho trouxe a *letra da lei* 11.520/2007 como um “conjunto de artigos e incisos” que se tornaram “*ponto de passagem obrigatório*” pelos múltiplos *atores* (humanos e não humanos). Estes atores que, ao tomarem uma certa decisão a partir de um certo “ponto de passagem”, deslocavam o “*sítio* onde a decisão era tomada – ou seja, modificavam o lugar desde onde” a lei 11.520/2007 era performada (*Ibid.* p. 42).

Na UFPR, a Lei nº 12.990/2014 era performada para se encaixar no contexto da instituição. Tal performance, que passava pela *letra da lei*, deixava de lado a eficácia que ela poderia manifestar. Com o tempo, passou a envolver outros entes estatais como o Ministério Público Federal e o Judiciário. Assim, a performance da lei será retratada através das práticas

⁴ A Lei nº 11.520/2007 dispõe sobre a concessão de pensão especial às pessoas atingidas pela hanseníase que foram submetidas a isolamento e internação compulsórios.

desses *atores* que, entre implementações, questionamentos e decisões sobre a lei, terminam em uma nova proposta de *como* performar a lei.

1.2. Ao longo do tempo: a implementação da Lei nº 12.990/14 na UFPR

Como dito acima, desde o advento da lei, os editais de concursos passaram a fazer referência à reserva de vagas para pessoas negras e pessoas com deficiência. O *procedimento* de aplicação das cotas para pessoas com deficiência foi “reutilizado” para a nova lei de cotas raciais nos concursos públicos da UFPR. Com isso, a cada 3 vagas em uma mesma *localidade*, para cargos técnicos-administrativos, ou a cada 3 vagas para uma mesma *área de conhecimento*, nos concursos para docentes, era reservada uma vaga para pessoas negras. No caso de cotas PcD, para efetuar uma reserva, era necessário no mínimo 5 vagas ofertadas nos certames. Como raramente os editais de concursos disponibilizavam essa quantidade de vagas, por *localidade* ou *área de conhecimento*, a determinação legal de reserva de vagas era mencionada formalmente, mas não se concretizava.

Tais *procedimentos*, ditos aqui de forma resumida, foram sendo alterados pela incidência de novas agências sobre eles. Em meados de 2018, uma manifestação sigilosa ao Ministério Público Federal resultou na Recomendação nº 03/2018, na qual o MPF recomendava que a UFPR alterasse o formato de aplicação das cotas em seus concursos públicos. Porém, por um longo lapso de tempo, a UFPR e o MPF trocaram ofícios, despachos e informações sem chegar a nenhum acordo, o que resultou no MPF ajuizando uma Ação Civil Pública contra a UFPR, com uma primeira sentença em abril de 2020. Certo tempo depois, a sentença fez seu efeito, mobilizando a UFPR a produzir uma resolução em menos de 30 dias que instituiu uma nova forma de implementar as legislações de cotas em seus concursos.

Esses desdobramentos, que serão detalhados mais adiante, indicam que os atores envolvidos na trajetória da reserva de vagas nos concursos públicos da UFPR envolvem não apenas seres humanos, situados em diferentes posições institucionais, mas também inúmeros atores não humanos. Sendo assim, a construção deste trabalho também considera a agência de ofícios, recomendações, resoluções, sentenças e outros documentos que compõem uma rede complexa de atuação e performance da Lei nº 12.990/14.

Para reconstituir essa rede e suas transformações ao longo do tempo, a pesquisa envolveu diferentes processos. Como uma parte do percurso da Lei nº 12.990/2014 na UFPR

é anterior ao início da pesquisa, ela foi desenvolvida na maior parte como uma etnografia de documentos.

A pesquisa documental envolveu a busca da tramitação do projeto que deu origem à Lei nº 12.990/2014; o levantamento das normas da UFPR sobre concursos públicos; o pedido de documentos para o MPF e membros do Movimento Negro Unificado (MNU), que disponibilizaram a Recomendação do MPF, as respostas da UFPR, o ajuizamento da ACP, a sentença em primeiro grau e uma nota técnica importante. Além disso, foram feitas entrevistas com servidores do Judiciário e da UFPR, para compreender as suas atuações e envolvimento durante toda a força que a lei efetivava através de sua *agência* e dos múltiplos atores envolvidos.

E ao tratar de múltiplos atores, reconhecemos a importância da Teoria de Ator-Rede discutida por Latour no livro *Reagregando o Social* (2012). No livro, uma das questões levantadas é “como imaginar uma dimensão ‘não social’ da ciência”? (Maricato, *op. cit.*, p. 38). Duas “ciências” são postas em comparação: a primeira tratava de consolidar um campo “social” para que fosse possível distinguir um domínio da realidade social de “outras esferas como economia, geografia, biologia, psicologia (...)” e, ao estabelecer tal diferença, quando uma explicação qualquer escapasse do domínio das outras esferas do conhecimento, os “fatores sociais” poderiam “elucidar os ‘aspectos sociais’ de fenômenos não sociais” (Latour, *op. cit.*, p. 20); a segunda ciência se coloca em completa oposição ao pressuposto básico da primeira ao afirmar que não existe nenhuma dimensão social, não há uma esfera distinta à qual se possa atribuir o “rótulo social ou sociedade”, onde os atores nunca estão inseridos num “contexto social” e a “sociedade” não representa o contexto no qual tudo se encaixa (*Ibid.*, p. 21).

Nesta segunda ciência, uma “visão alternativa” da ciência:

o social não é uma cola que pode fixar tudo, inclusive o que as outras [esferas] não fixam; é aquilo que outros tipos de conectores amalgamam (...) redefinindo a sociologia não como a “ciência do social”, mas como a busca de associações. (...) É exatamente esse o ponto que o ramo alternativo da teoria social pretende esclarecer: todos os elementos heterogêneos precisam ser reunidos de novo em uma dada circunstância (*Ibid.*, p. 23).

Assim, a tarefa passa a ser buscar o que associa um ator ao outro, ajudando a construir uma rede de associações e de relações entre um e outro. E como não é fixado ao humano o termo “social”, todos os tipos de *elementos heterogêneos* podem se agregar ao emaranhado de relações, como “legislações, relatos, fichas, relatórios” e uma sorte de outros atores

não-humanos (Maricato, 2015, p. 38). Toda essa rede de atores conectados em uma associação atuam como mediadores entre si. Mediadores, no sentido de Latour, são atores que possuem agência, isto é, que “transformam, traduzem, distorcem e modificam o significado ou os elementos que supostamente veiculam” (Latour, *op. cit.*, p. 63).

Não se trata aqui de sugerir uma intencionalidade dos “não-humanos”, mas de partir do pressuposto de que eles são atores, pois são levados por muitos outros a agir e produzem efeitos. Ou seja, não se define agência a partir de uma noção de intencionalidade, mas enquanto efeitos pulverizados em todos os tijolos que constroem aquilo que chamamos de “social” (Maricato, *op. cit.*, p. 40).

Ciméa Barbato Bevilaqua (2022), ao analisar etnograficamente o que constitui a “improbidade administrativa” no serviço público, descreve dois aspectos importantes em sua pesquisa: primeiro, a escrita é a forma pela qual os processos disciplinares podem agenciar outros atores, assim, são mediadores, conforme conceito de Latour; segundo, por serem os processos disciplinares sigilosos, cabe ao próprio documento registrar as atividades que são realizadas para a sua própria conclusão (p. 336). Do mesmo modo, trago em minhas análises a abordagem etnográfica de documentos, onde, os questionamentos do MPF, o ajuizamento de uma Ação Civil Pública e a Sentença da 1ª Vara Federal de Curitiba utilizam da escrita para performar suas atribuições e partem do caráter circunscrito dos processos para basear suas decisões de movimentar outros atores. Tal processo de que cada entidade irá narrar novamente todo o enredo já apresentado em outros documentos explicita o caráter recursivo de que cada processo precisa ter sua própria base para sustentar as decisões finais. Contudo, ao percorrer tais processos, também pode se encontrar “opacidades e silêncios” (Bevilaqua, *loc. cit.*). Os elementos citados ficarão mais visíveis conforme o discorrer do trabalho.

Na Antropologia, o uso de documentos como *artefatos* etnográficos foi valorizada epistemológica recentemente (Lowenkron e Ferreira, 2020, p. 20). Lowenkron e Ferreira apresentam quatro motivos diferentes do porquê o uso de documentos como objetos de análises etnográficas demorou para serem articulados: a) em contraste com a “observação participante”, o foco da pesquisa estaria em considerar as agências dos atores “que não são imediatamente identificados como sujeitos na pesquisa” (Lowenkron e Ferreira, *loc. cit.*); b) Riles⁵ (2006) também considera a hipótese de que a escrita burocrática foi negligenciada por ser um conhecimento próximo ao dos próprios antropólogos, o que iria contra ao viés da “observação participante” em povos distantes do “mundo” europeu (*apud.* Lowenkron e

⁵ RILES, Annelise. Introduction: In Response. In: RILES, A. (ed.). **Documents: artifacts of modern knowledge**. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2006.

Ferreira, *loc. cit.*); c) Graeber⁶ (2012) argumenta que os documentos se afastavam de uma etnografia *geertziana* ao serem tediosas e desprovidas de “riqueza simbólica ou densidade de significado” (*apud.* Lowenkron e Ferreira, *loc. cit.*) d) Hull⁷ (2012) discute que os documentos “mediavam”, no sentido de que eles permitiam observar a “realidade” a partir de uma construção do que a realidade “seria”, o que, novamente, ia no sentido contrário do que os antropólogos se propunham a descrever (*apud.* Lowenkron e Ferreira, *loc. cit.*).

Contudo, com a reabilitação dos documentos enquanto artefatos etnográficos, o que se buscava era:

entender a perspectiva e as preocupações de seus artífices, conferindo particular atenção às convenções que moldam aquilo que pode ou não ser registrado, as repetições, os esquecimentos, as diferentes modalidades de não ditos e as hierarquias de credibilidade que delimitam saberes qualificados e desqualificados (*Ibid.*, p. 21).

Com base no material detalhado e na análise das funções mediadoras, este trabalho se debruça em quatro momentos específicos para compreender os efeitos dos atores envolvidos na implementação das cotas raciais e para PcDs na UFPR.

No primeiro capítulo, descrevo como a Lei nº 12.990/14 veio a ser aprovada no Legislativo brasileiro. Continuo ao mostrar como a lei foi implementada inicialmente nos concursos da Universidade Federal do Paraná e a constante agência do Ministério Público Federal em questionar o procedimento de aplicação da legislação, acarretando o ajuizamento de uma Ação Civil Pública. Por fim, descrevo a decisão judicial favorável ao MPF que levou a uma mudança nas práticas institucionais da UFPR.

O capítulo dois segue com as movimentações da alta gestão da UFPR para produzir uma nova norma interna para cumprir a decisão judicial e implementar as legislações de cotas nos concursos da Instituição sem fracionar as vagas. No terceiro capítulo irei concentrar o foco em uma nova proposta de procedimento de aplicação das legislações de cotas apresentada em diferentes instituições do país e também na UFPR, mostrando articulações políticas e de movimentos sociais a partir da produção de relatórios sobre a eficácia da Lei nº 12.990/14 e do envolvimento de um Ator com grande poder.

⁶ GRAEBER, David. Dead Zones of the imagination. On violence, bureaucracy, and interpretive labor. **HAU: Journal of Ethnographic Theory**, v.2, n.2, p.105-28, 2012.

⁷ HULL, Matthew. **Government of paper**: the materiality of bureaucracy in Urban Pakistan. Berkeley, Los Angeles, Londres: University of California Press, 2012b.

2 CAPÍTULO 1: DA LEI À AÇÃO CÍVIL PÚBLICA

Neste capítulo, em seu primeiro momento, tendo em vistas os documentos obtidos através do site da Câmara dos Deputados, irei apresentar como um Projeto de Lei (PL) que previa a reserva de 20% das vagas ofertadas em concursos públicos federais foi tramitado e aprovado pelo legislativo brasileiro. A descrição coloca em perspectiva o andamento da proposta e a noção de “ordem do dia”, presente na justificativa do PL, que se referia ao contexto legislativo da época como favorável à aprovação do projeto. Neste sentido trago, para elucidar a “ordem do dia”, parte da luta do movimento negro, que edificou e reivindicou na política os direitos da população negra nos meandros burocráticos brasileiros.

O segundo momento deste capítulo é destinado a mostrar as modificações realizadas nos concursos públicos da UFPR após a promulgação da Lei nº 12.990/2014. Através dos editais publicados pela instituição de ensino, busco apresentar o *procedimento* que a UFPR, através da Unidade de Recrutamento de Pessoas da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, realizava nos seus concursos. Assim, ao descrever a aplicação de uma lei aprovada politicamente por uma Unidade burocrática, procuro demonstrar como a falta de intervenção política por parte da UFPR na aplicação das cotas acarretou uma não-efetivação da lei, mesmo ela sendo implementada em todos os concursos. Assim, tal circunstância resultou na intervenção do Ministério Público Federal sobre a UFPR.

O terceiro momento do capítulo parte da análise de documentos que detalham diversos questionamentos do Ministério Público Federal sobre o procedimento de aplicação das cotas raciais nos concursos públicos da UFPR. Com isso, busco descrever o processo inicial de diálogo entre a instituição de ensino e o MPF, tentando demonstrar como os diálogos burocráticos, isto é, através de documentos oficiais e postos em processos, não atingiram nenhuma das expectativas lançadas sobre eles, desde o MPF que buscava provocar um reajuste do procedimento realizado pela UFPR, até a instituição de ensino que procurava explicar a necessidade de um procedimento que se adaptasse ao contexto descentralizado da instituição. Assim, o processo seguiu para o seu ajuizamento, levando a uma sentença em desfavor da UFPR.

2.1 A jornada do Projeto de Lei nº 6.738/2013

Em 4 de novembro de 2013, o Projeto de Lei (PL) nº 6.738 iniciou sua trajetória como processo ao ser encaminhado pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

(SEPPIR) para a então Presidenta da República, Dilma Rousseff, visando à reserva de vagas para as pessoas negras nos concursos públicos federais dos Poderes Executivo e Legislativo. Tal documento possuía quatro folhas, nas quais era apresentada a proposta de redação para o projeto de lei⁸ e a justificativa para que ele existisse.

As folhas do PL não possuem nenhum tipo de carimbo ou brasão da República. Centralizado no topo da primeira página está escrito “PROJETO DE LEI”, seguido de uma proposta de redação (Brasil, 2013, f. 1-2). Porém, é na terceira e quarta folhas que a justificativa estava, a qual respondia o porquê, como e para que promulgar uma reserva de vagas para pessoas negras.

Com nove parágrafos, a justificativa inicia ao relatar que aquele PL seria a regulamentação necessária do artigo 39 do Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288, de 2 de julho de 2010, onde é estabelecido que deverá ser buscada a igualdade de oportunidade no mercado de trabalho para a população negra pelo poder público, “inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público” (Brasil, 2013, f. 3; Brasil; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2015). O PL tem um porquê.

A justificativa segue ao constatar que existe uma discrepância entre a proporção de pessoas negras no Brasil e a de servidores federais autodeclarados pretos ou pardos⁹. E, ao argumentar que tal discrepância estaria vinculada ao passado escravocrata brasileiro, o Brasil teria uma “dívida histórica” com a população negra, que nem mesmo o “método isonômico, meritocrático e transparente” que os concursos públicos se propõem a ser seria suficiente “para garantir um tratamento isonômico entre as raças” (*Ibid.* f. 3). Nesse sentido, o PL vai constituindo o “para que” de ele existir. A seguir, a justificativa deve prover uma razão pela qual o método de seleção de concurso, por si só, não é eficaz para reduzir as desigualdades raciais.

O concurso público é o método de seleção de agentes administrativos do Estado brasileiro desde a Constituição de 1934. Porém, foi apenas a partir da Constituição de 1988 que a aprovação em concurso público se tornou item obrigatório para o ingresso no serviço público brasileiro, a qual também delimitou princípios gerais para a execução dos concursos (Sousa, 2018, p. 21–24). Dentre tais princípios, cabe destacar: isonomia, segundo a qual todos

⁸ O “Projeto de Lei” é diferenciado do “projeto de lei” em minúsculo. O primeiro, neste trabalho, remete ao PL nº 6.738, que foi tramitado e deu lugar à Lei nº 12.990/14; enquanto o segundo remete à proposta de redação que a lei pôde obter.

⁹ “A análise de dados demonstra que, embora a população negra represente 50,74% da população total, no Poder Executivo federal, a representação cai para 30%, considerando-se que 82% dos 519.369 dos servidores possuem a informação de raça/cor registrada no Sistema” (Brasil, 2010).

são iguais perante a lei e, portanto, deve ser assegurada a igualdade dentro do concurso; impessoalidade, a qual define que ninguém será beneficiado em desfavor de outra pessoa; e eficiência, a qual estabelece que a pessoa mais preparada será a aprovada para o cargo.

Frente ao arcabouço constitucional que referenda o concurso como método de seleção para os servidores públicos do Brasil, a justificativa do PL argumenta que não adianta o tratamento isonômico, impessoal e em busca da eficiência estatal quando aqueles que disputam as vagas já estão em uma posição de desigualdade antes mesmo de o processo de seleção ser iniciado. Portanto, a justificativa argumenta a necessidade de algum mecanismo que auxilie no estabelecimento de equidade aos candidatos, para que o tratamento isonômico seja de fato efetivo nos concursos (Brasil, 2013, f. 4).

Nesse sentido, a justificativa descreve a proposta de reservar 20% das vagas dos concursos públicos federais para a população negra, por um período de 10 anos, como uma medida para trazer equidade aos concursos. Alcançando o “como” do PL.

Após sete dias na Presidência da República, o PL é novamente movimentado. Desta vez, ele foi encaminhado ao Congresso Nacional em regime de urgência constitucional, o que delimitou um prazo de 45 dias para que a Câmara dos Deputados deliberasse sobre o projeto, com risco de ter todas as outras pautas paralisadas caso não cumprisse o prazo. O regime de urgência foi sugerido na justificativa do PL, afirmando que “o debate sobre as ações afirmativas e os avanços institucionais a esse respeito se encontram na *ordem do dia*”. E, neste ponto, faço um parêntese para explicar o processo histórico do que é chamado de ordem do dia.

O Movimento Negro brasileiro, noção generalista que utilizo para atores e coletivos que lutam pela questão racial, criou forças e se manteve ativo, em diferentes organizações, desde meados dos anos 1930. De forma resumida, a Frente Negra Brasileira foi uma das primeiras organizações sociais a exigir a igualdade e direitos para a população negra no Brasil (IPEAFRO, [s. d.]). Junto a ela, na década de 40, o Teatro Experimental do Negro, liderado por Abdias do Nascimento, atuou em prol da adoção, por parte do Estado, de ações afirmativas para a população negra, como explicam, respectivamente, Sales Augusto e Paulo Vinicius Baptista da Silva (2009, p. 130; 2023, p. 116). Ambos os autores argumentam que foi o movimento negro brasileiro o primeiro a pedir ações afirmativas nas Américas através do “Manifesto à Nação Brasileira” debatido e aprovado na Convenção Nacional do Negro Brasileiro, realizada nos anos de 1945 e 1946 (Santos, 2009, p. 127; Silva, 2023, p. 116), e que, segundo Abdias do Nascimento¹⁰ (1982, p. 112-113), reivindicava que:

¹⁰ Nascimento, Abdias (Orgs.). **O Negro revoltado**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

Enquanto não for tornado gratuito o ensino em todos os graus, sejam admitidos brasileiros negros, como pensionistas do Estado, em todos os estabelecimentos particulares e oficiais de ensino secundário e superior do país, inclusive nos estabelecimentos militares (*apud* Santos, *op. cit.*, p. 128).

