



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
TESE DE DOUTORADO**

BRUNA CRUZ DE ANHAIA

**A “LEI DE COTAS” NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: REFLEXÕES SOBRE A
POLÍTICA PÚBLICA E AS UNIVERSIDADES FEDERAIS**

Porto Alegre

2019

Bruna Cruz de Anhaia

A “LEI DE COTAS” NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: REFLEXÕES SOBRE A
POLÍTICA PÚBLICA E AS UNIVERSIDADES FEDERAIS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Sociologia, sob a orientação da Professora Doutora Clarissa Eckert Baeta Neves.

Porto Alegre

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Anhaia, Bruna Cruz de

A "Lei de Cotas" no ensino superior brasileiro: reflexões sobre a política pública e as universidades federais / Bruna Cruz de Anhaia. -- 2019.

308 f.

Orientador: Clarissa Eckert Baeta Neves.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Lei de Cotas. 2. ação afirmativa. 3. discurso. 4. ensino superior. 5. universidades federais. I. Neves, Clarissa Eckert Baeta, orient. II. Título.

A “LEI DE COTAS” NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: REFLEXÕES SOBRE A
POLÍTICA PÚBLICA E AS UNIVERSIDADES FEDERAIS

Bruna Cruz de Anhaia

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Sociologia, sob a orientação da Professora Doutora Clarissa Eckert Baeta Neves.

Aprovada em 22 de março de 2019

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Clarissa Eckert Baeta Neves (PPGS/UFRGS) – orientadora

Profa. Dra. Graziella Moraes Dias da Silva (PPGSA/UFRJ)

Profa. Dra. Arabela Campos Oliven (PPG Edu/UFRGS)

Profa. Dra. Lígia Mori Madeira (PPG POLPUB/UFRGS)

Profa. Dra. Letícia Maria Schabbach (PPGS/UFRGS)

AGRADECIMENTOS

A realização e conclusão do doutorado somente foram possíveis em virtude de diversos apoios e oportunidades que tive. Agradeço primeiramente à minha família – especialmente à minha mãe, que sempre acompanhou (de perto e de longe) esta caminhada. Agradeço às suas palavras e aos seus gestos que me incentivaram e tranquilizaram em diversos momentos, contribuindo para que eu avançasse em direção à realização deste sonho.

Agradeço à minha orientadora, a Professora Clarissa Neves, pelos ensinamentos ao longo da minha trajetória. Agradeço por ter me oportunizado tantas experiências, desde 2007 até hoje, as quais foram essenciais para minha formação acadêmica – contemplando desde a iniciação científica até o doutorado. O seu incentivo foi essencial para que me dedicasse, ainda mais, a este projeto e para que acreditasse que ele seria possível.

Agradeço ao meu coorientador, o Professor Teun van Dijk, pelos aprendizados no Brasil e no exterior. Agradeço pelo voto de confiança que deu ao projeto de tese e pelas trocas realizadas no decorrer da elaboração da tese. Cada encontro de orientação ensinou-me olhares diferentes sobre meu objeto de pesquisa, motivando-me também a explorar outros horizontes.

Agradeço ao Grupo de Estudos sobre Universidade (GEU) e aos seus membros pelos anos de convivência e pelas trocas acadêmicas. Através do GEU, tive a oportunidade de conhecer excelentes profissionais e aprender a atividade da pesquisa.

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul por representar a possibilidade da realização deste sonho, qualificando-me desde a graduação até o doutorado. Agradeço também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por viabilizar a realização do doutorado mediante a concessão de uma bolsa de estudos, bem como por ter me propiciado a realização do doutorado sanduíche.

Agradeço aos amigos que me acompanharam no decorrer desta trajetória pela compreensão pelas eventuais ausências e pelo apoio de cada um. Esta conquista também foi possível por conta de todos vocês.