Tal manifesto foi enviado a todos os partidos políticos, que, naquele momento, iriam participar da Assembleia Nacional Constituinte (*Ibid.*). Porém, apesar de toda a mobilização conjunta do movimento negro brasileiro da época, houve pouca repercussão sobre a inclusão de ações afirmativas para a população negra¹¹ em razão da hegemonia do mito da democracia racial vigente nos anos 40 (Silva, 2023, p. 116). Dora Lucia de Lima Bertúlio verifica que a Constituição de 1946 define em seu artigo 141, § 5º, a proibição do preconceito de raça ou de classe (2019, p. 142). Porém, é retratado pela pesquisadora que tal proibição não se volta à preocupação pela discriminação da população negra ou suas reivindicações, mas se trata, no contexto da época, de caminhar contra o antissemitismo que era sinônimo de preconceito racial (*Ibid.*).

Contudo, o movimento negro, como uma coletividade em prol de lutar pela questão racial, continuou suas atuações nas décadas seguintes, passando pela ditadura militar até a redemocratização, sendo notável a criação do Movimento Negro Unificado, em 16 de junho de 1978, após a morte do operário negro Robson Silveira da Luz por policiais e a exclusão racial de atletas negros de um torneio de vôlei, como explica Lélia Gonzalez (2020, p. 115–116).

No restabelecimento do regime democrático, a Constituição Federal de 1988, com o impulso de movimentos sociais e de parlamentares negros, estabeleceu, no artigo 3º, inciso XLI:

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”; e, no artigo 5º, inciso XLII: “A prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei.

No documentário *Pela Porta da Frente*, dirigido por Judit Gomes da Silva, são registradas as percepções de membros do movimento negro brasileiro e de integrantes da UFPR sobre o processo de aprovação das políticas afirmativas na instituição em 2004 para o

¹¹ Santos ainda descreve mais atentamente a interação do Partido Comunista Brasileiro (PCB) que, em primeiro momento, assinou o Manifesto à Nação Brasileira e, no momento seguinte, como parte da Assembleia Constituinte Nacional, foi rejeitado pelo partido (2009, 127-129).

ingresso de costista em 2005 (Pela Porta da Frente, 2023). As falas dos membros do movimento negro ressaltam a importância da Terceira Conferência Mundial contra o Racismo, conhecida como a Conferência de Durban, realizada em 2001 na África do Sul, e que contou com duas delegadas do estado paranaense: Dora Lucia de Lima Bertúlio e a Iyagunã Dalzira Maria Aparecida (*Ibid.* 7 min 30s). Na Conferência, promovida pelas Nações Unidas, foi definido que a escravidão havia sido um crime contra a humanidade e que todos os membros signatários da Declaração e Programa de Ação de Durban teriam que criar propostas e medidas para o combate ao racismo como forma de ações afirmativas (*Ibid.* 9 min).

Neste contexto internacional e com a eleição do Presidente Lula em 2002, o cenário brasileiro, repleto de reivindicações do movimento negro, se tornou mais “aberto” a esta pauta. Assim, no início dos anos 2000, foi promulgada a Lei nº 10.639/2003, que tornava obrigatório o ensino da história e cultura afro-brasileira. Nos anos seguintes, diversas universidades estabeleceram cotas raciais e sociais para o ingresso de estudantes ao ensino superior, como a Universidade de Brasília (UnB), a Universidade Federal do Paraná (UFPR) e a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Em 2010, a Lei nº 12.288, de autoria do senador negro Paulo Paim (PT-RS), instituiu o Estatuto da Igualdade Racial, com o objetivo, conforme seu artigo 1º, de “combater a discriminação racial e as desigualdades raciais que atingem os afro-brasileiros, incluindo a dimensão racial nas políticas públicas desenvolvidas pelo Estado”. Dois anos depois, em 2012, foi promulgada uma lei federal sobre as cotas para o ensino superior¹² (Lei 12.711/12).

Evandro Piza Duarte (Bertúlio, 2019, Prefácio) também elucida a importância da atuação do Movimento Negro Brasileiro para a imposição das pautas raciais nos espaços políticos brasileiros:

A criação de grupos políticos negros, a intervenção em espaços acadêmicos, a realização de atos de rua e a disputa das instituições públicas foram fundamentais para reposicionar o debate racial na esfera pública brasileira, tendo como pano de fundo a desautorização do mito da democracia racial como narrativa explicativa da identidade nacional brasileira.

¹² Em 13 de novembro de 2023, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a Lei nº 14.723, que reformulou o sistema de cotas no ensino federal. A Lei de Cotas (Lei 12.711/2012) reserva no mínimo 50% das vagas em universidades e institutos federais para estudantes que cursaram todo o ensino médio em escolas públicas. A revisão sancionada reduz a renda familiar máxima para participar das cotas, que passa de 1,5 salário mínimo por pessoa para 1 salário mínimo por pessoa. Quilombolas passam a ser beneficiários pelo sistema. A distribuição das vagas será feita de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considerando a proporção de indígenas, negros, pardos, quilombolas e pessoas com deficiência em cada unidade da federação (Agência Senado, 2023)

Os diálogos e reivindicações do movimento negro brasileiro abriram portas e firmaram caminhos para que o PL 6.738/2013 pudesse estar na “ordem do dia” do cenário político nacional. Fecho parênteses e sigo com o trâmite do projeto no Parlamento brasileiro.

O Projeto de Lei nº 6.738 de 2013 foi aprovado na Câmara dos Deputados em 26 de março de 2014 com 314 votos favoráveis, 36 contrários e 6 abstenções. Embora tenha obtido ampla maioria, o estabelecimento de cotas para pessoas negras nos concursos públicos gerou controvérsias até o último momento, como visto quando o então deputado federal Jair Messias Bolsonaro (Partido Progressistas, PP-RJ) disse que o PL era “racista, separatista e imoral”, sendo rebatido pela deputada federal Benedita da Silva (PT-RJ), que defendeu as cotas: “O que falta ao negro é a oportunidade, e esse projeto vai dar oportunidade” (BRASIL, 2014).

Remetido ao Senado em 1º de abril de 2014, o projeto foi aprovado de forma consensual, em votação simbólica, no dia 20 de maio. Em uma manifestação de apoio, o Senador Eduardo Suplicy (PT-SP) destacou não só os parlamentares que impulsionaram o projeto, mas também a luta do movimento negro:

Sr. Presidente, quero também cumprimentar a Ministra Luiza Bairros; o ex-Ministro, Deputado Edson Santos; a Deputada Benedita da Silva; o Deputado Luiz Alberto; o Deputado Vicentinho; o Deputado João Paulo; e todos da Câmara dos Deputados que aqui vêm dar o apoio a essa iniciativa importante da Presidenta Dilma para, na hora de realizar concursos públicos, reservar 20% das vagas para os afrodescendentes. E é importante que venhamos aqui registrar a batalha da Educafro e de todos aqueles, como Frei David, que têm propugnado por medidas nessa direção; de Mãe Sylvia de Oxalá, do Axé Ilê Obá, e de tantos outros (BRASIL, Senado Federal, 2014, p. 801).

Após anos de acúmulo de lutas políticas do movimento negro brasileiro em busca de igualdade de oportunidade e de educação para a população negra, o contexto político nacional se tornou favorável após algumas das medidas expostas anteriormente. Assim, a justificativa do PL 6.738/2013 destacou que, na análise conjuntural, a questão racial estava, de fato, “na ordem do dia”.

2.2 Então, promulgada: a Lei nº 12.990/14

A Lei nº 12.990 foi promulgada em 9 de junho de 2014, contendo praticamente a mesma redação proposta pelo PL 6.738/13, que possuía seis artigos. E, logo no primeiro, estabeleceu o seu objetivo:

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).

Nos três parágrafos seguintes, definiu a execução da reserva: 1) uma vaga reservada obrigatoriamente quando o concurso tiver três ou mais vagas; 2) o arredondamento para cima no caso de fração maior ou igual a cinco décimos; e 3) que a reserva de vaga deve constar expressamente nos editais de concurso publicados. Todas são medidas para automatizar a aplicação da norma.

O segundo artigo determinou que as vagas reservadas se destinam às pessoas que se autodeclararam negras nos termos utilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou seja, pretas ou pardas; e, em seu parágrafo único, previu a eliminação de candidato ou exoneração de servidor já nomeado na constatação de declaração falsa.

O artigo terceiro estabeleceu que as pessoas autodeclaradas negras nos concursos concorrerão concomitantemente às vagas de ampla concorrência, de acordo com sua classificação no certame. E, em dois parágrafos, estabeleceu que candidatos negros classificados para as vagas de ampla concorrência não serão contabilizados para o preenchimento das vagas reservadas; e que, caso o candidato negro desista de sua vaga, esta será preenchida por outro candidato cotista, em ordem de classificação.

O quarto artigo define que a nomeação dos candidatos aprovados por cotas respeitará a alternância das vagas e a proporcionalidade delas, o que garante a aplicação da lei mesmo em vagas abertas durante a vigência do concurso.

O artigo quinto estabelece que o órgão da administração federal responsável pela política de igualdade étnica fica encarregado de acompanhar a lei e produzir uma avaliação anual dela. Finalmente, o artigo sexto define os prazos da lei, que entra “em vigor na data de sua publicação e terá vigência pelo prazo de dez anos”.

Ao fim, a lei é sancionada com uma série de elementos que garantem a execução e a forma de aplicação da norma; ao menos é isso que a intenção legisladora tenta propor. Em 2015, após receber reclamações sobre irregularidades na aplicação da lei em diversos concursos, a SEPPIR, mesma secretaria que formulou o PL 6.738/13, expediu a Nota Técnica nº 43/2015, na qual afirmou categoricamente que “a Lei é autoaplicável, sem a necessidade de regulamentação complementar” (2015, p. 12). Entretanto, como veremos, a *finalidade* prevista pela lei não se concretizou na UFPR.

2.3 Uma manifestação sigilosa: a motivação da Ação Civil Pública

A partir da publicação da Lei nº 12.990/14 no Diário Oficial da União, no dia 10 de junho, a norma passava a ter eficácia plena, sem depender do auxílio de outras normas para que fosse aplicada. E é nesse contexto que é iniciada a implementação da lei de cotas raciais no serviço público federal pela UFPR, através do seu órgão administrador do quadro de servidores docentes e técnicos-administrativos da instituição: a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas.

A PROGEPE está organizada administrativamente em 10 instâncias internas. Uma delas é a Coordenadoria de Planejamento de Pessoas (CPP), que por sua vez se subdivide em duas unidades: a Unidade de Movimentação e Acompanhamento de Pessoas (UMAP) e a Unidade de Recrutamento de Pessoas (URP), Unidade esta que administra os concursos para servidores docentes e técnicos-administrativos da instituição de ensino.

Em entrevista realizada durante a pesquisa,¹³ a Chefia da URP comentou que a UFPR conta com um sistema administrativo descentralizado, o qual implica algumas diferenciações no modo como os processos seletivos são executados e acompanhados pela Unidade.

No caso de concursos para técnicos-administrativos, cada unidade administrativa teria conhecimento do próprio desfalque de pessoal técnico, portanto, elas seriam as únicas instâncias com propriedade para solicitar o preenchimento de uma vaga em aberto. A URP, então, se responsabilizaria em abrir o concurso para a vaga solicitada, considerando a localidade da unidade administrativa solicitante.¹⁴ Isso possibilita a identificação da lotação futura para os candidatos dos concursos, o que poderia diminuir a quantidade de pedidos para remoção de lotação posteriormente. A Unidade, além de abrir o concurso, também o acompanha através do Núcleo de Concursos da UFPR, que aplica as provas escrita e de múltipla escolha, realiza a avaliação de títulos e elabora a lista de aprovados. A lista é então enviada para a URP, a qual convoca e nomeia os aprovados. Como define a servidora, os concursos para servidores técnico-administrativos são acompanhados “de perto”.

Já o processo para seleção de docentes é descrito como “mais distante” do acompanhamento da Unidade. Nele, o Departamento¹⁵ com desfalque de professor (vagas

¹³ Entrevista realizada em 4 de outubro de 2024.

¹⁴ A UFPR conta com 6 localidades diferentes: Curitiba (sede), Pontal do Paraná, Jandaia do Sul, Toledo, Matinhos e Palotina.

¹⁵ Além dos órgãos com funções administrativas subordinados diretamente à Reitoria (pró-reitorias e suas subdivisões internas), a UFPR é estruturada em Setores, instâncias ao mesmo tempo administrativas e acadêmicas que congregam Departamentos e Cursos de áreas de conhecimento afins. Os Setores da UFPR são: Setor de Artes, Comunicação e Design; Setor de Ciências Agrárias; Setor de Ciências Biológicas; Setor de Ciências Exatas; Setor de Ciências Humanas; Setor de Ciências Jurídicas; Setor de Ciências da Saúde; Setor de

abertas por aposentadoria, exoneração ou morte) realiza uma reunião plenária na qual decide qual a *área de conhecimento* que busca preencher em seu quadro de docentes. O pedido é enviado para a URP, a qual executa a abertura do concurso, repassa o edital para o Departamento solicitante e espera o resultado final para poder convocar e nomear a pessoa aprovada pelo certame. Nesse meio tempo, o Departamento recebe as inscrições de candidatos e propõe os nomes para compor a comissão julgadora do concurso. Tanto as inscrições quanto a composição da banca são homologadas pelo Setor ao qual o Departamento está vinculado. Iniciado o concurso, a comissão julgadora cuida dos editais de convocação para as provas (escrita, didática, análise de currículo, defesa do currículo e projeto de pesquisa) e de divulgação de seus resultados, além de elaborar a lista de aprovados e sua classificação. O resultado final do concurso é homologado pelo Departamento e, em seguida, pelo Conselho Setorial. E, então, encaminhado à URP para os procedimentos de contratação.

Porém, apesar das diferenças na condução dos concursos para servidores técnico-administrativos e docentes, em ambos os casos o procedimento inicialmente adotado para a aplicação de cotas para pessoas com deficiência (PcD) e para pessoas negras foi o mesmo.

Como já existia uma legislação de cotas para PcD (Brasil, 1990, 1999), a UFPR detalhava nos editais dos concursos que pessoas com deficiências poderiam se inscrever nos processos seletivos da instituição, informava qual era o percentual delimitado para a reserva de vagas para PcDs pela legislação, e que a reserva de cotas não se aplicava caso a *área de conhecimento* não oferecesse ao menos cinco vagas, no caso de concurso para docentes, ou não houvesse cinco vagas para o mesmo cargo em uma única *localidade* nos concursos para técnicos-administrativos¹⁶. A implementação da Lei nº 12.990/14 na UFPR tomou o mesmo rumo que as cotas PcDs: os editais descreviam a lei e seu percentual de reserva e, como não havia três vagas ou mais para a mesma *área de conhecimento*, a reserva não se concretizava¹⁷. E, como sempre foi o caso de não haver cinco vagas abertas simultaneamente para uma mesma *área de conhecimento*, nenhuma das leis produzia efeitos práticos. Porém, em todos os concursos, elas estavam sendo *implementadas*. Reproduzo abaixo o texto-padrão que passou a constar nos editais de concursos.

Ciências Sociais Aplicadas; Setor de Ciências da Terra; Setor de Educação; Setor de Tecnologia; Setor de Educação Profissional e Tecnológica; Setor Litoral; Setor Palotina; e os campi avançados de Jandaia do Sul, Toledo e Pontal do Paraná. Os Departamentos são as unidades de lotação de docentes da mesma área de conhecimento no âmbito de cada Setor. Docentes do mesmo departamento podem atuar em um ou mais cursos de graduação e pós-graduação.

¹⁶ Conforme o edital nº 141/2014, de 24 de março de 2014, ver UFPR/PROGEPE (2014).

¹⁷ Conforme o edital nº 446, de 16 de outubro de 2014, ver UFPR/PROGEPE (2017b).

FIGURA 1 – Edital PROGEPE nº 340, de 19 de setembro de 2016

4	DAS VAGAS DESTINADAS A NEGROS – LEI FEDERAL Nº 12.990/14
4.1	Ficam assegurados 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, nos termos da Lei nº 12.990, de 09/06/2014, publicada em D.O.U. em 10/06/2014.
4.2	Conforme §1º do art. 1º da Lei nº 12.990/2014, a reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas oferecidas no Concurso Público for igual ou superior a 3 (três).
4.3	Considerando o mencionado no subitem 4.2, no ato de abertura deste Edital não cabe a reserva de vaga destinada a negros, tendo em vista que cada cargo oferece menos de 03 (três) vagas.
4.4	Se, durante o período de validade deste Concurso, forem liberadas novas vagas, cujo quantitativo atinja 03 (três) ou mais vagas para cada um dos cargos deste Edital, será aplicado o percentual de 20% (vinte por cento) do total das vagas para candidatos negros, cumprindo o que estabelece a Lei nº 12.990, de 09/06/2014, publicada em D.O.U. em 10/06/2014.

FONTE: Modificado de Universidade Federal do Paraná (2017b).

E é nesse contexto de implementação das legislações de cotas, mas sem que elas produzissem qualquer eficácia, que uma manifestação sigilosa foi feita ao Ministério Público Federal (MPF) em setembro de 2016.

No edital 340/2016, aberto em setembro para a contratação de servidores técnico-administrativos, de um total de 11 vagas, nenhuma foi reservada para cotistas negros nem PcDs. Ao aplicar os percentuais de 20% e de 5% definidos pelas legislações vigentes, duas dessas vagas seriam reservadas para negros e uma para PcDs. Porém, como se tratava de um concurso público que levava em consideração a quantidade de vagas de um mesmo cargo em uma única localidade, o procedimento implementado pela UFPR fez com que a reserva de vagas não se concretizasse, o que levou ao registro de uma manifestação sigilosa no MPF, que produziu seus efeitos: iniciou uma avalanche de questionamentos do MPF para a UFPR.

A fim de compreender melhor as circunstâncias em que o MPF veio a questionar a implementação das reservas de vagas nos concursos da UFPR, busquei contatar o procurador responsável para agendar uma entrevista. Primeiro, liguei para o Atendimento ao Cidadão do MPF, procurando entender como proceder para realizar uma entrevista com o procurador. Foi indicado a entrar com um protocolo pelo site do MPF Paraná. No pedido de entrevista, detalhei a pesquisa que estava realizando e encaminhei uma carta elaborada pela minha orientadora com o brasão da UFPR e a assinatura dela, que solicitava formalmente uma entrevista para mim. O primeiro pedido de entrevista veio com uma negativa. Argumentaram

que o procurador citado não estava atuando mais no caso e me repassaram o nome do titular da Ação no momento. Porém, como eu gostaria de entender sobre a atuação do procurador durante o período em que atuou na Ação, novamente escrevi um pedido de entrevista, reforçando a importância da colaboração do procurador da época. E, em troca, reforçaram também que o procurador não estava mais no caso e que não cabia a ele responder sobre o caso de outro. Mas, como demonstração de boa vontade ao meu reiterado pedido, me encaminharam diversos documentos sobre o caso, dizendo que “poderiam ser de ajuda”. Dentre esses documentos estão: a Recomendação nº 03/2017; as respostas da UFPR aos questionamentos do MPF; a petição inicial da Ação Civil Pública; e a sentença em primeiro grau. Certamente foram de grande ajuda. E de grande ajuda foi a minha indignação ao reforçar o pedido.

Após a manifestação sigilosa em setembro de 2016¹⁸, o MPF emitiu a Recomendação nº 03, em 10 de março de 2017, recomendando que a UFPR cumprisse a legislação vigente sem a utilização de “subterfúgios, como fracionar o número total de vagas, para impedir a aplicação da lei”. O MPF alertava também que estava iniciando uma investigação¹⁹ “em razão da possibilidade de inobservância das ações afirmativas” nos concursos públicos da UFPR (MPF, 2017 f. 5).

Servidores da Unidade de Recrutamento de Pessoas da PROGEPE com quem estive em contato durante a pesquisa recordam que a Recomendação foi recebida com certa perplexidade. Em primeiro ponto, ressaltaram que as legislações de cotas eram implementadas de acordo com a estrutura funcional da UFPR, que dividia as carreiras do magistério superior por *áreas de conhecimento* e as carreiras de técnicos-administrativos por *localidade*. E, a seu ver, “não faziam nada de errado”. A chefia da URP, em entrevista, destacou que não realizavam nenhum “subterfúgio” para deixar de aplicar as cotas, e que ler essa expressão “doeu na alma”.

Ao final da Recomendação nº 03/2017, o MPF solicitava manifestação da UFPR. Embora o documento fosse dirigido ao Reitor, responsável máximo pela instituição, a resposta seria elaborada pela PROGEPE, onde o percurso também seguiu os níveis da hierarquia: depois de passar pelo Pró-reitor e pela Coordenadoria de Planejamento de Pessoal, chegou à Unidade de Recrutamento de Pessoas.

¹⁸ Cabe informar que o conteúdo da manifestação sigilosa não aparece em nenhum documento. Porém, ela é sempre citada quando o MPF precisa justificar o que o provocou a agir. Assim, a manifestação sigilosa aparece tanto na Recomendação nº 03/2017 quanto em outros documentos elaborados pela instituição.

¹⁹ A investigação iniciada é o Procedimento Preparatório nº 1.25.000.003901/2016-02.

Após dois meses, a Chefe da URP encaminhou o Despacho n° 738/2017 para o gabinete da PROGEPE, que assinou o documento em conjunto com a chefia e o remeteu ao MPF como resposta à Recomendação n° 03/2017 (UFPR/PROGEPE, 2017a). Nele, em primeiro lugar, procura explicar o *procedimento* de convocação dos candidatos aprovados nos concursos, destacando que mesmo que ao início do certame não tenha o número mínimo de vagas para a aplicação dos percentuais estabelecidos nas legislações de cotas, ao decorrer da validade do concurso, o número de vagas poderia sim alcançar o valor suficiente para que candidatos negros e PcDs fossem convocados para tomar posse nos cargos. Nesse sentido, defende que a URP sempre respeitou os direitos dos aprovados autodeclarados negros e/ou com deficiência.

Segue então uma longa descrição do *procedimento* de aplicação das cotas por *localidade* em concursos para técnicos-administrativos, em comparação com a descrição da aplicação de cotas em concursos divididos por *áreas de formação*, que tomou apenas um parágrafo do documento. E, em uma resposta direta ao termo “subterfúgio” utilizado pelo MPF em sua Recomendação, o despacho declara que em nenhum momento a UFPR “utilizou-se de subterfúgios para não respeitar a legislação, mas sim, buscou uma forma de atendê-la e conciliá-la com as necessidades da instituição” (*Ibid.* f. 1 verso).

Quase cinco meses após o despacho ser enviado, a Coordenadora de Planejamento de Pessoal encaminhou a Informação n° 14, de 5 de outubro de 2017, a qual é uma resposta direta ao Ofício n° 8.193/2017-PRDC/PR²⁰ do MPF, que solicitou informações para continuar a investigação sobre a possibilidade de inobservância de aplicação das legislações de cotas. Porém, tal ofício não consta nos documentos enviados gentilmente pelos servidores do MPF. A Informação enviada pela Coordenadora não possui outras assinaturas que possam indicar o encaminhamento interno do documento para as hierarquias superiores. Contudo, ao se tratar de uma informação entre duas instituições, cabe inferir que os documentos produzidos para responder ao Ministério Público Federal eram amplamente discutidos com seus superiores hierárquicos e aprovados por eles.

A Informação reforça o contido no Despacho n° 738/2017. Descreve novamente o uso da localidade para organizar os concursos para técnicos-administrativos. E que, se na abertura dos certames não houver reserva para cotas,²¹ a convocação de candidatos cotistas pode ocorrer mais tarde, caso abram mais vagas para uma mesma localidade durante a validade do

²⁰ A sigla “PRDC/PR” significa Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão do Estado do Paraná.

²¹ “Se, no ato da abertura do edital for ofertado menos que três vagas por cargo, fica previsto que, se durante o período de validade do concurso ocorrerem novas vagas a 3ª vaga é destinada ao aprovado autodeclarado negro” (f. 1.). Também é descrito o mesmo procedimento de convocação para as vagas para PcDs, a partir da 5ª vaga.

concurso. Ao fim, a UFPR reafirma estar respeitando “as reservas de vagas ao mesmo tempo em que se garante que os diversos campi da UFPR sejam atendidos de acordo com suas necessidades”. Diz ainda que não vislumbra “a possibilidade do total de vagas por cargo, serem publicadas em um único edital (...) sem separar por localidade” (UFPR/PROGEPE, 2017b).

Até aqui, o que se pode notar é que o MPF insistiu mais uma vez para que a UFPR apresentasse uma outra forma de implementação das cotas que aplicasse o percentual definido em lei sobre todas as vagas nos concursos para docentes e técnicos-administrativos. Porém, a PROGEPE, que acompanha “de perto” somente os concursos para técnicos-administrativos, respondeu apenas sobre esse tipo de certame, reforçando o uso da *localidade* como necessário para atender às demandas organizacionais da instituição. Somente no penúltimo parágrafo da Informação é explicado que as *áreas de conhecimento* para a contratação de docentes são definidas pelos Departamentos em decisão colegiada, restando à PROGEPE executar apenas a abertura e o encerramento do concurso. Até certo ponto, é um modo de dizer que o procedimento de convocação para o magistério superior não é acompanhado “de perto” pela PROGEPE para que ela o explique.

Neste ponto cabe salientar a diferença entre a burocracia e a política dentro da UFPR e as relações hierárquicas presentes na produção destes documentos. Como dito anteriormente e seguirá sendo dito, os documentos produzidos seguem sem assinaturas das autoridades hierárquicas superiores da PROGEPE e da Reitoria. Apesar disso, novamente é possível inferir a presença constante desses atores políticos por trás das respostas “meramente burocráticas”, que tinham como objetivo ressaltar de novo e de novo que o procedimento era o adequado para a instituição. Quando é argumentado que a Chefia da URP não acompanha “de perto” os editais para docentes, é importante destacar que há o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), que é o responsável por normatizar os concursos para o magistério superior da UFPR e, sem mais, é presidido pelo reitor da UFPR.

O que se evidencia na composição desses documentos e nas assinaturas (ou falta delas), atentando ao que é registrado e ao que silenciam (Lowenkron e Ferreira, 2020), é que, apesar de o MPF questionar os concursos para técnicos-administrativos e para docentes, a única entidade da UFPR que responde efetivamente os ofícios é a PROGEPE, que é responsável apenas pela condução dos concursos para os técnicos. Os questionamentos do MPF, que eram direcionados ao reitor da UFPR, não provocaram nenhuma atitude interna da instituição em rever suas diretrizes políticas e ajustar sua aplicação das leis de cotas, apenas

deixou-se que pessoas de níveis hierárquicos inferiores assinassem os documentos encaminhados ao MPF. Retorno à Informação.

A informação é encerrada e encaminhada para o Pró-Reitor de Gestão de Pessoas da época para conhecimento e posterior envio ao MPF. Novamente, as assinaturas digitais presentes nos documentos não indicam nenhum outro trâmite para as hierarquias superiores. Porém, como a própria informação veio a ressaltar, o pró-reitor da PROGEPE provavelmente recebeu e aprovou o documento e, além dele, a Reitoria e a Procuradoria da UFPR devem ter analisado a informação enviada, já que se tratava de uma conversa entre as duas instituições.

Após três meses, a PROGEPE, agora através do gabinete do próprio Pró-Reitor, responde ao Ofício nº 9.925/2017-MPF-PRDC/PR.²² Como brincou um servidor do órgão com quem conversei durante a pesquisa, o MPF estava “aporrinhando” a UFPR com questionamentos constantes. Em resposta ao ofício, a Informação nº 01/2018, de 19 de janeiro, surge aparentemente com uma mudança de postura. Se na Informação anterior a PROGEPE afirmava não vislumbrar a aplicação das cotas sobre o total de vagas para servidores técnico-administrativos, na nova Informação já se tem uma posição mais branda sobre a temática, mas que não tem como “objetivo primeiro” a promoção de igualdade racial no quadro de servidores:

Informamos que a UFPR vem a [sic] algum tempo discutindo exaustivamente a melhor forma de aplicar cotas para os concursos públicos para os cargos Técnicos-Administrativos em Educação, sempre tendo em vista a legislação pertinente, tendo por objetivo primeiro a excelência dos serviços prestados pela Instituição (f. 1).

Ao reafirmar que a UFPR não desrespeita as legislações de cotas através da divisão de vagas por *localidade*, o documento argumenta que esse procedimento foi implementado após “muita reflexão e aferição concreta dos ganhos sociais efetivos que propicia”. E, por mais uma vez, destaca a diferença entre os cargos de docentes e de técnicos-administrativos. A Informação utiliza de apenas uma longa linha para definir a carreira de magistério superior: “Aos servidores docentes cabem as atividades de ensino, pesquisa e extensão” (*Ibid.* f. 1). Em contraposição, a explicação da carreira de técnicos-administrativos utiliza três parágrafos, que citam: os níveis de classificação (A, B, C, D e E); a legislação que estrutura o plano desta carreira (Lei nº 11.091/2005); e a escolaridade exigida para o ingresso no cargo. E, em outros sete parágrafos, a Informação explica novamente como a utilização da *localidade* como critério organizador dos concursos da UFPR é o modelo mais adequado ao contexto

²² O ofício citado não se encontra nos documentos enviados pelos servidores do MPF.

administrativo descentralizado da Instituição, onde diferentes unidades administrativas poderiam pedir o provimento de um mesmo cargo, mas com uma *área específica* de atuação diferente²³. Assim, não seria plausível a integração do mesmo cargo em um único edital para aplicar as cotas.

O que é perceptível entre as Informações emitidas pela PROGEPE e os ofícios expedidos pelo MPF é que a PROGEPE tenta de novo e de novo explicar ao MPF, que não estaria entendendo as minúcias administrativas que envolvem o contexto descentralizado da UFPR. Na medida em que o MPF solicita de novo e de novo outras formas de implementação da legislação de cotas, como a aplicação dos percentuais definidos sobre o total de vagas solicitadas, sem que seja considerada a localidade, a PROGEPE sempre reforça a existência de um *procedimento*. Tal *procedimento* teria sido testado e aferido como o mais adequado para a estrutura organizacional da Universidade, a fim de conter uma proliferação de pedidos de remoção. Também é possível constatar a insistência do MPF para que a UFPR inclua a aplicação das cotas sobre o total de vagas igualmente para os concursos para docentes. Porém, a PROGEPE, como um órgão que não acompanha “de perto” tais concursos, se mantém ainda mais distante em suas respostas. A Informação foi finalizada com a assinatura do Pró-Reitor de Gestão da época, datada de 19 de janeiro de 2018.

O documento cita os cargos para docentes em apenas uma linha durante toda a Informação. O que se observa em todos os documentos é um distanciamento da PROGEPE dos concursos para docentes. Nos documentos anteriores, cabe dizer que a “distância” entre as Unidades administrativas da pró-reitoria e os concursos para docentes é burocrática, pois elas não atuam diretamente nessa modalidade de concursos nem podem interferir em suas normas, que são definidas pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE). Por outro lado, a prioridade atribuída pelo pró-reitor da PROGEPE à eficiência burocrática dos concursos para servidores técnico-administrativos, sem se deter nos concursos para docentes, era incompatível, em certa medida, com as responsabilidades do cargo que ocupava. Seja como for, as dimensões políticas da implementação da lei passaram ao largo da Administração Superior e do CEPE.

Contudo e ao fim, a Recomendação do MPF e seus constantes questionamentos fizeram certo efeito dentro da UFPR: movimentaram a PROGEPE para que respondesse aos

²³ “Uma questão que requer minuciosa avaliação são os pedidos que as Unidades fazem para atendimento de demandas em áreas específicas, como, por exemplo, para o cargo de Técnico de Laboratório/Biologia. Para Curitiba, a unidade demandante necessita de um profissional voltado para a área de Microscopia, (...), já em Palotina, a solicitação do técnico é voltada para a área de Anatomia de Animais (...). Desta forma, não vislumbramos a integração dos dois tipos de profissionais num edital único, o que poderia fazer com que as áreas não fossem atendidas de forma eficaz” (f. 1, verso).

ofícios recebidos, porém, sempre baseando-se em um *procedimento* formalmente estabelecido nas práticas burocráticas de produção de concursos públicos, verificáveis em seus editais. Não houve uma força política que conseguisse²⁴ movimentar internamente a UFPR em prol de ajustar as práticas burocráticas para alcançar a *finalidade* política da lei 12.990/14.

Assim, não tendo produzido o efeito esperado, que era movimentar os atores políticos da UFPR em prol de uma implementação efetiva das leis de cotas, o Ministério Público Federal, em 12 de dezembro de 2018, ajuizou uma Ação Civil Pública contra a UFPR, requerendo agora, por meio do Judiciário, que a Instituição aplicasse o percentual de cotas definido em lei sobre o total de vagas ofertadas, tanto para concursos para técnicos-administrativos, quanto para docentes.

Descrevo a seguir a Ação Civil Pública ajuizada pelo MPF, especialmente a petição inicial, um documento de 12 folhas não paginadas, que contém o brasão da República Federativa do Brasil centralizado no topo das páginas e redigido com uma fonte que relembra a escrita de antigas máquinas de datilografia.

2.4 A resposta do MPF: o ajuizamento de uma Ação Civil Pública contra a UFPR

O ajuizamento da Ação Civil Pública (ACP) nº 5030212-57.2016.4.04.7000 foi realizado em 12 de dezembro de 2018, após dois anos de constantes questionamentos sobre uma nova forma de implementar as legislações de cotas nos concursos públicos da UFPR. O objetivo da Ação é o mesmo que o observado na Recomendação nº 03/2017-PRDC/PR, porém, dessa vez, o MPF requer por via judicial que a Universidade Federal do Paraná aplique o percentual das cotas raciais pelo “*total de vagas existentes (observando-se a formação/especialidade exigida para cada cargo), independente da localidade para a qual se destinem*)” (MPF, 2018, f. 1, grifos do autor), pois de tal *fragmentação* decorreria uma menor convocação de candidatos cotistas. Se nos documentos descritos anteriormente não havia os ofícios do MPF encaminhados à UFPR, aos quais não tive acesso direto, no ajuizamento da ACP contamos com o próprio Ministério Público redigindo sobre os acontecimentos e sobre as suas percepções do caso, o que elucida ainda mais as ações do MPF.

Em uma parte da petição inicial denominada “DOS FATOS”, o Ministério Público Federal descreve o que fez com que ele fosse posto em movimento:

²⁴ Aqui não descarto possíveis tentativas de mobilização interna no período pré-sentença judicial, colocando em ênfase que, se tivesse existido tal força política, não teria sido forte o suficiente para movimentar a UFPR.

Em setembro de 2016, foi protocolada (...) manifestação sigilosa mediante a qual um cidadão noticiou que o Edital nº 340-2016 da Universidade Federal do Paraná, apesar de destinar-se a selecionar 11 (onze) vagas para o cargo de técnico-administrativo, não reservou nenhuma dessas vagas para deficientes físicos e para negros, desrespeitando a determinação legal (*Ibid*, f. 2-3).

Assim, o provável descontentamento de algum candidato ou alguém da própria instituição contrariado com o *procedimento* de aplicação das cotas nos concursos públicos da UFPR levou a que, após mais de dois anos, o MPF entrasse com uma Ação contra a Instituição de Ensino Superior. A descrição do MPF segue ao referenciar a Recomendação nº 03/2017-PRDC/PR, que havia sugerido uma nova forma de implementação das leis de cotas, e os Despachos e Informações da PROGEPE, que defendiam o seu modelo “testado e aferido”. Porém, mesmo relatando as argumentações de defesa da UFPR, o parágrafo final sustenta que a Instituição de Ensino não cumpria a legislação vigente sobre cotas:

Ocorre, contudo, como ficará demonstrado ao longo desta exordial, que a interpretação adotada pela referida instituição de ensino quanto à incidência de cotas em seus concursos públicos não está de acordo com os ditames legais e constitucionais acerca da inclusão de pessoas com deficiência e de pessoas negras, obstando o adequado provimento das vagas ofertadas em seus certames (*Ibid*, f. 2, verso).

Para seguir a acusação contra a UFPR, o MPF precisou detalhar as legislações às quais se referia e sua importância social e histórica no contexto brasileiro e internacional. Ao descrever as cotas para pessoas com deficiência, cita o percentual de brasileiros com deficiências e o estabelecimento de “discriminações positivas” para a inclusão de PcDs no mercado de trabalho (*Ibid*, f. 5). No plano internacional, destaca a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948; a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Pessoas Portadoras de Deficiência, de 2001; e a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 2009 (*Ibid*, f. 5-6). E, ao voltar ao âmbito nacional, destaca a Constituição Federal de 1988, que determinou a reserva de cargos e empregos públicos para pessoas com deficiências em seu art. 37, que foi assegurada pelo Decreto federal nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, e pela Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.

Ao discorrer sobre a finalidade da Lei nº 12.990/2014, se baseia primeiramente na própria lei que, segundo a petição, precisou se utilizar de um embasamento jurídico próprio e contextual construído ao longo de anos para ser aprovada. De forma resumida, o MPF retoma o argumento de que as cotas raciais em concursos públicos servem como uma forma de

promover a igualdade material entre os indivíduos. Assim, descreve um percurso das ações afirmativas raciais no Brasil, que estaria presente desde 1968, quando o país ratificou a Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial das Nações Unidas. Já alcançando o início dos anos 2000, cita as ações afirmativas para o acesso ao ensino superior e o julgamento pelo STF da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186, que garantiu a constitucionalidade das ações afirmativas étnico-raciais.

O documento segue com a descrição da Lei nº 12.990/2014, porém, cabe ressaltar novamente que a argumentação do MPF recai sobre uma suposta UFPR inoperante perante as legislações expostas e seus pesos históricos no Brasil. Sendo assim, o Ministério Público escreve que:

Se em um dado momento histórico o Estado se dispõe, por meio de sua função legiferante, a deferir as mesmas condições de oportunidade a brancos e negros (...), não pode ele em momento posterior omitir-se dessa tarefa, sob o risco de tornar a referida Lei inócua. Não restam dúvidas de que a ausência de previsão de reserva de vagas a negros, ou a tentativa de reduzi-las, viola flagrantemente o princípio constitucional da igualdade material (*Ibid*, f. 8, verso).

Dois momentos distintos são invocados: o primeiro retrata a promulgação da lei em âmbito legislativo; o segundo, a aplicação desta em um plano executivo. Momentos distintos, porém, como o Estado brasileiro é a junção tripartite dos poderes independentes entre si, mas ao mesmo tempo em harmonia (Brasil, 1988), cabe a ele zelar por suas decisões como um todo. A argumentação do MPF segue ao demonstrar que as legislações de cotas citadas preveem a aplicação das reservas sobre o total de vagas, não cabendo à UFPR definir um modelo que restrinja a total efetivação das normas (MPF, *op. cit.*, f. 10). Para basear os entendimentos expostos, o MPF citou duas jurisprudências. A primeira é do Superior Tribunal de Justiça, que determinou que a *fragmentarização* da aplicação das cotas por *localidade* é um obstáculo para a efetivação da lei. E a segunda também decide pela aplicação da lei na totalidade de cargos ofertados e não por sua lotação de atuação, sendo julgada no Tribunal Federal de Justiça da 4ª Região, mesmo tribunal que posteriormente atuaria na Ação Civil Pública que estava sendo proposta.

2.5 Entre a interpretação e a jurisprudência: a decisão do juiz

Estava de roupa formal para a ocasião. Sapato, calça e camisa social. A circunstância pedia uma etiqueta que eu não possuía até então. Sendo assim, reutilizei as roupas do meu

casamento consumado três dias antes. O motivo? Uma entrevista com o Juiz Federal Friedmann Anderson Wendpap, que condenou a UFPR na primeira instância. A sentença do juiz titular da 1ª Vara Federal de Curitiba foi emitida em 8 de abril de 2020. E, para compreender melhor a tramitação do processo e o teor da decisão, entrei em contato com a justiça federal para solicitar uma entrevista com o magistrado, que surpreendeu-me ao ser aceita de primeira. Eu precisava estar de acordo com a situação e por isso a formalidade me acompanhava.