RESUMO

Esta tese tem por objetivo analisar a lei federal nº 12.711 de 2012 (“Lei de Cotas”), a qual instituiu a política de reserva de vagas (cotas) no ensino superior federal brasileiro. Considerou-se que a Lei de Cotas reflete maneiras de pensar e atuar no mundo, que os processos de elaboração e implementação desta Lei são marcados por discursos que merecem atenção e que diferentes agentes envolvidos com esta ação afirmativa (AA) devem ser investigados. A análise contempla então a tramitação do texto que deu origem à Lei e o discurso político dos agentes que atuaram no processo da produção da mesma, bem como a implementação e as interpretações da Lei e de seus aspectos estruturantes feitas pelos agentes que vem atuando na concretização desta AA nas universidades federais. A tese articula contributos teóricos advindos dos campos da Sociologia, das Políticas Públicas e dos Estudos do Discurso, estando presentes de distintas maneiras da problematização à análise dos dados. Registros escritos e sonoros foram as principais fontes de dados (projetos de lei – PLs, editais, entrevistas, etc.). A análise foi guiada pelos pressupostos da Análise Crítica do Discurso, sustentando-se ainda em distintas técnicas. Na etapa correspondente à produção da Lei de Cotas, os resultados demonstram que a formulação do texto se deu ao longo de 13 anos (1999-2012) e foi marcada por uma série de ritos regulados pelo Estado e pela atuação de diversos agentes autorizados por ele. Considera-se que o PL nº 73 de 1999 originou a Lei, porém, outras 16 iniciativas que versavam sobre ações afirmativas no ensino superior brasileiro foram discutidas em conjunto e influenciaram o texto final da medida. Ao término da tramitação, o texto se baseava em grande parte nos elementos sugeridos por outro Projeto: o PL nº 3.627 de 2004. Na etapa da tramitação, sobressaíram-se duas forças políticas: o Partido dos Trabalhadores e o Partido da Social Democracia Brasileira. Verificou-se que o discurso dos agentes políticos vinculados a estes partidos apresentaram certas convergências e divergências nos eixos do diagnóstico do problema público, da solução a ser adotada e dos possíveis efeitos da solução. Na etapa correspondente à implementação da Lei de Cotas, analisam-se as experiências de duas universidades: a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Universidade Federal do Ceará (UFC). Os resultados demonstram que, apesar dos debates sobre AAs terem iniciado nas duas instituições em 2005, apenas a universidade gaúcha criou um programa deste tipo antes da medida federal. Entretanto, com a sanção da Lei, a universidade cearense avançou em velocidade mais rápida em direção aos 50% de cotas. Verificou-se que, de modo geral, os agentes burocráticos manifestavam concordância em relação aos três eixos do discurso político (diagnóstico, solução e efeitos). No âmbito institucional, destacou-se ainda a diversidade de interpretações relativas à obrigatoriedade da medida federal e relativas ao princípio da autonomia universitária.

Palavras-chave: Lei de Cotas, ação afirmativa, discurso, ensino superior, universidades federais.

ABSTRACT

This thesis analyses the federal law nº 12.711 of 2012 (“Law of quotas”) in Brazilian higher education. This thesis assumed that the Law of quotas reflects ways of thinking and acting in the world emphasizing that its elaboration and implementation were characterized by discourses elaborated by different agents involved with this affirmative action (AA). In the first part, this thesis analyses how the Law of quotas was born: its early texts, the discourse of political agents involved in the process and how federal universities interpreted and implemented it. This thesis articulates theoretical contributions of Sociology, Public Policies and Studies of the Discourse and presents them through different ways since the problematization to data analysis. The primary sources of information were records, audio, and texts (e.g., Law projects, LPs, reports, interviews, etc). The Critical Discourse Analysis guided the analysis. This thesis shows that the Law of quotas was formed along 13 years (1999-2012) and it was the result of a series of rituals regulated by State and by the action of different agents authorized by it. Even though, the law project (LP) number 73 is usually considered the first step of the law of quotas, the results pointed out that in fact, other 16 LPs that had focused on higher education influenced the final text. At the end of the legal drafting proceedings, the text was mainly based on the elements suggests by other Project: the LP nº 3.627 of 2004. In this step, stood out two political forces: the Workers Party and the Brazilian Social Democratic Party. The political agents' affiliates to these two political parties showed certain convergences but also differenced when identifying the social problem, the solution that should be adopted and its possible effects. In the implementation of the Law of quotas, this thesis investigated how two universities, the Federal University of Rio Grande do Sul (UFRGS) and the experience of the Federal University of Ceará (UFC), discussed and implemented it. The results show that despite the debate about affirmative actions had started in those two universities in 2005, only UFRGS created this type of affirmative action before the Federal Law. After the sanction of the Law, the UFC went quicker and implemented quotas of 50%. In general, the bureaucratic agents agreed to three axes of the political discourse (diagnostic, solution and effects). In the institutional framework, the analysis also highlighted the diversity of the interpretations on the obligation of the Law and about the principle of university autonomy.