Me dirigi ao prédio da Justiça Federal em Curitiba localizado no bairro Cabral. Sua fachada é verde, repleta de vidros espelhados. Ao entrar no prédio, encontra-se uma grande parede de vidro que separa a recepção das portas de entrada. Nos cantos direito e esquerdo, é possível encontrar duas portas giratórias que detectam metais. No meio da parede de vidro, havia uma abertura para uma máquina de raio X, utilizada para inspecionar os pertences de quem entrava. Ao lado do equipamento estavam dois seguranças em pé desviando os olhares. Cheguei perto deles, falei sobre a minha entrevista com o juiz federal e perguntei como faria para chegar lá. Ficaram surpresos. Os dois pararam por um instante e perguntaram em seguida: “Entrevista ou audiência?”. Entrevista, respondi. “Com qual juiz?”. Friedmann Anderson Wendpap, expliquei. Após um tempo conferindo mentalmente a existência do juiz citado, os seguranças pediram para que eu passasse minha mochila e celular pela esteira do raio X e que eu cruzasse pela porta giratória detectora de metais. Após isso, e me reencontrando com os seguranças, estes me indicaram o saguão de recepção. Mas também não pude deixar de notar que um senhor bem vestido que carregava uma maleta de couro marrom passou por uma porta de vidro ao lado da máquina de raio X, que eu não tinha percebido que estava lá até ser aberta pelo guarda. Achava que todo mundo passava pela porta giratória. Estava enganado.

Na recepção, duas moças mais jovens estavam sentadas atrás de um balcão. Expliquei novamente sobre a minha entrevista e a pergunta se repetiu: “Entrevista?”. Sim, entrevista. Após as duas trocarem olhares, perguntaram o nome do juiz, o que respondi titubeante pelo nervosismo. Mas após meu cadastro, permitiram a minha entrada, sinalizando que eu deveria seguir até o fim do corredor, onde eu encontraria os elevadores à direita. E que corredor longo. Me senti sozinho naquele imenso corredor com o piso que brilhava com qualquer luz que se encostava sobre eles. Amplo e extenso. Segui meu destino até o seu fim e cheguei nos elevadores.

Quarto andar. Outro corredor largo e extenso. Agora eu segui a direção de uma placa que estava no início do corredor, a qual indicava que a 1ª Vara estava à esquerda. Interessante

notar que todas as quatro varas que notei a existência estavam próximas umas às outras, próximas por estarem em um mesmo andar, mas somente após muitos passos conseguia sair de uma e chegar na outra. Após muitos passos, e passando por todas as outras varas, chego à 1ª Vara Federal de Curitiba. Um espaço amplo, porém com poucas pessoas. Mesas em formato de “L” com dois monitores para o computador e uma grande quantidade de pastas coloridas espalhadas nos cantos das mesas. Apesar de haver um enorme balcão na entrada, não havia ninguém nele para eu perguntar sobre como proceder naquele espaço. Então conversei com a pessoa mais próxima do balcão e novamente expliquei sobre a minha entrevista. “Entrevista?”. Sim, entrevista. Então o homem se levantou e foi conversar com uma moça do outro lado da sala e pediu para eu esperar sentado numa cadeira que havia ao lado do balcão. Após voltar, disse que me chamariam para a sala do magistrado. Logo em seguida, fui chamado. Com um aperto de mão e um sorriso, o juiz federal Friedmann Anderson Wendpap me convidou para sentar e debatermos sobre a sua decisão. Assim, todas as colocações do juiz apresentadas neste trabalho foram uma conexão entre as suas falas e a sua sentença.

FIGURA 2 – Fachada do prédio da 1ª Vara Federal de Curitiba



FONTE: Ferraz (2023).

O início da sentença é um relato do pedido e dos argumentos elencados pelo MPF ao ajuizar a ACP, bem como sobre o que aconteceu durante a tramitação, à qual não me foi possível ter acesso na íntegra. O relatório parte do ajuizamento da ACP com o pedido do MPF para que a UFPR seja condenada a aplicar as reservas de cotas a partir da totalidade de vagas, independentemente da localidade delas, alegando que, embora a UFPR já possua um *procedimento* “formal” para reservar as cotas, a *fragmentação* das vagas por *localidade*

impede a efetivação total das normas; e que os dispositivos das legislações sobre as cotas são “hialinos²⁵ ao estabelecer que a reserva de vagas a candidatos negros e/ou com deficiência incide sobre o total das vagas por cargo oferecidas em concurso público” (1ª Vara Federal de Curitiba, 2020, p. 12).

Logo após o ajuizamento da Ação, o juiz do caso convocou uma audiência de conciliação. Em nossa conversa, ao comentar sobre esta audiência, logo lembrou que o Ministério Público Federal “não cedeu”. Explicou que a UFPR argumentou sobre as especificidades administrativas da Instituição e que o *procedimento* aplicado era o mais adequado para a seleção do quadro de servidores, e que, ao contrário do que o MPF defendeu, a UFPR não era contrária às cotas, mas que as ajustava aos moldes administrativos da Instituição. Porém, novamente comentou sobre a atitude do MPF em recusar uma conciliação, dizendo que erraram ao não ceder, pois não seria do âmbito do Ministério Público questionar a administração de uma Universidade. O juiz continuou afirmando diversas vezes durante a entrevista que a administração da UFPR deveria ser regida por quem foi eleito para tal, e que não deveria ser a intromissão de um juiz que decidisse o que fazer e como seria feito em uma instituição com mais de 5 mil servidores.

Infrutífera a conciliação, o processo seguiu. A UFPR se defendeu com o argumento de que não há problemas quanto à convocação de cotistas ao seguir os critérios do *procedimento* por ela aplicado segmentando as vagas por *localidade*, e que,

caso a demanda seja julgada procedente, deve o Juízo apontar a necessidade e adequação da medida imposta, indicando alternativas hábeis a serem aplicadas sobre como as vagas destinadas às cotas devem ser distribuídas nos concursos para técnicos administrativos e para docentes (*Ibid*, p. 2).

A questão de que, caso a questão fosse julgada a favor do MPF, o juiz deveria indicar *como* a aplicação das cotas deveria ser feita pela UFPR, gerou uma dúvida durante a pesquisa. Ao reler o trecho para o juiz, o mesmo se assustou. Parou por um segundo e perguntou: “Eu não caí nessa cilada, não é?”. Segundo servidores da Unidade de Recrutamento de Pessoal (URP), a questão que norteava a UFPR durante toda a tramitação do processo era o “como”. Como implementar as cotas sendo que a UFPR é dividida por *campi* e por Departamentos de ensino? O que parecia uma pergunta um tanto inocente e que buscava respostas sinceras por parte de servidores da UFPR, se tornou uma questão intrincada entre a autonomia

²⁵ Isto é: 1. Do vidro ou a ele relativo; 2. Transparente como vidro. In Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2024, <https://dicionario.priberam.org/hialino>.

universitária e a decisão judicial que se tentava alcançar. A posição inicial do juiz para o caso era de que a autonomia universitária deveria ser respeitada. Porém, como o MPF “não cedeu”, não havia outra forma além de seguir o rito do julgamento, apresentando a fundamentação da sentença.

A fundamentação inicia com a Lei nº 12.990/2014 e descreve que ela “reservou expressamente” 20% das vagas oferecidas em concursos públicos. Explica que a possível distorção da efetividade apontada pelo MPF advém dos parágrafos primeiro e segundo do artigo 1º da lei. Como os parágrafos delimitam a aplicação da lei a partir da terceira vaga ofertada, *fragmentar* as vagas por *localidade* causaria uma diminuição no número de vagas por lotação, o que redundaria na não destinação de vaga para as cotas raciais (*Ibid.* 2-3).

Ao retratar a legislação de cotas para pessoas com deficiências, o juiz cita que o Decreto nº 9.508/2018 definiu o percentual mínimo de 5% para cotas PcDs e, novamente, não possibilita a interpretação de *fracionamento* das vagas. Porém, antes de seguir com a decisão, toma algumas linhas para descrever a sua “sensação de que haveria invasão do Poder Judiciário na autonomia universitária, ao pretender definir como a Universidade deveria organizar seus quadros e distribuir suas vagas” (*Ibid.* p.4). A questão da autonomia universitária tomou forma mais uma vez durante a sentença, desta vez, de maneira explícita. O juiz me contou que, se não fosse pela jurisprudência existente sobre o tema, seu posicionamento pessoal tomaria outro rumo para esta sentença. Mas o documento segue com as jurisprudências do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF) que embasaram a decisão.

As citações das jurisprudências são longas e tomam cinco páginas da sentença, que possui 12 páginas ao todo. A primeira jurisprudência é um recurso especial impetrado pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) contra acórdão do TRF4 que decidiu pela condenação da UFSC para que o percentual de reserva de cotas delimitado em lei fosse aplicado na totalidade das vagas, sem considerar critérios de “campo de atuação” (*Ibid.* p. 5). A decisão do STJ se embasa na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 41/DF, julgada pelo STF, que “fez prevalecer o entendimento, segundo o qual tal restrição (fracionar a aplicação das cotas por localidade) inviabilizaria a própria política afirmativa” (*Ibid.* p. 6). Sem mais, o recurso especial não merecia prosperar, segundo a decisão citada.

O juiz também citou expressamente a ADC 41/DF, da qual retirou o entendimento de que a “Administração não poderia fracionar as vagas do concurso para evitar o quantitativo mínimo que implicaria na reserva de vagas para negros” (*Ibid.* p. 9). Nesta toada, a sentença segue com a consideração de que o *procedimento* aplicado pela UFPR não visava burlar as

reservas de cotas, mas que, na prática, resultava na “inobservância dos percentuais estipulados pelas Leis nº 13.146/2015 e nº 12.990/2014” (*Ibid*, p. 10). Com isso, o juiz reconheceu a procedência do pedido do MPF com a seguinte frase: “a política afirmativa – *ex vi lege*²⁶ – está acima do interesse administrativo de boa gestão dos recursos humanos”. Frase esta que condiz com o pedido do MPF, com as jurisprudências citadas e, finalmente, com a própria decisão anunciada. Embora a decisão do Judiciário estivesse adentrando os limites da autonomia universitária, a política pública definida em lei e baseada em princípios constitucionais estava acima dela. Logo, sua sentença estava firmada em jurisprudência e na força legal da política afirmativa.

Porém, com a fala anterior de que o entendimento pessoal do juiz era outro, questionei qual era o seu entendimento sobre essa frase que ele mesmo colocou na sentença: “Não concordo”, respondeu, novamente argumentando a favor da autonomia universitária. Perguntei como ele teria, então, estruturado a sentença: “Eu indeferiria o pedido do MPF, pois não concordo com a Ação movida por eles. Contudo, meu voto foi vencido pela jurisprudência apresentada pela minha equipe de assessores”. O juiz também disse que a jurisprudência era um ato de parar, pensar e ter prudência antes de agir. “Não agir apressadamente” – acrescentou.

A decisão do juiz foi um impacto que produziu efeitos dentro da UFPR. Porém, o que encontrei na prática foi uma jurisprudência baseando uma decisão que futuramente se tornará uma outra jurisprudência, mesmo que a contragosto do entendimento pessoal do juiz. Além disso, conforme tinha sido solicitado pela UFPR, o juiz concedeu uma sugestão de aplicação das cotas na instituição: aplicar as cotas pela totalidades das vagas ofertadas e sortear a *localidade* a qual terá a vaga cotista; e, no caso dos concursos para docentes, sortear entre as *áreas de conhecimento* para decidir qual será a vaga reservada (*Ibid*, p. 11). O juiz acrescentou um parágrafo para fazer uma ressalva de que a implementação de sorteio redundaria em localidades e em áreas de conhecimento sem cotas, porém, reitera que o exposto é apenas uma sugestão, “pois soa estranho que o judiciário diga ao Reitor como a Universidade deve ser gerida” (*Ibid*. p. 11).

A sentença é finalizada com a condenação da UFPR

à obrigação de fazer consistente na adequação dos novos editais de seus concursos públicos e processos seletivos para ingresso de servidores e empregados os quais deverão destinar o percentual mínimo de 5% das vagas totais aos candidatos portadores de deficiência, bem como o percentual de 20% das vagas totais aos

²⁶ Isto é, por força de lei.

candidatos autodeclarados negros, mediante a realização de sorteio das lotações - ou outra modalidade de distribuição - que acomodarão essas vagas, nos termos da fundamentação (*Ibid.*, p. 11-12).

Após a sentença do juiz da 1ª Vara Federal de Curitiba em favor do pedido do Ministério Público Federal, a PROGEPE organizou uma reunião com a Procuradoria da UFPR e com o então superintendente da Superintendência de Inclusão Políticas Afirmativas e Diversidade (SIPAD) da UFPR para discutir o formato de implementação das cotas na Instituição. Em conversas que tive com servidores da PROGEPE durante a pesquisa, foi mencionado que a pró-reitoria manteve contato constante com a SIPAD para buscar e compreender o melhor mecanismo de implementação das cotas na UFPR. O relato que ouvi do superintendente, entretanto, apresentou uma lembrança distinta do processo que resultaria em uma nova regra para os concursos: embora de fato tenha havido uma interação inicial, o trabalho de elaboração da proposta que foi levada ao Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão prosseguiu sem participação direta da SIPAD. Mas essa é a história do próximo capítulo, que irá abordar os movimentos na UFPR após a sentença de primeira instância na Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal.

3 CAPÍTULO 2: UMA RESOLUÇÃO COMO RESPOSTA

Neste capítulo, a partir principalmente de um processo interno que tramitou na UFPR, irei descrever os contornos burocráticos e políticos necessários para a aprovação de uma Resolução que obedecesse a sentença judicial na instituição de ensino. Se, no momento em que a Lei nº 12.990/2014 foi implementada nos concursos públicos da UFPR não era possível observar a presença da *política* para ajustar os procedimentos *burocráticos*²⁷ da PROGEPE em busca de uma melhor efetividade da lei, neste momento, é justamente a força política, após ser provocada pelo MPF e condenada pelo Judiciário, que movimenta a instituição de ensino para uma medida que de fato efetive a aplicação das legislações de cotas. Conforme o decorrer do capítulo, as práticas burocráticas serão descritas e analisadas com um foco em tornar inteligível a presença da *política* institucional em cada movimento do processo. Assim, pretendo apresentar como os efeitos da força política e da burocracia unidas geram um resultado único na celeridade da aprovação do processo.

No primeiro momento do capítulo, será disposta uma análise quantitativa dos concursos públicos publicados pela UFPR para o cargo de magistério superior efetivo entre os anos de 2014, quando a Lei nº 12.990 foi promulgada, e 2020, após a sentença em primeira instância da 1ª Vara Federal, sublinhando como a UFPR não se movimentou em nenhum momento para ajustar a sua aplicação no decorrer de todo o processo de questionamentos por parte do MPF e do julgamento na Justiça Federal. Em seguida, no segundo momento, partindo da sentença judicial, apresentarei os caminhos burocráticos que um processo interno da UFPR precisou seguir para seu encaminhamento e aprovação no Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da instituição. Ademais, os aspectos políticos que medeiam os deslocamentos do processo serão descritos pretendendo dar maior inteligibilidade à celeridade de sua aprovação.

3.1 O retorno ao quantitativo: o ingresso de docentes na UFPR entre 2014 e 2020

Durante todo o período de questionamentos realizado pelo Ministério Público Federal, iniciado com a Recomendação nº 03/2017-PRDC/PR, de 10 de março de 2017, seguida do ajuizamento da Ação Civil Pública nº 5058007-67.2018.404.7000, até a sentença do juiz da 1ª Vara Federal, em 8 de abril de 2020, a UFPR continuou aplicando o *procedimento* por ela

²⁷ A distinção entre burocracia e política que adoto ao longo deste trabalho é um recurso analítico que não pressupõe uma separação substantiva entre ambas. Nas práticas institucionais, burocracia e política são dimensões indissociáveis, embora a ênfase possa recair em uma ou outra conforme o momento e as perspectivas dos atores.

“aferido” em todos os seus concursos. Sendo assim, é relevante trazer alguns dados sobre os resultados concretos desse modelo desde a promulgação da Lei nº 12990/2014.

Um relatório elaborado pelo Observatório Opará com o apoio do Movimento Negro Unificado, divulgado em março de 2024, constatou os números de editais de concursos publicados e as vagas abertas por eles, separados por mês e por ano (Oliveira; Santos; Santos, 2024). Um quadro com a síntese desses números também apresenta uma coluna com o número de vagas potenciais que poderiam ter sido reservadas nos termos da Lei nº 12.990/14, caso a UFPR não fragmentasse suas vagas por editais²⁸ nem por área de conhecimento. Embora o relatório inclua dados desde a edição da lei até 31 de dezembro de 2022, apresento por enquanto apenas os números até 2020, isto é, até a sentença na ACP ajuizada contra a UFPR e a aprovação de novas normas internas na instituição.

QUADRO 1 – Relação de concursos para o cargo de magistério superior efetivo na UFPR entre 2014 e 2020.

Ano	Mês	Nº de editais publicados/mês	Nº de vagas abertas/mês	Potencial nº de vagas para a LCR/mês
2014	Novembro	4	11	2
2015	Janeiro	4	5	1
	Fevereiro	2	2	-
	Dezembro	19	44	9
2016	Janeiro	1	1	-
	Fevereiro	2	3	1
	Março	2	3	1
	Abril	8	11	2
	Maio	3	7	1
	Junho	3	7	1
	Julho	3	3	1
	Agosto	15	37	7
	Novembro	1	1	-
2017	Janeiro	2	5	1
	Fevereiro	2	2	-
		1	1	-
	Março	3	3	1
	Abril	6	8	2

²⁸ A oferta de vagas em editais distintos dentro de um período menor do que 30 dias é interpretada como fracionamento de vagas, conforme o relatório, pois entende-se que havia um potencial de vagas que poderiam ser reservadas caso a instituição publicasse concursos mensais (Oliveira; Santos; Santos, 2024, p. 658).

	Maio	3	4	1
	Junho	9	18	4
	Julho	6	10	2
	Agosto	1	6	1
	Setembro	8	16	3
	Outubro	5	8	2
	Novembro	5	5	1
		4	6	1
	Dezembro	1	1	-
2018	Fevereiro	5	12	2
	Março	5	6	1
	Abril	6	9	2
	Maio	2	2	-
	Junho	2	3	1
	Julho	3	6	1
	Setembro	4	12	2
	Novembro	4	6	1
	Dezembro	7	27	5
2019	Janeiro	4	4	1
	Fevereiro	1	1	-
	Março	4	4	1
	Abril	7	13	3
	Maio	8	13	3
	Julho	5	8	2
	Agosto	2	2	-
	Outubro	2	4	1
	Novembro	8	16	3
	Dezembro	10	15	3
2020 ²⁹	-	-	-	-
Total	-	212	391	77

FONTE: Modificado de Oliveira; Santos; Santos (2024).

Conforme o quadro apresentado, a UFPR publicou um total de 212 concursos públicos para docentes no período de 2014 a 2020. Nestes concursos, foram disponibilizadas 391 vagas para docentes, deixando-se de reservar 77 vagas para cotistas, conforme o relatório (*Ibid.* p. 662).

²⁹ No ano de 2020 não foram publicados concursos para docentes pela UFPR. Porém, o ano ainda é adicionado levantando em conta que é o ano em que a condenação foi realizada e, posteriormente, a Resolução que alterou os procedimentos para a abertura de concursos foi aprovada. Na entrevista realizada com os servidores da PROGEPE me foi dito que, por causa da pandemia do Covid 19, não foram publicados concursos no ano de 2020.

Se forem contabilizados apenas os concursos publicados após a Recomendação nº 03 do MPF, em março de 2017, o total passa para 140 concursos publicados, onde 248 vagas foram disponibilizadas para o cargo de magistério superior e deixaram de reservar 50 vagas para as legislações de cotas através da aplicação do procedimento que estava sendo questionado.

No período pré-recomendação, quando o procedimento da UFPR era aplicado sem que houvesse questionamento externo, houve a publicação de 72 concursos, com 143 vagas ofertadas para o cargo de docente do ensino superior e, pelos critérios elencados pelo relatório, deixaram de ser ofertadas 27 vagas reservadas.

O quantitativo apresentado possibilita a compreensão de que o procedimento “aferido” e adotado pela UFPR deixou de reservar diversas vagas durante a sua operacionalização. Para ser mais exato: nenhuma vaga para docentes, até o ano de 2019, havia sido reservada para alguma das legislações de cotas. E, mesmo após os questionamentos do MPF ou durante a Ação Civil Pública, não foi possível encontrar uma mobilização interna da instituição que buscasse ajustar o seu procedimento, visando uma efetivação das normas. O que se pode observar é que, até o fim do julgamento, o posicionamento da UFPR continuou em defesa do seu procedimento, que se alinhava às nuances da estrutura administrativa descentralizada da instituição. Tal argumento sugeria uma certa oposição aos argumentos do MPF, que buscavam uma *efetivação* das reservas propostas pela lei. Buscava-se cumprir a *finalidade* da lei. Oposição esta que não visava descumprir a lei, por parte da UFPR, pois não a descumpria formalmente. Como descrito anteriormente, as leis estavam contidas nos editais.

O procedimento da UFPR previa que, caso disponibilizassem mais vagas para o mesmo cargo, durante a vigência do concurso, os aprovados por cotas seriam convocados, respeitando os percentuais definidos na lei. Contudo, mesmo posta a aplicação formal da legislação, a *efetivação* das reservas era preterida em relação ao contexto descentralizado da instituição. Desse modo, ao fracionar as vagas por localidade ou área de conhecimento, não se buscava a *finalidade* política da lei, mas apenas sua aplicação burocrática nos concursos públicos.

Entretanto, de forma aparentemente repentina, uma nova Resolução que alterava o método de aplicação das leis de cotas nos concursos públicos foi aprovada pela UFPR em dezembro de 2020. Contudo, a burocracia não é repentina. A busca por mais informações sobre a relação entre o repentino e o burocrático seguem na próxima seção.

3.2 O “abraço” da alta gestão da UFPR: uma resolução em 15 dias

Até a sentença desfavorável na Ação Civil Pública, em abril de 2020, a UFPR continuou a publicar editais de concursos nos moldes anteriores. Contudo, em dezembro daquele ano, a instituição aprovou uma resolução que alterava a forma de implementação das cotas em seus concursos. Buscando entender a movimentação repentina da UFPR, trouxe o tema à tona durante a entrevista com o juiz da 1ª Vara Federal de Curitiba, que me explicou que a sentença em primeiro grau não era imperativa, estava sujeita a ser confirmada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª região (TRF4). Era esse o sentido da expressão “reexame necessário” que constava ao final da sentença, parte do “devido processo legal/judicial”. O juiz resolveu então consultar o andamento do processo no *site* do TRF4 para ver se teria havido uma segunda condenação da UFPR neste caso. Não havia.

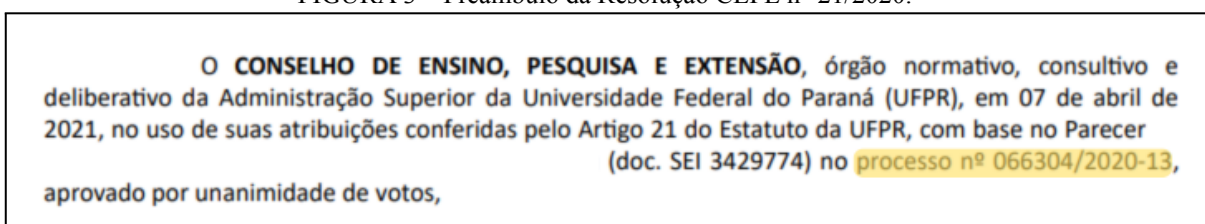
Qualquer que tenha sido a razão, a postura firme e confiante da UFPR sobre a forma de aplicação das legislações de cotas sofreu uma mudança abrupta em dezembro de 2020. Em menos de 15 dias, a PROGEPE iniciou um processo administrativo apresentando a proposta de uma nova Resolução, a ser apreciada pelo Conselho de Ensino e Pesquisa, que alterava o seu *procedimento*. A proposta passou pelo crivo de uma Conselheira e foi aprovada de forma peculiar, como descrevo a seguir. Apesar de serem apresentados apenas três pontos principais do percurso, o que será descrito é um processo que, embora tenha tramitado de forma pública na plataforma eletrônica da UFPR, transcorreu de fato de forma quase invisível e foi aprovado às pressas, sem participação das pessoas com maior conhecimento acumulado sobre políticas afirmativas na instituição e dos próprios conselheiros do CEPE.

Ao comentar sobre a celeridade da tramitação do processo SEI³⁰ nº 23076.066304/2020-13, os servidores da URP sorriram fracamente e falaram que a rapidez estava apenas na aprovação da proposta de Resolução. O que teria acontecido foi um debate exaustivo e longo sobre a temática com a Superintendência de Inclusão, Políticas Afirmativas e Diversidade (SIPAD) da UFPR, com a Procuradoria da Instituição, com o gabinete do Pró-Reitor de Gestão de Pessoas, com comissões da UFPR e com outras instituições de ensino superior: “Um trabalho feito por várias mãos”. Explicaram que a PROGEPE perguntou ao MPF e para o juiz diversas vezes *como* eles poderiam aplicar as cotas nos termos exigidos, mas que em nenhum momento tiveram uma devolutiva – embora na própria sentença o juiz tenha sugerido uma solução. Assim, o processo de elaboração do novo modelo teria sido longo e a partir do zero.

³⁰ Sistema Eletrônico de Informações.

Abro aqui um parêntese para falar sobre como eu tive acesso ao processo. Pesquisando sobre a aplicação de cotas na UFPR, encontrei as Resoluções do CEPE n°s 92/2020 e 20/2021. Ambas versam sobre a implementação de cotas nos concursos públicos da instituição, sendo que a segunda substituiu a primeira. No preâmbulo das resoluções é declarado o nome da instância que a aprovou, neste caso, o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, e a atribuição legal que permite a ele promulgar o ato. Contudo, para além destes itens, o preâmbulo da resolução ainda contava com o número do processo SEI da qual ela tinha se originado.

FIGURA 3 – Preâmbulo da Resolução CEPE n° 21/2020.



FONTE: Modificada da UFPR (2020).

Com base nesse número, tentei acessar o Sistema Eletrônico de Informações da UFPR. Porém, com as minhas credenciais de estudante, não pude acessar na íntegra o processo. Recorri então ao Superintendente de Inclusão, Políticas Afirmativas e Diversidade da UFPR, que, ao entender o foco da minha pesquisa e que o processo se fazia fundamental para a estruturação dela, prontamente se disponibilizou para acessá-lo e enviá-lo para mim. A disponibilidade do titular da SIPAD em me atender naquele momento decorre também de outras razões, que serão melhor abordadas no próximo capítulo. Fecho parêntese.

Como dito anteriormente, a sentença em primeiro grau não configurava força imperativa para que a UFPR a cumprisse, necessitava de uma confirmação pelo TRF4. Tal confirmação só veio a acontecer em 26 de setembro de 2024, 3 anos e 9 meses depois da aprovação da Resolução que alterava a implementação das cotas nos concursos da UFPR. Então a questão surgiu: “por que a UFPR se movimentou para adequar o *procedimento*, sendo que a sentença ainda não era imperativa?” – perguntei aos servidores da PROGEPE. “Creio que foi pra frente porque a *alta gestão* abraçou a causa”, um dos entrevistados comentou. Então, a partir daqui, segue a descrição da tramitação do processo n° 23076.066304/2020-13.

A origem formal do processo remonta a dois despachos da Chefe da Unidade de Recrutamento de Pessoas e da Coordenadora de Planejamento de Pessoal ao seu superior hierárquico, o Pró-Reitor de Gestão de Pessoas, propondo uma “resolução específica para a

aplicação de cotas aos editais de concursos públicos para docentes efetivos e substitutos” (Despacho 981/2020, f. 1).

O primeiro despacho foi utilizado para justificar a necessidade de uma resolução “específica”³¹. Nele, a PROGEPE novamente argumentou que já implementava as legislações de cotas a partir do *procedimento* que dividia as vagas por *área de conhecimento*, mas que, “para o cumprimento da determinação judicial que propõe que as cotas sejam realizadas sobre a totalidade de vagas ofertadas no edital, independente da área de conhecimento, será necessário distribuir os percentuais de cotas por meio de sorteio” (*Ibid.*, f. 1). É interessante notar que a PROGEPE elimina o critério de *localidade* na proposta encaminhada ao Pró-Reitor. Agora, os cargos para técnicos-administrativos também seguiriam unicamente, no momento de sorteio das cotas³², o conceito de *área de conhecimento*, possibilitando uma reserva efetiva dos percentuais legais. A justificativa seguiu ao apresentar o novo *procedimento*: agrupar em cada edital, no mínimo, 5 vagas de *áreas de conhecimentos* diferentes para que pudessem sortear pelo menos uma vaga para cotas PcD e outra para cotas raciais³³.

No despacho nº 982/2020, o texto da proposta de nova Resolução é apresentado, contendo 11 artigos em que, de modo breve: delimita-se a aglutinação mínima de 5 vagas por edital, independentemente da *área de conhecimento* delas; define-se que a publicação de editais de concursos será mensal e só será executada quando o número mínimo de vagas aglutinadas for alcançado; institucionaliza-se o sorteio como método isonômico para aplicar as reservas de vagas; e acrescenta-se que, caso surjam mais vagas durante a validade do concurso, poderão ser convocados os cotistas aprovados, respeitando os percentuais previstos na lei (Despacho nº 982, 2020 f. 1-2). O documento é encaminhado eletronicamente no dia 2 de dezembro de 2020 para o Pró-Reitor da PROGEPE.

No dia seguinte, 3 de dezembro, o Pró-Reitor deu ciência e despachou o processo para a Secretaria dos Órgãos Colegiados (SOC) da UFPR, órgão de apoio responsável por

³¹ Até então a UFPR contava apenas com uma Resolução dispondo sobre a operacionalização de concursos para docentes (etapas, julgamento das provas, proclamação dos resultados). A versão mais recente dessa norma, aprovada em 2016 (Resolução CEPE nº 66-A), não fazia qualquer menção a cotas nos concursos, embora tenha sido aprovada já na vigência da Lei 12.990/14, da Lei 8.213/1991 e do Decreto 3.298/1999.

³² Embora a proposta se referisse apenas a concursos para docentes, os concursos para cargos técnico-administrativos também passariam a seguir unicamente, no momento de sorteio das cotas, o conceito de *área de conhecimento*, possibilitando uma reserva efetiva dos percentuais legais. A *localidade* ainda é um critério utilizado nos concursos, pois a organização da UFPR continuou descentralizada. Porém, no momento de sorteio das vagas, a *localidade* deixa de ser um ponto diferenciador para utilizar *área de conhecimento* como única distinção entre as vagas.

³³ A explicação utilizada foi: “a partir de 3 vagas do edital será reservada uma para candidato negro. E a partir de 5 vagas do edital será reservada uma vaga para PCD, obedecendo-se os percentuais de 20% e 5% respectivamente”.

assessorar os Conselhos Superiores da Instituição. Neste caso, em específico, a proposta de resolução iria para o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), que é o órgão superior consultivo, normativo e deliberativo quando o tema tratado é sobre o processo seletivo para docentes.

Após seis dias, em 9 de dezembro, a SOC movimentou o processo. Uma hipótese possível é que os servidores da unidade estavam esperando a decisão de qual Conselheiro ou Conselheira do CEPE seria o mais adequado para relatar a proposta, uma decisão que cabe à presidência do Conselho, exercida pelo reitor. Após a escolha da relatoria, o processo foi encaminhado para o parecer. Seu retorno seria no dia 11 de dezembro, três dias depois.

O parecer recebido possui um cabeçalho com a logomarca da UFPR no canto superior esquerdo e o nome do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão. Logo abaixo, o nome do conselheiro relator, o número e o assunto do processo e o órgão que o iniciou: a PROGEPE. Formatado no modelo padrão de pareceres, o texto seguia com as seguintes partes: o histórico do processo, descrevendo as movimentações dele até o momento; a fundamentação da proposta de Resolução, que foi a condenação da UFPR na Ação Civil Pública; as considerações da relatoria sobre a proposta encaminhada que, nesse momento, também aproveita para dizer que a UFPR já possuía um *procedimento* de aplicação das cotas; e o parecer final, favorável ao “aperfeiçoamento dos procedimentos referentes às sistemáticas de cotas nos concursos públicos e processos seletivos por atender as legislações vigentes” (Processo nº 23075.066304/2020-13, f. 6).

Embora o procedimento regular, a partir de então, fosse a inclusão do processo na pauta do CEPE para deliberação dos conselheiros, não foi o que aconteceu. A proposta de Resolução foi aprovada *ad referendum* pelo Reitor da época, sem nenhuma alteração, em 16 de dezembro de 2020. Em menos de 15 dias o processo foi iniciado, tramitado e aprovado por uma única pessoa. Uma medida que poderia ser descrita de outra forma, mas que seguiremos com o conceito de um “abraço” da alta gestão ao tema.

Após alguns despachos rápidos nos dias seguintes, o processo fez o caminho de volta: passou da SOC para o gabinete do Pró-Reitor da PROGEPE e daí para a Coordenadoria de Planejamento de Pessoal, que o encaminhou para a Unidade de Recrutamento de Pessoas. Todos afirmam ciência da aprovação e que a nova Resolução nº 92/2020 - CEPE seria aplicada nos próximos concursos. Depois de movimentações velozes e precisas, o processo recai em um estado de espera, por um longo tempo.

3.3 O fim do *ad referendum*: o retorno do processo ao Conselho

Segundo os servidores da PROGEPE, a aprovação da Resolução nº 92/2020 – CEPE por *ad referendum* significava que, naquele momento, o Reitor se colocou em uma posição de garantir a existência da norma na Instituição e de se responsabilizar perante todo o Conselho. Porém, a Resolução ainda estaria sujeita à aprovação do CEPE em momento posterior. E, após 3 meses de o processo ter sido deixado sem movimentação, ele surge na Secretaria dos Órgãos Colegiados, que o reativa e insere o segundo parecer do mesmo Conselheiro de antes, novamente favorável. Contudo, pedia a retirada dos cargos de magistério de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico da obrigatoriedade de aglutinação de 5 vagas para a abertura de editais de concursos. Ademais, a proposta seguia sem alterações.

É necessário explicar que a palavra “surgir” utilizada anteriormente não é ao acaso. A última movimentação do processo havia ocorrido na PROGEPE em 29 de dezembro de 2020: a ciência da chefe da Coordenadoria de Planejamento de Pessoal, indicando que “as normativas da referida resolução serão aplicadas nos próximos concursos públicos e processos seletivos da Instituição”. Porém, sem que haja registro de encaminhamento por parte da PROGEPE, o processo foi reaberto na SOC no dia 8 de abril de 2021. No mesmo dia, o segundo parecer favorável foi anexado ao processo e, 1 minuto depois, a nova proposta foi colocada na pauta do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão. Não há registros de solicitação de parecer e nem de recebimento deste, porém, em menos de alguns minutos o processo já estava engatilhado para ser discutido em Plenário. E, desta vez, ele chegou até o Plenário.

Um dos servidores da PROGEPE com quem conversei detalhou um receio sobre a recepção dos Conselheiros do CEPE em relação à pauta de uma resolução sobre cotas no serviço pública na UFPR, de que poderiam dizer que o reitor “estaria passando por cima deles criando cotas na Universidade”. Porém, afirmou que foi tranquilo, que o CEPE como um todo recebeu bem o tema, sem perguntas sobre o *ad referendum* do Reitor. No entanto, uma pessoa naquela sessão não recebeu tão bem o tema.

O Superintendente de Inclusão, Políticas Afirmativas e Diversidade da UFPR foi a primeira pessoa a procurar o Reitor e a PROGEPE para discutir a Recomendação nº 03/2017-PRDC/PR do Ministério Público Federal. Trouxe também um colega do Ministério Público Estadual para auxiliar na resolução dos questionamentos do MPF. Apesar disso, não houve outras conversas e ele não foi chamado a participar do processo de discussão e elaboração da nova resolução. “Não sabia de nada até a sessão do CEPE” – comentou comigo

em um tom triste. Quando viu a pauta da sessão, ficou surpreso por ter sido excluído, porém, não quis levantar uma discussão sobre a sua exclusão de uma temática afeta à SIPAD durante a reunião do CEPE, para não entrar em conflito com o Reitor. Após a Plenária, procurou o Pró-Reitor de Gestão de Pessoas, que teria afirmado que não tinha conhecimento nenhum sobre a elaboração da resolução e o andamento da ACP.

Apesar de tudo, a Plenária do CEPE aprovou por unanimidade a substituição da Resolução nº 92/2020, aprovada *ad referendum*, pela Resolução nº 20/2021, contendo a alteração sugerida pelo novo parecer. A implementação das legislações de cotas parecia finalmente ter chegado a um fim na UFPR. Mas não foi bem o que aconteceu, como apresentarei no próximo capítulo. Antes disso, porém, descrevo brevemente o conteúdo da Resolução nº 20/2021 e o modo como as novas regras passaram a ser operacionalizadas.

O Art. 1º da Resolução traz a citação de que houve a homologação da resolução anterior aprovada por *ad referendum*. Em seu segundo artigo, fica determinado que nos editais dos concursos públicos da UFPR, terão reservas para cotas para “candidatos deficientes e negros”. O Art. 3º estabelece que os editais serão publicados mensalmente, desde que tenham no mínimo 5 vagas ou mais ofertadas nele. Em seus próximos artigos, a Resolução destaca cada legislação e seu percentual de reserva, determinando que, caso seja publicado um edital com 5 vagas, a terceira vaga ficará reservada para candidatos negros e a quinta será para candidatos com deficiências. As reservas serão através de sorteios, onde as vagas para PcDs serão sorteadas antes das vagas para negros. E, seguindo o procedimento anterior, caso uma área de conhecimento ofereça 3 ou mais vagas, a terceira e a quinta vaga serão destinadas para cotistas aprovados. Sendo assim, a Resolução tornou-se um mecanismo eficaz de assegurar a reserva de vagas cotistas por concurso público publicado pela UFPR.

Além disso, algumas falas dos servidores da PROGEPE afirmam manter um diálogo entre outras universidades em busca de um constante aprimoramento para a aplicação das cotas, mas que, até agora, o sorteio tinha se mostrado o mais isonômico e efetivo. Cabe salientar que o mesmo argumento foi utilizado para defender o *procedimento* anterior da PROGEPE, que perdeu seu abraço e foi deixado de lado após a condenação na Ação Civil Pública.

O que segue é uma análise de uma nova proposta para alterar novamente o formato de implementação das cotas na UFPR, que utiliza o tema de um corte orçamentário na Instituição para garantir um espaço de escuta. Desta vez, longe da pressão do Judiciário, as práticas políticas entram em jogo e começam a rodear as múltiplas esferas da instituição.

Como me disse um dos servidores da PROGEPE: “já ouvi falar sobre isso dentro dos corredores da UFPR”.