Keywords: Brazilian law of quotas, affirmative action, discourse, higher education, federal universities.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Relação das etapas da resolução de problemas com o ciclo da política pública e do ciclo da política pública com os atores envolvidos	37
Figura 2 – Ciclo de elaboração e implementação de políticas educacionais	40
Figura 3 – A operacionalização do método comparativo	70
Figura 4 – A concepção tridimensional de discurso de Fairclough	76
Figura 5 – Linha temporal de apensação ao PL originário à Lei de Cotas	113
Figura 6 – Linha temporal da tramitação do PL originário à Lei de Cotas no Legislativo ...	115

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Gêneros textuais por etapa do processo legislativo federal	66
Quadro 2 – Características dos estados do CE e do RS	68
Quadro 3 – Principais estruturas discursivas estudadas na ACD	77
Quadro 4 – Etapas de um modelo analítico para a ACD	79
Quadro 5 – Perguntas norteadoras para a elaboração de diagnósticos por tipo	89
Quadro 6 – Tipos de argumentos de prova no discurso político com exemplos	92
Quadro 7 – Sistematização dos procedimentos metodológicos	93
Quadro 8 – Questões norteadoras e recursos dos procedimentos metodológicos	93
Quadro 9 – Cinco maiores bancadas por Casa Legislativa (1999-2015)	119
Quadro 10 – "Cabeças" do Congresso Nacional por tipo de manifestação na tramitação do PL originário à Lei de Cotas (1999-2012)	121
Quadro 11 – Relação de agentes políticos que saúdam e agentes externos ao Legislativo saudados	129
Quadro 12 – Presença de elementos dos tipos de diagnóstico por Projetos de Lei	147
Quadro 13 – Autoridades mencionadas nos diagnósticos pelas duas maiores forças políticas	158
Quadro 14 – Marcadores de obrigação por PL	159
Quadro 15 – Desenho da ação afirmativa sugerido por PL	161
Quadro 16 – Argumentos por PLs e seus posicionamentos (adesões ou rejeições)	172
Quadro 17 – Argumentos em defesa das ações afirmativas (outros efeitos)	174
Quadro 18 – Comparativo dos desenhos sugeridos pelos PLs nº 73 de 1999 e nº 3.627 de 2004 e formato final da Lei nº 12.711 de 2012	181
Quadro 19 – Fragmento da Recomendação do MPF/CE à UFC (2005)	193
Quadro 20 – Fragmento da Portaria nº 706 de 2005 (UFC)	194
Quadro 21 – Fragmentos de Resoluções do CONSUNI da UFC (funções dos instrumentos)	214

Quadro 22 – Fragmentos de Resoluções do CONSUNI da UFC (outros aspectos dos instrumentos)	215
Quadro 23 – Manifestação do conselheiro por posicionamento frente à ação federal e possível emenda sugerida ao Parecer nº 403 de 2012	217
Quadro 24 – Fragmentos de Decisões do CONSUN da UFRGS (responsáveis e documentos antecedentes)	220
Quadro 25 – Informações dos membros entrevistados por instituição (UFC e UFRGS)	223
Quadro 26 – A função da universidade (pública e privada), de acordo com os entrevistados por instituição	224
Quadro 27 – Aspectos positivos e negativos das universidades (públicas e privadas), de acordo com os entrevistados por instituição	225
Quadro 28 – Atributos da própria universidade, de acordo com os entrevistados por instituição	229
Quadro 29 – Visão dos processos seletivos para o acesso ao ensino superior, de acordo com os entrevistados por instituição	232
Quadro 30 – Tipos de diagnósticos por função do entrevistado e por universidade de atuação	234
Quadro 31 – Interpretações predominantes sobre a obrigatoriedade de cotas nas universidades federais, por função do entrevistado e por instituição	237
Quadro 32 – Qualificação da criação de cotas através de lei, por função do entrevistado e instituição	240
Quadro 33 – Uso de argumentos de prova por função dos agentes (proposição ou interpretação da Lei)	248
Quadro 34 – Argumentos por PLs e seus posicionamentos (adesões ou rejeições)	291