3 CAPÍTULO 3: EM BUSCA DE UM NOVO MODELO

Na UFPR, como foi descrito, o procedimento de abertura de editais de concursos existente antes da vigência da Lei nº 12.990/2014 só foi alterado a partir de 2021, como efeito da Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal. Com a aprovação da Resolução CEPE nº 92, em dezembro de 2020, as vagas disponíveis passaram a ser reunidas em editais mensais, com um sorteio para a destinação de 20% das vagas para pessoas negras e 5% para pessoas com deficiência. É importante lembrar, porém, que a aglutinação das vagas já havia sido determinada pelo STF em meados de 2017, na decisão sobre a ADC 41: “deve-se aglutinar, sempre que possível, as vagas em concursos com baixo número de vagas”.

Porém, foi somente em 2024 que um estudo sobre a eficácia da Lei 12.990/2014 para o ingresso de servidores do magistério superior produziu um efeito na UFPR. É este o tema deste capítulo.

Em 18 de março de 2024, foi publicado o relatório “A implementação da Lei 12.990/2014: um cenário devastador de fraudes” (Oliveira; Santos; Santos, 2024),³⁴ que analisou quase 10 mil editais de concursos públicos para o magistério superior de 56 instituições federais de ensino lançados entre 10 de junho de 2014 e 31 de dezembro de 2022. Com quase mil páginas, o relatório trouxe um impacto repentino para a UFPR, pois, através das análises elaboradas, indicou que os procedimentos realizados pela instituição teriam impedido a reserva de 99 vagas para pessoas negras nesse período.

Estudos mostrando a ineficácia dos procedimentos de implementação da lei, inclusive o sorteio de vagas, já existiam, mas passaram despercebidos na UFPR. Desta vez, porém, o relatório não contava apenas com uma análise quantitativa do número de vagas que deveriam ter sido reservadas. Também foi elaborada uma Perícia Econômica e Financeira que contabilizou os salários associados às vagas que não foram reservadas desde o momento de uma provável posse, caso tais vagas tivessem sido preenchidas, até o final do período de análise do relatório, dia 31 de dezembro de 2022. A Perícia Econômica e Financeira apresentou uma nova forma para a elaboração de relatórios sobre a eficácia da Lei nº 12.990/2014. E, no mesmo dia em que o material foi lançado, membros do Movimento Negro Unificado e do Observatório Opará se encontraram com dirigentes do Tribunal de Contas da

³⁴ Coordenado por Ana Luisa Araujo de Oliveira e Edmilson Santos dos Santos (ambos docentes da Universidade Federal do Vale do São Francisco- Univasf) e Alisson Gomes dos Santos (IPEA e Núcleo de Estudos Raciais Neri-Inspere), o estudo foi uma iniciativa do Centro de Pesquisas em Etnicidades, Movimentos Sociais e Educação (OPARÁ), órgão suplementar da Universidade do Estado da Bahia (Uneb), em parceria com o Movimento Negro Unificado (MNU).

União para entregar o relatório e discutir a falta de eficácia da lei e o “desvio” de mais de 3,5 bilhões de reais dos cofres públicos que deveriam ter sido destinados às pessoas negras aprovadas em concursos de magistério superior em IFES³⁵.

Para a UFPR, o valor total foi estimado em quase 60 milhões de reais. Conforme me relatou o titular da Superintendência de Inclusão, Políticas Afirmativas e Diversidade (SIPAD), o lançamento do relatório gerou uma preocupação crescente nas universidades de que o Tribunal de Contas da União determinasse o bloqueio de verbas pela não aplicação efetiva das cotas. Com a divulgação do relatório e o receio de uma decisão do TCU, a PROGEPE e o Núcleo de Concursos da UFPR abriram um espaço de diálogo com o Superintendente da SIPAD, “antes que o TCU aplicasse de forma unilateral uma sanção à UFPR”, como me foi dito pelo superintendente. Foi então agendada uma reunião no dia 5 de abril de 2024 nas instalações do Núcleo de Concursos.

A reunião havia sido requisitada pelo próprio Superintendente da SIPAD, que enxergou no lançamento do relatório um momento oportuno para propor um outro formato de implementação das cotas raciais e PcDs na instituição: aumentar o percentual de vagas reservadas para pessoas negras e com deficiência até que o déficit apresentado pelo relatório fosse suprido; e aplicar as cotas somente após ter a relação de candidatos aprovados, diferentemente do modelo vigente que aplica as cotas, por sorteio, antes da publicação do edital, que será explicado mais à frente. Ambas as reivindicações do superintendente atendiam ao que estava sendo aplicado em âmbito nacional nas instituições de ensino que haviam passado por algum diálogo com o Ministério Público Federal.

O capítulo está organizado em duas seções. Com o intuito de compreender o que outras instituições de ensino superior já elaboraram para reajustar a implementação da Lei nº 12.990/2014, são apresentados na primeira seção dois exemplos de movimentações de universidades federais para que as vagas que deixaram de ser reservadas pelo fracionamento fossem preenchidas por uma nova medida. Tais movimentações podem ter sido por impulsos internos ou externos, mas que propulsaram as instituições descritas para a elaboração de um novo procedimento de implementação das legislações de cotas.

A segunda seção observa a tentativa de emplacar um novo modelo de implementação das cotas na Universidade Federal do Paraná a partir do contexto institucional de receio de uma sanção orçamentária do TCU. O relatório conveyo à atuação do titular da SIPAD que, ao

³⁵

Disponível em:
<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-recebe-relatorio-que-aponta-violacoes-a-implementacao-da-lei-de-cotas-raciais-em-concursos-publicos.htm>.

perceber a mobilização receosa das instituições federais de ensino pela possível sanção, encontrou um momento propício para propor um modelo de implementação da lei na instituição que, ao mesmo tempo, atendesse aos supostos critérios elencados como favoráveis pelo TCU e garantisse uma maior convocação de candidaturas negras ao quadro de servidores da UFPR.

3.1 No âmbito nacional: o reajuste das cotas raciais no serviço público

De acordo com o relatório “A implementação da Lei 12.990/2014: um cenário devastador de fraudes”, há uma multiplicidade de elementos que compõem o âmbito nacional em prol da efetivação da Lei nº 12.990/2014. Todavia, ao diminuir o escopo para as Instituições Federais de Ensino, as problemáticas encontradas residem basicamente no fracionamento das vagas ofertadas por *lotação* ou *área de conhecimento*. E, tal como aconteceu na UFPR, uma intervenção do MPF pode ocorrer.

O relatório afirma que a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), no interior do estado de São Paulo, foi a primeira universidade a sofrer uma ação em favor do ajuste dos editais para uma implementação correta da Lei nº 12.990/14 (Oliveira; Santos; Santos, 2024, p. 19). Contudo, esta pesquisa não conseguiu identificar a ação citada, mas ressalta a atuação do MPF em uma situação análoga envolvendo da Universidade Federal de Sergipe (UFS) e a movimentação interna da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) para garantir a aprovação de candidatos cotistas no percentual determinado pela lei.

Em 2019, o Ministério Público Federal apurou a aplicação das cotas raciais nos concursos da Universidade Federal de Sergipe (UFS),³⁶ constatando a utilização “irregular” de “fracionamento por especialidade ou lotação para calcular a cota” (MPF, 2024). Tais irregularidades teriam criado uma “supressão” na reserva de vagas para negros, com efeitos práticos da não reserva de 41 vagas para a ação afirmativa. Em 9 de outubro de 2024, com vistas a repor as 41 vagas que deixaram de ser destinadas à população negra, a UFS e o MPF firmaram um acordo para corrigir as distorções causadas pelas “irregularidades” (*Ibid.*). No mesmo dia, a UFS realizou um seminário denominado “A adesão da UFS à Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância”, que apresentou a ampliação da reserva de vagas para cotistas raciais de 20 para 40%, como uma medida compensatória pelas irregularidades antes cometidas (Moura, 2024; UFS, 2024b). Não foram lançados concursos para docentes efetivos na UFS entre a

³⁶ Ação Civil Pública nº 0808227-72.2023.4.05.8500.

divulgação da notícia e a conclusão deste trabalho para permitir verificar a implementação da nova norma da instituição, porém, para os cargos de professores substitutos, continua a aplicação dos 20% definidos em lei (UFS, 2024a).

Em 2022, a Universidade Federal de Pelotas (UFPeI) aprovou a Resolução nº 40, de 7 de julho de 2022, que atribui “critérios compensatórios” para candidatos de ações afirmativas, mães e adotantes. Tais critérios compensatórios somariam na pontuação do Exame de Títulos com a finalidade de ao menos ter uma dessas pessoas como aprovadas ao final do certame (UFPeI, 2022, p. 21–22). A resolução foi aprovada como forma de modificar os editais dos concursos para docentes que, entre 2015 e 2021, teriam preenchido apenas nove das 56 vagas reservadas pela instituição para candidatos das ações afirmativas (UFPeI, 2024). Em 2024, como medida para assegurar o preenchimento das 47 vagas reservadas para a população negra, mas não ocupadas, a UFPeI propôs estabelecer o percentual de 40% de cotas até que fosse zerado o quantitativo restante (*Ibid.*). A partir disso, a instituição de ensino fez uma consulta jurídica à Advocacia-Geral da União (AGU):

- Pode, ou não, a UFPeI, a fim de dar efetiva concretude à lei de cotas, realizar concurso público para a carreira docente com a previsão em edital de percentual superior a 20% das vagas destinadas a pessoas negras ou pardas, até que as 47 (quarenta e sete) vagas não preenchidas no período de 2015 a 2021 sejam efetivamente preenchidas?
- Em caso de resposta afirmativa ao primeiro questionamento, há algum percentual máximo a ser fixado?

Após uma breve fundamentação em que cita o Projeto de Lei nº 1.958/2021, de autoria do Senador Paulo Paim (PT-RS), que busca ampliar a porcentagem de 20 para 30% de vagas reservadas para a população negra,³⁷ a AGU concluiu ser possível a oferta de 30%:

38. Pelo exposto, entende-se possível a oferta de vagas reservadas para negros nos concursos públicos seguintes realizados pela Universidade Federal de Pelotas em percentual superior a 20% (vinte por cento), desde que não ultrapasse o percentual de 30% (trinta por cento), com o objetivo específico de compensar a frustração de provimentos anteriores motivada pela equivocada aplicação dessa política no âmbito da referida Universidade, isso enquanto vigente a política pública em questão.

O panorama de outras instituições é colocado para lembrar que há um escopo nacional que tem impulsionado o ajuste na efetivação da Lei 12.990/2014, em parte obrigatório, a partir de intervenções do MPF e decisões judiciais, e, em outra parte, pela iniciativa da própria instituição. Apesar de não ser uma análise aprofundada, cabe a noção de

³⁷ O PL 1.958/2021 foi aprovado na Câmara em 19/11, mas como houve alterações teve que retornar ao Senado (AZEVEDO, 2024).

que uma possibilidade de ajustar o percentual das cotas por parte da UFPR poderia se basear em qualquer uma dessas decisões, sendo preciso apenas um “abraço” interno da instituição. Assim, mesmo que em nenhuma das ocorrências citadas tenha havido o bloqueio de verbas da instituição, o TCU dispõe de poder para tal e, mais importante, agora possui em mãos um relatório complexo e detalhado sobre uma possível “má utilização” do orçamento das instituições de ensino.

3.2 O corte de verbas e a judicialização: os medos da UFPR

Em 3 de abril de 2024, em uma reunião com seus orientandos, o professor Paulo Vinícius Baptista da Silva, o Superintendente da SIPAD, comentou sobre uma reunião que aconteceria no Núcleo de Concursos dali a dois dias sobre a Lei nº 12.990/2014. Eu, que na época era orientado por ele na Iniciação Científica, perguntei com um brilho no olhar se poderia participar. O professor respondeu que iria ver com as outras pessoas participantes se autorizariam a minha presença. Mas nada de respostas.

Em 5 de abril, às 13 horas, faltando 30 minutos para iniciar a reunião, recebi uma mensagem do professor, confirmando que eu poderia participar da reunião e perguntando se eu teria como chegar a tempo. Respondi que sim e prontamente chamei um carro de aplicativo de transporte para o Núcleo de Concurso, que nem sabia direito onde ficava. Cheguei em 35 minutos à sede no bairro Juvevê, próximo ao centro da cidade.

Atrasado como estava, entrei no Núcleo e logo ouvi uma voz me chamando do segundo andar. Os pilares de madeira maciça e os vidros enormes fixados por metais prateados criavam uma visão bonita do dia nublado de Curitiba. As escadas de madeira rangiam conforme eu ia subindo e, então, dei de cara com o professor Paulo e uma outra pessoa que não conhecia. Ao ser apresentado, era o Pró-Reitor de Graduação e Educação Profissional (PROGRAD), que estava presente para discutir assuntos atinentes ao Núcleo de Concursos, que é uma das unidades da PROGRAD. Contudo, o atraso não se firmou por muito. Na verdade, o professor Paulo estava adiantado em uma hora, o que nos deixou a sós para conversarmos um pouco sobre a reunião daquele dia.

Em uma tentativa de me deixar a par de tudo que estava acontecendo, o professor Paulo me enviou diversos documentos por mensagem que falavam sobre o relatório de implementação da Lei nº 12.990/2014 que estava em posse do TCU. Também me contou que a reunião tinha sido chamada por ele, acreditando que era um momento perfeito para estabelecer um novo modelo de implementação de cotas na UFPR: aumentar o percentual de

vagas reservadas para negros em 30%, com a justificativa de alcançar as 99 vagas que deixaram de ser reservadas; e aplicar o sorteio sobre a lista de aprovados, e não na abertura do edital. Porém, logo em seguida chegaram o Pró-Reitor de Graduação e o Coordenador Geral do Núcleo de Concursos, preparados para discutir uma outra temática com o Superintendente, que me pediu para esperar do lado de fora. Cerca de meia hora depois entrei na sala, após receber uma ligação do professor Paulo. Mais cinco pessoas estavam presentes em volta da mesa de reunião: três servidores da PROGEPE, contando com a Coordenadora de Planejamento de Pessoal; e mais dois servidores do NC. Nesse momento todos olharam para mim, mas não questionaram quem eu era. Provavelmente o Superintendente da SIPAD deve ter explicado a minha presença como pesquisador do tema. E, como não perguntaram nada sobre mim, nada falei durante a reunião que descrevo a seguir.

A Coordenadora de Planejamento de Pessoal³⁸ fez uma primeira fala sobre as questões que levaram a PROGEPE a se reunir naquele dia com a direção do NC e a superintendência da SIPAD. Entre várias gesticulações e sorrisos nervosos, explicou que a PROGEPE iria lançar um edital de concurso para técnicos administrativos até o dia 15 de abril, ou seja, dali a dez dias, e que gostaria de discutir a já implementação de uma nova normativa sobre as cotas para se ajustar ao que o TCU pudesse solicitar. Sem citar explicitamente, a fala inicial da reunião aborda a força de sanção do Tribunal de Contas da União, garantindo a inteligibilidade das outras pessoas sobre a importância da pauta discutida. A Coordenadora também comentou que uma proposta encontrada por ela e que estava sendo utilizada por outras instituições até o momento era de aumentar o percentual de cotas para pessoas negras para 30% até que as vagas que deixaram de ser ofertadas fossem supridas.

Ao ver uma de suas propostas já apresentadas, o superintendente da SIPAD confirmou que um dos caminhos para evitar o bloqueio de verbas da UFPR pelo TCU é o aumento do percentual de reserva de vagas para pessoas negras e que a segunda forma era a adoção do sorteio entre os candidatos negros e com deficiências aprovados nos concursos. O semblante de questionamento das pessoas presentes na reunião movimentou rapidamente o superintendente. De pronto, explicou que, atualmente, com o sorteio em momento anterior à publicação do concurso, criava-se uma “vinculação” entre candidatos cotistas e vagas reservadas.³⁹ O que o superintendente afirmava é que o modelo atual de implementação das

³⁸ A opção escolhida de utilizar os cargos ocupacionais das pessoas participantes da reunião no lugar de seus nomes visa evitar constrangimentos a essas pessoas, “ainda que esse recurso nunca seja inteiramente eficaz” (Bevilaqua, 2005, p. 218)

³⁹ O sorteio de vagas após a publicação dos resultados de concursos para docentes se tornaria impraticável na UFPR pois cada Departamento seria responsável pelo certame que solicitou. Sendo assim, os concursos abertos

legislações de cotas não disponibiliza total liberdade para que candidatos de ação afirmativa escolhessem qualquer vaga em aberto no concurso, e que, para que houvesse uma nomeação e posterior posse destes candidatos, teria de haver uma “coincidência” entre *área de formação* dos candidatos e *área de conhecimento* sorteada pela UFPR. Portanto, ao defender o sorteio de candidatos aprovados no concurso, argumentou que a medida traria mais pessoas cotistas inscritas para todas as vagas e que, ao final, seria possível preencher com mais eficácia as vagas reservadas pela lei.

Apesar de a proposta do superintendente visar uma maior efetivação na convocação e posterior posse de pessoas negras e com deficiência na UFPR, a força que ela continha não se baseava puramente na “melhor medida para a implementação das cotas na instituição”, mas também no relatório entregue ao TCU. Ao não encontrar olhares de apoio, o superintendente explicou que o relatório de pesquisa entregue ao TCU demonstrou que as Instituições Federais de Ensino se utilizavam de seis formas diferentes para “fraudar” a operacionalização da Lei nº 12.990/14. A UFPR, conforme o estudo, se enquadraria em três modalidades de “fraudes”: Fracionamento do cargo por área (FCA)⁴⁰; Fracionamento do cargo por edital (FCE)⁴¹; e Fracionamento de elegíveis (FE)⁴². A proposta de realização do sorteio ao final do concurso, entre os candidatos aprovados, visava justamente corrigir o “fracionamento de elegíveis”: desse modo, todas as vagas reservadas estariam sendo disputadas por todos os candidatos inscritos⁴³. E, novamente, utilizando a força do receio da sanção aplicada pelo TCU, o

terminariam em tempos diferentes, com escalas de notas diferentes entre um departamento e outro, se tornando impraticável o sorteio entre as *áreas de conhecimento* após a seleção de aprovados.

⁴⁰ “O FCA acontece quando um cargo público efetivo é fracionado em categorias menores, sejam elas em áreas de conhecimentos, subáreas, temas de atuação e/ou especialidades, por exemplo. No FCA a instituição passa a utilizar outras designações, não previstas na Lei nº 12.990/2014” (Oliveira; Santos; Santos, 2024, p. 657).

⁴¹ “A característica do FCE é a divisão de um determinado número de vagas em diferentes editais, retirando oportunidades, restringindo assim, o que dispõe o art. 1º, § 1º, da Lei nº 12.990/2014. Ou seja, em vez de publicar um edital concentrando significativo número de vagas para o mesmo cargo, produz-se a dispersão delas em diferentes certames. Nesse relatório, foi estabelecido como critério para ser considerado FCE a publicação de editais sequenciais no mesmo mês, em intervalo menor que 30 dias” (*Ibid.*, p. 658).

⁴² “Ao adotar o sorteio, a UFPR reduziu o direito de negras e negros somente a determinadas vagas e não à totalidade daquelas abertas nos certames para o mesmo cargo, caracterizando a reprodução do mecanismo de fracionamento de elegíveis (FE). O FE acontece quando o edital impõe restrição(ões) de forma a selecionar as pessoas negras elegíveis para a reserva de vagas” (*Ibid.*, p. 659).

⁴³ As três outras formas de fraudar a operacionalização da lei identificadas pelo Relatório, nas quais a UFPR não se enquadrava, eram: Não publicidade da norma (NPN): essa modalidade de burla ocorre quando a instituição deixou de mencionar em seus editais de certames a obrigatoriedade da implementação da Lei nº 12.990/2014, conforme previsto no § 3º do art. 1º e art. 6º; Fracionamento do cargo por localidade (FCL): essa modalidade de burla distribui as vagas do concurso público e/ou processo seletivo simplificado por localidades de atuação do futuro servidor público, como se fossem locais autônomos em relação à estrutura administrativa central (no caso das instituições federais de ensino, esse fenômeno é conhecido como departamentalização das vagas). Fracionamento do cargo por descentralização (FCD): essa modalidade de burla ocorre quando há descentralização administrativa para a abertura de editais, sendo os certames administrados por gestores de unidades administrativas menores dentro das instituições (Chefe de Departamentos, por exemplo). O FCD contribui restringir o que dispõe o art. 1º, § 1º, da Lei nº 12.990/2014. Nesta pesquisa, vagas abertas em editais

superintendente explicou que, a partir das primeiras impressões do Tribunal sobre o tema, teriam estabelecido que a utilização de sorteios seria um dos critérios contrários à aplicação da lei.

Formalmente falando, não havia nenhum critério expedido pelo Tribunal de Contas da União até o momento. Apesar disso, ninguém presente conseguia prever até onde a influência do superintendente da SIPAD conseguiria alcançar, criando uma lacuna entre o possível e o improvável de suas afirmações. Contudo, as falas do superintendente não tinham como base apenas o receio em relação ao bloqueio de verbas pelo TCU. A sua relação de proximidade com o Ministério Público Estadual e uma fala convicta ao dizer que a UFPR só preencheu 3 das 102 vagas que deveriam ter sido reservadas ampliavam a base de argumentação em favor de um novo modelo de implementação das cotas na instituição.

Contudo, a proposta não agradou a mesa como um todo. O coordenador geral do Núcleo de Concursos, órgão executor de concursos públicos para técnicos-administrativos e do processo seletivo para ingresso de estudantes na UFPR, contestou o formato de implementação apresentado pelo superintendente, dizendo que o novo formato mudaria a atual execução dos concursos e que resultaria na criação de diversas listas de resultados finais para classificar os aprovados em um concurso. As preocupações sobre *como* operar a medida proposta levantavam dúvidas sobre a sua eficácia. “Mexer em time que está ganhando” foi uma frase dita que implicava todo o contexto de contestação. Porém, outra afirmação implicava que a medida proposta também traria impactos na execução do vestibular da UFPR. Cabe notar que as leis que determinam cotas no serviço público e no ingresso no ensino superior são diferentes e têm medidas diferentes. De qualquer forma, não é possível identificar se o coordenador do NC sabia ou não a diferença da legislação; mas é certo que a intenção do argumento foi inoperar a proposta.

Ao contrário do que podia se esperar, o superintendente da SIPAD continuou contundente em sua proposta, não desviando do foco principal para explicar as diferenças de legislações que ele com certeza saberia explicar. Sua fala continuou ao dizer que possuía um parecer favorável da própria Procuradoria da UFPR à sua proposta, que visava uma maior entrada de pessoas por ações afirmativas nos concursos da instituição, mas que ele entendia que a preocupação do coordenador geral poderia estar na melhor dinâmica de execução que o Núcleo de Concursos poderia oferecer. Quando de encontro a uma argumentação que tentava

mensais foram concentradas por mês de forma a garantir maior eficácia na implementação da LCR (*Ibid.*, p. 43-44).

esvaziar sua proposta, o superintendente novamente lançava mão de uma de suas influências para estruturar o modelo sugerido. Porém, até onde a influência do superintendente e o receio de contingenciamento de verba do TCU conseguiriam sustentar o novo modelo apresentado?

Uma nova argumentação levantada não se mostrou contrária à medida proposta pelo superintendente, todavia, visava inoperar a sua eficácia. O pró-reitor da PROGRAD argumentou que a problemática da não-efetividade da lei se deu pela falta de demanda de candidatos cotistas inscritos nos concursos públicos da instituição. A fala, grosso modo, argumentava que, mesmo se a UFPR se movimentasse em prol de aprovar uma política que trouxesse mais eficácia para a convocação e posse de candidatos cotistas aprovados em concursos, ela não seria eficaz de qualquer forma, pois as candidaturas por ações afirmativas não teriam um número expressivo para suprir as vagas reservadas. Aqui abro um parêntese para salientar que esse tema foi discutido no relatório sobre a implementação da Lei 12.990/2014, argumentando que não há falta de candidatos para as ações afirmativas, pois, entre 2017 e 2022, cerca de 380 mil pessoas negras concluíram o mestrado ou o doutorado no Brasil (TCU, 2024). Fecho o parêntese. A fala do pró-reitor visava inoperar apenas o sorteio de candidatos cotistas aprovados nos concursos. Ao final, ressaltou seu apoio à sugestão da coordenadora da PROGEPE de aumentar as vagas reservadas para 30% para suprir as vagas que não foram ocupadas anteriormente.

Em uma nova defesa da sua proposta, adicionando mais uma camada de influência para sustentar a medida sugerida, o superintendente argumentou que diversas outras universidades que sofreram judicialização tinham como objetivo a publicação de concursos públicos com somente vagas para cotistas, até que as vagas que deixaram de ser reservadas fossem supridas pela instituição. Porém, a argumentação não teve êxito. Logo em seguida, com um tom de descrença, a coordenadora da PROGEPE disse que bastaria a UFPR disponibilizar um concurso com 88 vagas para técnicos-administrativos para suprir a demanda das vagas não-reservadas pela instituição e que, assim, conseguiria responder ao processo judicial. E assim, um silêncio curto se instalou na sala enquanto uma busca por olhares se iniciou. O pró-reitor quebrou o silêncio. Porém, não continuou com o assunto anteriormente explorado pela coordenadora, buscou desviar da pauta de judicialização ao trazer novamente a relação entre falta de demanda de cotistas para as vagas reservadas pela UFPR.

Para tentar recuperar a credibilidade de sua proposta, o superintendente não utilizou de mais influências para basear o modelo apresentado. Desta vez, tentou ganhar apoio ao explicar a “complexidade real” que a medida buscava eliminar. A explicação trouxe a noção de que, ao se realizar um sorteio antes de publicar o edital do concurso, criava-se um

“desencontro” entre candidatos cotistas aptos e a vaga que foi reservada. Também articulou um caso real de que um dos únicos três professores cotistas da UFPR dentro dos 10 anos de implementação da Lei nº 12.990/2014 somente ingressou para o quadro de docentes efetivos após “**coincidir**” *área de conhecimento* sorteada e *área de conhecimento* que ele havia cursado. Diante disso, o superintendente pretendia demonstrar *na prática* o problema causado pelo sorteio antes da publicação do edital para basear a sua proposta de aplicação do sorteio após sair a lista de aprovados cotistas do concurso. Contudo, a nova articulação não fugiu aos argumentos anteriores. Novamente, a proposta foi esvaziada através da fala do pró-reitor, que insistiu na falta de candidatos por ações afirmativas para suprir as vagas reservadas, e que, portanto, o problema não consistia na atual implementação da UFPR, mas sim na falta de demanda de candidatos cotistas. E um silêncio se instalou mais uma vez.

A reunião estava tensa. A proposta trazida pelo superintendente da SIPAD não estava sendo discutida, mas, de certa forma, confrontada pela “realidade” de como os concursos da UFPR “são” ou de como as pessoas que integravam a reunião achavam que a realidade era. Em certo ponto dessas argumentações, o superintendente da SIPAD abriu seu notebook e permaneceu em silêncio por um longo tempo, deslizando o dedo pelo *touchpad*. O que se pode sugerir é que o superintendente compreendia que a proposta que ele havia trazido *precisava* ser debatida, *precisava* ter um resultado, ou positivo ou negativo. Então, sem apressar a si mesmo, iniciou um período de espera e só voltaria a falar quando a sua proposta estivesse sendo discutida e não apenas rebatida.

E, corretamente apostado, a reunião *tinha* que continuar, pois o que estava em jogo era a possibilidade de cortes de verbas que afetariam a UFPR como um todo. Assim, seguiu-se um longo período de conversas em que algumas partes da proposta do superintendente tiveram que ser consideradas para que uma nova forma de implementação das cotas em concursos fosse realmente discutida na reunião e que algo pudesse sair dali.

Lembrando que existe uma nota de corte durante as etapas dos concursos, o coordenador geral do NC propôs uma diminuição da nota de corte para abarcar mais candidatos cotistas. A ideia não pareceu agradar ao pró-reitor, que disse em tom de brincadeira: “a nota de corte não ajuda a escolher um candidato mais apto para o cargo”. Neste ponto, porém, o pró-reitor já havia notado a falta de participação do superintendente da SIPAD e, como forma de amenizar a situação, buscou articular a proposta elencada pelo superintendente e a do coordenador geral. Contudo, como já havia afirmado anteriormente, disse acreditar que não haveria candidatos cotistas inscritos em número suficiente, portanto seria indiferente a nota de corte menor ou o sorteio posterior ao lançamento do edital.

A coordenadora da PROGEPE lembrou que não era possível contratar docentes com nota abaixo de sete, mas que já ocorreu, “em um caso muito específico”, a contratação de um professor com nota seis. Nesse momento, a Secretária Executiva do NC, que estava sentada ao lado direito do coordenador geral, perguntou: “e se tirar nota dois?”. Os demais participantes se entreolharam e o silêncio pairou na reunião. Com um sorriso no canto da boca, o coordenador geral respondeu: “você passa por cotas, sem olhar os outros”. Sem se prolongar na questão trazida pela secretária executiva, buscando quebrar o assunto exposto anteriormente, o pró-reitor de graduação afirmou que deveria haver uma adição nas normas para assegurar a permanência de candidatos cotistas até o final do certame.

A coordenadora da PROGEPE lembrou que a estratégia atual usada pela UFPR é a de aglutinar no mínimo cinco vagas para que seja realizado um sorteio entre elas para definir quais vagas serão reservadas para as cotas. Mas também afirmou que há vagas que podem ser aglutinadas e outras não, e que vagas únicas não podem ser sorteadas.⁴⁴

A discussão da proposta trazida pelo superintendente da SIPAD *tinha* que continuar, porém, os assuntos elencadas apenas “rodeavam” o modelo em si. Como descrito anteriormente, a pauta levantada foi sobre a contratação de docentes com notas abaixo da linha de corte, que era sete. Porém, também seria abordado se a banca de heteroidentificação, procedimento que avalia se os candidatos autodeclarados pretos ou pardos condiziam com a finalidade da lei,⁴⁵ seria mantida, e, em caso afirmativo, em qual momento ela seria realizada. A questão foi levantada pelo pró-reitor da PROGRAD, contudo, a temática pareceu ser sensível o suficiente para retirar o superintendente da SIPAD do modo de espera. Assim, fechou imediatamente o seu notebook e respondeu a questão: “a banca de heteroidentificação poderá ser feita no final, junto com os aprovados do concurso que estejam competindo como cotistas”. A resposta contundente do superintendente não deixava dúvidas sobre a importância daquela pauta, o que garantiu que ela não voltaria a ser questionada. Assim, com o retorno ativo do superintendente à conversa, os assuntos que “rodeavam” a pauta principal foram sendo deixados de lado e a pergunta que precisava ser respondida pesou no clima mais uma vez: “o que fazer sobre as cotas?”.

A reunião havia chegado a um momento crucial. A pergunta precisava ser respondida. Como já tinha se passado muito tempo desde o início da reunião e a discussão pairava apenas

⁴⁴ É interessante notar que vagas únicas em concursos públicos não podem ser reservadas para cotas pois há um entendimento entre juízes que, ao se reservar uma vaga única de um concurso, tira-se a possibilidade de outros candidatos concorrerem a ela (ampla concorrência). Para mais detalhes, ver (Adriano; Vieira; Carvalho, 2022, p. 55–61).

⁴⁵ A instalação de comissões permanentes para a avaliação de autodeclaração foi regulada através da Portaria Normativa SGP nº 4, de 6 de abril de 2018. Cf. (BRASIL, 2018).

sobre aspectos dispersos e pouco decisivos para a implementação de uma nova proposta, uma votação parecia estar se instalando. A reunião até o momento não apresentava um caráter formalmente deliberativo, com opiniões e argumentações sendo livremente discutidas, caso que não aconteceria com tanta liberdade em assembléias dos Conselhos da UFPR, pois haveria uma *praxe* a ser seguida, como lembra Ciméa Barbato Bevilaqua em seu texto sobre a votação das cotas para o ingresso de cotistas na graduação da instituição (2005). Sendo assim, de acordo com a *praxe* de votação apresentada nas deliberações dos Conselhos, as discussões até ali precisavam alcançar um fim

Era certa a necessidade de discussão sobre um reajuste na forma de implementação das cotas. Porém, mesmo que todos os participantes da reunião tenham compreendido a proposta do Superintendente da SIPAD no seu âmbito benéfico aos candidatos cotistas e em prol de evitar as possíveis sanções orçamentárias do TCU, não demonstraram nenhum apoio a ela, recorrendo a diversos meios de inoperação ou de descrença sobre a proposta e suas articulações. Nesse contexto, todos estavam tentando elencar outras formas de implementação que evitassem a intromissão do TCU nas verba da instituição e que evitassem o procedimento suscitado pelo superintendente, mas sem sucesso.

Atento aos possíveis prejuízos aos candidatos cotistas caso continuasse a aplicação das cotas antes da publicação do concurso, e ao caminho que a sua proposta tomava na reunião, o superintendente da SIPAD voltou a defender a sua pauta, novamente argumentando em prol de angariar apoio a um procedimento mais eficaz na convocação e posse de servidores. E, novamente com um silêncio curto, a questão foi deixada de lado. Não respondendo diretamente ao benefício que a aplicação do sorteio por candidatos aprovados traria para o quadro de servidores da UFPR, o pró-reitor de graduação parou por um tempo e disse: “do jeito que a proposta está, é fácil de ela parar no judiciário”. Em tom de brincadeira, propôs abrir um “bolão” para tentar adivinhar a quantidade de pessoas que ingressariam através da judicialização do certame. Novamente, além de argumentarem pela inoperação da proposta, também é adicionada mais descrença ao formato suscitado, o colocando como um “alvo fácil” para judicialização. E um novo silêncio tomou conta da reunião.

Os olhares dos membros da reunião buscavam uma definição da proposta para que ela fosse votada naquele momento. A *praxe* de um Conselho deliberativo havia sido emprestada para a reunião e, em uma análise superficial da situação, caso houvesse uma votação, a sugestão de implementação das cotas proposta pelo Superintendente da SIPAD iria perder. Percebendo que sua posição era minoritária, o Superintendente da SIPAD surpreendeu a todas as pessoas envolvidas quando pediu “vistas” do edital, para elaborar uma proposta mais sólida

com a ajuda de membros do Ministério Público do Estado do Paraná. Assim, em um final inesperado, a reunião terminou.

Em um tom desgostoso com o rumo final da reunião, o Coordenador do Núcleo de Concursos avisou o Superintendente que havia pouco tempo para que pudessem analisar e decidir sobre uma nova implementação de cotas nos concursos da UFPR, e que, mesmo assim, a proposta ainda teria que passar pelo crivo da assessoria jurídica. Por isso, pediu para que ele fosse rápido com a proposta. Apesar de a reunião emprestar as praxes seguidas em Conselhos Superiores da UFPR para instalar uma votação, não seria da praxe de uma reunião “informal” invocar algum regimento para realizar um pedido de urgência sobre a pauta. Dessa forma, pode-se dizer que a contingência venceu a previsibilidade nesta reunião, quando, por um lado, a proposta não foi aceita apesar das argumentações e influências do superintendente da SIPAD e, do outro, quando a votação foi impedida de ser realizada por um pedido de vistas imprevisto.

Com um sorriso no rosto e em um final descontraído, o superintendente da SIPAD se despediu de todos. Também me despedi dos presentes. Apertei a mão do Coordenador Geral do NC que conversava com a Secretária Executiva, ambos com olhares de desagrado com o final abrupto e sem decisão. Acenei com a cabeça para alguns e prontamente o Pró-Reitor de Graduação apertou minha mão agradecendo a minha participação, lembrando o meu nome.

Vou seguindo o caminho para fora do prédio ao lado do Superintendente da SIPAD, que me pergunta o que eu achei da reunião. Respondi que o pedido de vistas foi a melhor parte, pois se houvesse uma votação a proposta não venceria. O Professor Paulo olhou para mim e sorriu, feliz por eu ter compreendido a situação. Ele continuou ao falar que a ajuda do amigo pessoal dele do MPE/PR seria para que, quando passasse pelo “crivo do Jurídico do Núcleo de Concursos”, não mudasse nada em sua proposta.

Como argumentado ao longo do capítulo, a proposta apresentada pelo superintendente da SIPAD, apesar de ser benéfica para um maior ingresso de cotistas ao quadro de servidores da instituição, e de possivelmente assegurar que a UFPR não sofresse sanções orçamentárias do TCU, foi recebendo alegações que visavam “esvaziar seu conteúdo”, como argumenta Bevilaqua (2022) ao analisar um caso improbidade administrativa que reiteradamente desarticulou a defesa do servidor julgado. Porém, as alegações foram além de um esvaziamento do conteúdo da proposta como forma de inoperar a política no campo “real”. As falas também indicavam descrença à sugestão de implementação da legislação de cotas e às suas potencialidades como um mecanismo que poderia afastar a UFPR das ações do TCU. O que foi exposto na reunião não foi apenas uma discussão em desfavor de uma política

benéfica às leis de cotas, mas a uma *banalização* dos argumentos favoráveis em tom de brincadeiras e piadas. A banalização segue a perspectiva antropológica articulada por Marcos da Silva Silveira de que os discursos podem dispor de uma:

extrema banalização dos argumentos e dos problemas que suscitam e são suscitados pelas políticas afirmativas, o que termina se revelando o aspecto fundamental desse debate, ou seja, uma tentativa de descaracterizar as reivindicações dos movimentos negro, indígena e demais movimentos populares (...) sem reconhecer a legitimidade de suas reivindicações (...) contribuindo para esvaziar uma reflexão necessária (Silveira, 2012, p. 89).

Alguns dias após a reunião, perguntei ao Professor Paulo como tinha sido a proposta dele para o NC. Me respondeu que, infelizmente, seu amigo não teria tido tempo para analisar juridicamente a proposta. E que, ao enviar ao NC, não teria sido aprovada pelo crivo do Jurídico deles. Porém, na semana seguinte iria pedir uma nova reunião para entregar um formato de implementação que fosse aceito para os concursos da UFPR. O Professor parecia animado com a sua última fala.

A tentativa de emplacar um novo formato de implementação das cotas na UFPR, mais eficaz aos candidatos cotistas, era uma pauta de que o Professor Paulo não desistiria tão facilmente e não desistiu. Contudo, os concursos que vislumbrei até o momento não aderiram a nenhuma mudança no modelo de sorteio ou no percentual aplicado para as cotas raciais. Porém, o relatório utilizado pelo Superintendente da SIPAD, que produziu temores na administração da UFPR, ainda está nas mãos do Tribunal de Contas da União, que pode ou deve, segundo minha opinião, intervir na falta de eficácia da Lei nº 12.990/14 nas Instituições Federais de Ensino Superior.

Este capítulo, além de honrar a memória do Professor Paulo, também apresentou as implementações de reajustes da Lei nº 12.990/2014 em outras universidades federais ao longo do país, buscando elucidar um cenário nacional onde mudanças, em parte obrigatórias ou por movimentação própria das instituições, podem ocorrer e estão sendo articuladas nesse momento em outros espaços políticos. Assim, também é exposto o caso mais recente que aconteceu na UFPR, quando o então titular da SIPAD encontrou um momento peculiar para emplacar uma nova proposta que, apesar de não produzir seu efeito de forma imediata, mobilizou a UFPR em uma discussão interna que, como comentado pelos servidores da PROGEPE, “escutaram” o ressoar de suas ações pelos corredores da instituição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, tive como objetivo descrever o processo de implementação da Lei nº 12.990/2014 na Universidade Federal do Paraná. Para isso, delineei como a interação e a movimentação de diversos atores “transformam, traduzem, distorcem e modificam o significado ou os elementos que supostamente veiculam” (Latour, 2012, p. 63). Assim, ao compreender que a *letra da lei*, como sugerido por Maricato (2015), é um ponto de passagem obrigatório para a implementação da lei, também articulo o entendimento de que nenhuma lei com caráter de norma geral pode conter integralmente a sua própria aplicação em seu enunciado⁴⁶ (Bevilaqua, 2015, p. 217). Sendo assim, mesmo que a *letra da lei* seja um ponto obrigatório para a sua implementação, a própria implementação não está contida em sua letra. Com isso, o processo de aplicação da política afirmativa, sem suporte efetivo da administração superior, responsável por delinear suas diretrizes políticas, foi englobado pela burocracia nos níveis hierárquicos mais baixos da instituição.

No primeiro capítulo busquei trazer o caminhar para a aprovação política da Lei nº 12.990/2014, sua implementação na UFPR e os questionamentos que surgiram após uma manifestação sigilosa provocar o Ministério Público Federal a agir. Desta forma, descrevi como o Projeto de Lei 6.738/2013 tramitou entre o Executivo e o Legislativo brasileiro, tendo como foco abordar a justificativa que iniciou as movimentações do PL. Sublinhei a importância das reivindicações do movimento negro brasileiro por políticas afirmativas no início do século XX que culminaram nas leis aprovadas no início dos anos 2000.

Em seguida, descrevi o processo burocrático de implementação da Lei nº 12.990/2014 dentro da UFPR, que, por isenção política da gestão, resultou em que não se produzisse a finalidade da lei, embora ao mesmo tempo a letra da lei estivesse sendo implementada. Parto dessa colocação para elucidar a importância da manifestação sigilosa que provocou o Ministério Público Federal a questionar diversas vezes a falta de implementação efetiva da norma. Apesar de sua importância, não é possível inferir quem produziu a manifestação, podendo ser tanto algum servidor da UFPR quanto algum candidato dos concursos. Seguindo, enfatizei a ação do MPF através de seus contínuos questionamentos que requisitavam uma mobilização política da UFPR, mas que recebiam detalhamentos burocráticos de servidores de níveis hierárquicos inferior sem a assinatura dos agentes responsáveis por direcionar politicamente os seus despachos. Sem respostas que produzissem os efeitos esperados,

⁴⁶ No original: “the generic nature of the regulations prevents their wording from wholly containing their own application”.

descrevi o ajuizamento da Ação Civil Pública contra a UFPR, que solicitava, por meio judicial, a efetivação da lei pela UFPR, que resultou na condenação da UFPR por não atender à finalidade da lei, conforme a jurisprudência, apesar do entendimento pessoal contrário do juiz responsável pela sentença.

No segundo capítulo, busquei elencar os processos burocráticos da UFPR que, com o suporte político repentino da gestão, conseguiram aprovar uma Resolução com novas normas para a realização de concursos em menos de 15 dias. Chamei a atenção para os aspectos quantitativos de reserva de vagas em concursos efetuados pela UFPR entre os anos de 2014 e 2020, da promulgação da lei até a sentença judicial. Pude contrastar a inércia da gestão da UFPR em comparação com sua repentina força em moldar as práticas burocráticas da instituição. Os atores sociais envolvidos neste momento se tornaram presentes através de suas assinaturas e encaminhamentos no processo interno para a aprovação da Resolução CEPE nº 92/2020, aprovada *ad referendum*, substituída posteriormente pela Resolução CEPE nº 20/2021, em uma votação unânime.

No terceiro capítulo, busquei ressaltar a importância de uma nova movimentação do movimento negro brasileiro através do Observatório Opará que, com o apoio do Movimento Negro Unificado, produziu o mais abrangente relatório sobre a implementação da Lei nº 12.990/2014 nas instituições federais de ensino superior brasileiras. A partir da entrega do relatório para o Tribunal de Contas da União, descrevo ações de outras universidades federais para ajustar a sua própria aplicação da Lei nº 12.990/2014. Dos dois exemplos que tratei, o primeiro ressaltou a atuação do Ministério Público Federal, através de um acordo com a Universidade Federal de Sergipe; e o segundo se deu através da mobilização interna da Universidade Federal de Pelotas em garantir que as vagas reservadas pela Lei nº 12.990/2014 fossem efetivamente ocupadas pela população negra. Com base no relatório mencionado e na expectativa de que a UFPR estivesse com receio de um bloqueio orçamentário por deixar de reservar 99 vagas para docentes desde a entrada em vigência da lei, ressaltei a atuação do Superintendente de Inclusão, Políticas Afirmativas e Diversidade da UFPR, professor Paulo Vinícius Baptista da Silva, em propor um novo formato de implementação da lei de cotas que trouxesse ainda mais resultados positivos para o ingresso de pessoas negras nos concursos da instituição. Conforme descrevia, fui elucidando os pontos da reunião que, ao chegar em seu *clímax*, teve um pedido de vistas inusitado que a encerrou.

No decorrer de todo o trabalho, busquei mostrar como o processo de implementação da Lei nº 12.990/2014 na UFPR pode ser compreendido como o desdobramento ao longo do tempo de uma relação hierárquica entre burocracia e política, conforme a concepção de

hierarquia como englobamento do contrário de Louis Dumont (2008, p. 370). Tal noção possibilita a análise da relação de oposição entre dois elementos de um mesmo conjunto que se diferenciam pelo valor. Em virtude do valor relativo que cada elemento possui em sua relação com o conjunto (*Ibid.*, p. 373), os termos de uma oposição jamais se encontram no mesmo tipo de relação com o todo ou conjunto que constituem: um dos elementos é identificado ao todo e se torna capaz de representá-lo; em consequência, o primeiro elemento engloba o segundo, seu contrário. A relação entre ambos é assimétrica, mas complementar.

Como se verifica neste trabalho, o valor atribuído aos procedimentos burocráticos assumiu primazia nos primeiros momentos de implementação da Lei nº 12.990/2014: sem força política, a lei foi englobada pela burocracia nos editais de concursos e também nas respostas burocráticas da PROGEPE para o Ministério Público Federal. No entanto, a hierarquia é intrinsecamente bidimensional, isto é, implica o reconhecimento de situações e níveis distintos. Como aponta Dumont, a relação entre superior e inferior

não pode ser verdadeira de uma ponta a outra da experiência, porque isso seria negar a própria relação hierárquica, que quer que as situações sejam distinguidas pelo valor. A hierarquia abre assim a possibilidade de retorno: aquilo que era superior num nível superior pode se tornar inferior num nível inferior (*Ibid.*, p. 373-74).

Assim, se é possível afirmar que, na UFPR, a burocracia como valor engloba a política, o primeiro elemento se mantém superior até que o contrário se estabeleça momentaneamente. Nas respostas aos questionamentos do MPF e à Ação Civil Pública, o procedimento burocrático foi sendo utilizado como argumento que inviabilizava a efetivação da finalidade política da legislação. Após a sentença judicial desfavorável, a política da administração superior da UFPR englobou a burocracia em um abraço para agilizar seus processos de aprovação de uma resolução no Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão. Isso possibilitou uma movimentação interna rápida e eficiente que estabeleceu uma nova forma de burocracia na instituição, isto é, a resolução prevendo a aglutinação e o sorteio das vagas para cotas em editais de concursos, elaborada e aprovada ad referendum em apenas quinze dias. O englobamento do contrário se inverte, a política sai do nível inferior para o nível superior, um novo procedimento burocrático substitui o anterior. E isso possibilita o retorno da política ao nível inferior da hierarquia e, portanto, a relação hierárquica fundamental – o englobamento da política pela burocracia – retorna à sua estabilidade momentânea, até que novamente uma nova forma de burocracia precise ser aprovada.

Como descrito neste trabalho, em um primeiro momento, não houve tentativa alguma de movimentação da alta gestão em prol de atender às recomendações e questionamentos do MPF: o trabalho de responder ao Ministério Público ficou nas mãos de servidores sem poder decisório e que respondiam somente através das normas aprovadas pela instituição, pelos atores políticos da UFPR. A implementação burocrática da lei não passou de mais um procedimento rotineiro dentro da Unidade de Recrutamento de Pessoas da PROGEPE. E, caso a UFPR ofertasse mais vagas por editais e alcançasse no mínimo cinco vagas por cargo, haveria vagas sendo reservadas.

Com isso, não foi a prática dos servidores da URP que resultou em um questionamento e posterior Ação Civil Pública, foi a falta de efetivação da *finalidade* da lei no contexto da UFPR. Assim, a prática rotineira de implementação que não visava a *finalidade* da lei, mas sim a continuidade de procedimentos estabelecidos, assim como a inação política da alta gestão durante todo o questionamento do Ministério Público e ajuizamento da ACP, convergiam para uma não-reserva de vagas para as pessoas pretas ou pardas na UFPR, em outras palavras: convergiam para a prática de um racismo institucional.⁴⁷

Jurema Werneck⁴⁸ (2013), em artigo ao portal Geledés – Instituto da Mulher Negra, define o racismo institucional como:

um modo de subordinar o direito e a democracia às necessidades do racismo, fazendo com que os primeiros inexistam ou existam de forma precária, diante de barreiras interpostas na vivência dos grupos e indivíduos aprisionados pelos esquemas de subordinação desse último (*apud* Geledés, 2015).

Cabe, então, analisar que as práticas políticas e burocráticas na UFPR afetaram a *finalidade* da lei 12.990/2014. Sendo assim, ressalta-se que o racismo institucional pode se tornar inteligível quando o serviço público, por meio de suas normas ou práticas, colocam pessoas de grupos raciais em desvantagem de seus direitos ou benefícios, conforme apresentado nesta etnografia.

Finalmente, no terceiro capítulo, é descrito como outras universidades federais estão performando a lei 12.990/2014 a partir de movimentos políticos internos ou por efeito da

⁴⁷ Sobre a origem do conceito de Racismo Institucional, segue informação do Geledés: “O conceito de Racismo Institucional foi definido pelos ativistas integrantes do grupo Panteras Negras, Stokely Carmichael e Charles Hamilton em 1967, para especificar como se manifesta o racismo nas estruturas de organização da sociedade e nas instituições. Para os autores, “trata-se da falha coletiva de uma organização em prover um serviço apropriado e profissional às pessoas por causa de sua cor, cultura ou origem étnica”” (Carmichael, S. e Hamilton, C, 1967, p. 4 *apud* Geledés, 2015).

⁴⁸ WERNECK, Jurema. **Racismo Institucional, uma abordagem conceitual**, Geledés – Instituto da Mulher Negra, 2013.

presença de atores externos, buscando alinhar a implementação da lei com a finalidade dela. Também é descrita a atuação do Superintendente da SIPAD, Paulo Vinicius Baptista da Silva,⁴⁹ pesquisador especialista nas temáticas étnico-raciais, que apontou uma nova proposta de aplicação que aumentaria o percentual de ingressos pelas legislações de cotas. Contudo, apesar de apresentar diversas argumentações que ressaltavam a melhoria no ingresso de pessoas negras nos concursos da instituição, novamente, os outros atores se mostraram aquém à proposta.

Assim, foi possível acompanhar através desta etnografia que a implementação da lei 12.990/14 ainda está sendo discutida e reajustada de diferentes maneiras e em diferentes universidades federais para que seus contextos institucionais e a *finalidade* da lei possam obter uma estabilidade momentânea. Ao fim, cabe sempre a implementação da lei uma jornada de recomeços.

⁴⁹ Infelizmente, perto do fim da conclusão desta etnografia, na data de 30 de outubro de 2024, o professor Paulo Vinicius, titular da SIPAD e meu orientador na Iniciação Científica, veio a falecer subitamente.

REFERÊNCIAS

- ADRIANO, Valéria Cristina Cardoso; VIEIRA, Nelson Passagem; CARVALHO, Andréa da Luz. A Implantação da cota para negros em concurso público na Fiocruz: avanços e desafios no enfrentamento do racismo institucional. **Boletim de Análise Político-Institucional**, [s. l.], n. 31, p. 55–61, 2022.
- AGÊNCIA SENADO. **Sancionada ampliação da Lei de Cotas**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/11/14/sancionada-ampliacao-da-lei-de-cotas>>. Acesso em: 30 nov. 2024.
- AZEVEDO, V. **Câmara aprova projeto que prorroga lei de cotas para negros em concursos públicos**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/11/camara-aprova-projeto-que-prorroga-lei-de-cotas-para-negros-em-concursos-publicos.shtml>>. Acesso em: 30 nov. 2024.
- BERTÚLIO, Dora Lucia de Lima. **Direito e relações raciais: uma introdução crítica ao racismo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- BEVILAQUA, Ciméa Barbato. Entre o previsível e o contingente: etnografia do processo de decisão sobre uma política de ação afirmativa. **Revista de Antropologia**, [s. l.], v. 48, p. 167–225, 2005.
- BEVILAQUA, Ciméa Barbato. The institutional life of rules and regulations: ten years of affirmative action policies at the Federal University of Paraná, Brazil. **Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology**, Brasília, DF, v. 12, n. 2, p. 193–232, 2015.
- BEVILAQUA, Ciméa Barbato. Burocracia, criatividade e discernimento: lições de uma cafeteria desaparecida. **Rev. Antropol.**, São Paulo, SP, v. 63, n. 3, p. 1–21, 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 mar. 2024.
- BRASIL. Cota para negros no serviço público divide opiniões em Plenário. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 26 mar. 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/429698-cota-para-negros-no-servico-publico-divide-opinies-em-plenario/>. Acesso em: 27 nov. 2024.
- BRASIL. **Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999**. Regulamenta a Lei no 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. Brasília, DF, 20 dez. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3298.htm. Acesso em: 4 nov. 2024.
- BRASIL, Senado Federal. **Diário do Senado Federal nº 70 de 2014**. [S. l.: s. n.], 2014. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/18950?sequencia=796>. Acesso em: 27 nov. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF, 11 dez. 1990. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm. Acesso em: 17 jul. 2024.

BRASIL. 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**, Seção 1, Brasília, DF, p. 3, 10 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm. Acesso em: 24 jun. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 6.738, de 7 de novembro de 2013**. Reserva aos negros 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. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=600255>. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL; 1º VARA FEDERAL DE CURITIBA. **Sentença judicial ACP**. 8 abr. 2020. Disponível em: https://eproc.jfpr.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=701586340511946120349928276895&evento=821&key=f36a6e3128634bcc6a5055490a0131f620911804cc5013a05b6a0f0e257f1e16&hash=d9dde03ae1508672ea53a63a21b54f14. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama do Censo 2022**. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO; SECRETARIA DE GESTÃO DE PESSOAS. **Portaria Normativa SGP nº 4, de 6 de abril de 2018**. Regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. 6 abr. 2018. Disponível em: <https://legis.sigepe.gov.br/sigepe-bgp-ws-legis/legis-service/download/?id=0007010498-ALP DF/2022>. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL; MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA nº 5058007-67.2018.404.7000**. 12 dez. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/mpf-ajuiza-acp-reversa-cotas-ufpr.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL; MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Recomendação nº 03/2017**. 2017. Disponível em: Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL; SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. **Nota Técnica nº 43/2015 - SEPP/PR**. Brasília, DF, 12 ago. 2015. Disponível em: Acesso em: 24 jun. 2022.

DUMONT, Louis. **Homo hierarchicus: o sistema de castas e suas implicações**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2008. 413 p.

FERRAZ, L. **Lava-Jato**: Gabriela Hardt é transferida, e 13a Vara Federal de Curitiba tem novo juiz. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2023/06/19/gabriela-hardt-consegue-transferencia-e-lava-jato-tem-novo-juiz.ghtml>>. Acesso em: 30 nov. 2024.

FERREIRA, Letícia; LOWENKRON, Laura. Perspectivas antropológicas sobre documentos. *In*: FERREIRA, Letícia; LOWENKRON, Laura (org.). **Etnografia de documentos**: pesquisas antropológicas entre papéis, carimbos e burocracias. Rio de Janeiro: E-papers, 2020. p. 17-52.

GELEDÉS – INSTITUTO DA MULHER NEGRA. **Entenda o que é racismo institucional**. 2015. Disponível em: <<https://racismoinstitucional.geledes.org.br/o-que-e-racismo-institucional/>>. Acesso em: 1 dez. 2024.

GONZALEZ, Lélia. O Movimento Negro Unificado: Um novo estágio na mobilização política negra. *In*: RIOS, Flavia; LIMA, Márcia (org.). **Por um feminismo afro-latino-americano. Ensaios, intervenções e diálogos**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020. p. 112–126.

IPEAFRO, Instituto de Pesquisas e Estudos Afro Brasileiros. **Frente Negra Brasileira**. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://ipeafro.org.br/acervo-digital/documentos/antecedentes-do-ten/frente-negra-brasileira/>. Acesso em: 28 nov. 2024.

LATOUR, Bruno. **Reagregando o social**. Salvador, BA: EDUFBA, 2012.

MARICATO, Glaucia. **Atingidos pela hanseníase, reparados pelo Estado : as múltiplas histórias performadas da Lei 11.520/2007**. 2015. 113 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/134116>. Acesso em: 15 nov. 2024.

MELLO, Luiz; RESENDE, Ubiratan Pereira 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**, [s. l.], v. 34, p. 161–184, 2019.

MOL, Annemarie. Ontological Politics. A Word and Some Questions. **The Sociological Review**, [s. l.], v. 47, n. 1_suppl, p. 74–89, 1999.

PALMA, Vanessa Cristina Lourenço Casotti Ferreira da. Educação, democracia e inclusão racial: análise da efetividade da lei de cotas para negros em concursos docentes de universidades federais. [s. l.], 2019. Disponível em: <http://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/1136>. Acesso em: 15 abr. 2024.

PELA PORTA DA FRENTE: O PROCESSO DE APROVAÇÃO DAS POLÍTICAS AFIRMATIVAS NA UFPR. Curitiba - NEAB/UFPR: Superintendência de Inclusão, Políticas Afirmativas e Diversidade, 2023. (1:04:28). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZKXfVA0jbp4>. Acesso em: 28 nov. 2024.

SANTOS, Sales Augusto dos. “O Negro no Poder” no Legislativo: Abdias do Nascimento e a discussão da questão racial no Parlamento brasileiro. *In*: PEREIRA, Amauri Mendes; SILVA, Joselina da (org.). **Movimento Negro Brasileiro: escritos sobre os sentidos de democracia e justiça social no Brasil**. Belo Horizonte: Nadyala, 2009. p. 240.

SILVA, Vinicius Baptista da. **Nas Encruzilhadas: dominação branca, racismo e antirracismo**. 2023. 257 f. - Universidade Federal do Paraná, Curitiba - NEAB/UFPR, 2023. Disponível em: http://www.cppd.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2024/02/paulo_vinicius_baptista_da_silva.pdf. Acesso em: 28 nov. 2024.

SILVEIRA, Marcos Silva da. Banalização dos argumentos científicos no debate das cotas raciais nas universidades brasileiras. *In*: COSTA, Hilton; PINHEL, André; SILVEIRA, Marcos Silva da (org.). **Uma década de políticas afirmativas: panorama, argumentos e resultados**. Ponta Grossa/PR: Editora UEPG, 2012. p. 87–110.

SOUSA, Alice Ribeiro de. **Concurso público e ações afirmativas: a reserva de cotas sociais como instrumento de concretização dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

UFPR – UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. PRÓ-REITORIA DE GESTÃO DE PESSOAS. **Despacho nº 738, de 10 de maio de 2017**. Em resposta ao ofício n.º 2136-PRDC/PR, segue abaixo manifestação sobre a Recomendação 03-2017. 10 maio 2017a. Disponível em: https://progepe.ufpr.br/a/concursos/tecnico/2016_progepe_02/edital340-16.pdf. Acesso em: 27 nov. 2024.

UFPR – UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. PRÓ-REITORIA DE GESTÃO DE PESSOAS. **Informação nº 14, 5 de outubro de 2017**. Em atenção ao Ofício nº 8193/2017 - PRDC/PR do Ministério Público Federal, que solicita informações para instruir os Autor nº 1.25.000.003901/2016-02, temos os seguintes esclarecimentos: 5 out. 2017b. Disponível em: https://progepe.ufpr.br/a/concursos/tecnico/2016_progepe_02/edital340-16.pdf. Acesso em: 27 nov. 2024.