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 – Portal da Câmara dos Deputados (solicitação via LAI)	82
Imagem 2 – <i>Site</i> do e-SIC (solicitação via LAI)	84
Imagem 3 – Cerimônia de sanção da Lei nº 12.711 de 2012	132

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição das vagas no vestibular da UFRGS de 2013, por modalidade de ingresso	205
Gráfico 2 – Distribuição das vagas nos processos seletivos da UFRGS de 2015, por modalidade de ingresso	206
Gráfico 3 – Distribuição das vagas da UFC no Sisu de 2013, por modalidade de ingresso ..	208
Gráfico 4 – Percentual de cotas na UFRGS e UFC por ano (2012-2016)	209

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Documentos escritos por gênero textual, título, autor e data	278
Tabela 2 – Informações das reuniões e sessões com registros sonoros analisados	284

LISTA DE SIGLAS

AA – Ação afirmativa

AC – Análise de Conteúdo

ACD – Análise Crítica do Discurso

AD – Análise do Discurso

Andifes – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

APIB – Articulação dos Povos Indígenas do Brasil

APG – Associação de Pós-Graduandos

AT – Análise temática

CAPAA – Comissão de Avaliação de Políticas de Ações Afirmativas

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CD – Câmara dos Deputados

CDHLP – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

CDHM – Comissão de Direitos Humanos e Minorias

CE – Ceará

CEAA – Comissão Especial de Ações Afirmativas

CEC – Comissão de Educação

CEPE – Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão

CLR – Comissão de Legislação e Regimentos

CN – Congresso Nacional

Conaes – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior

CONSUN – Conselho Universitário (UFRGS)

CONSUNI – Conselho Universitário (UFC)

CR – Coeficiente de Rendimento

DCD – Diário da Câmara dos Deputados

DCE – Diretório Central de Estudantes

DEM – Partido Democratas

DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar

DOU – Diário Oficial da União

DSF – Diário do Senado Federal

EEP – Egressos de Escola Pública

EJA – Educação de Jovens e Adultos

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

ES – Espírito Santo

e-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão

ESP – Egressos de Sistema Público de Ensino

FACED – Faculdade de Educação

FHC – Fernando Henrique Cardoso

Funai – Fundação Nacional do Índio

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

GTAA – Grupo de Trabalho de Ações Afirmativas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IES – Instituições de ensino superior

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

IGC – Índice Geral de Cursos

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LAI – Lei de Acesso à Informação

LC – Linguística Crítica

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MA – Maranhão

MEC – Ministério da Educação

MG – Minas Gerais

MNU – Movimento Negro Unificado

MP – Medida Provisória

MPF – Ministério Público Federal

MSU – Movimento dos Sem Universidade

OD – Ordem do Dia

OF – Ofício

ONU – Organização das Nações Unidas

PAA – Programa de Ações Afirmativas

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

PLC – Projeto de Lei da Câmara

PLS – Projeto de Lei do Senado

PN – Portaria Normativa

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos

PPS – Partido Popular Socialista

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PREX – Pró-Reitoria de Extensão (UFC)

PROEXT – Pró-Reitoria de Extensão (UFRGS)

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

ProUni – Programa Universidade para Todos

PUC-Rio – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

REQ – Requerimento

Reuni – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

RR – Roraima

RS – Rio Grande do Sul

Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

Sisu – Sistema de Seleção Unificada

TIM – Taxa de Integralização Média

UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas

UENF – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UFC – Universidade Federal do Ceará

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UnB – Universidade de Brasília

UNE – União Nacional dos Estudantes

Unicamp – Universidade Estadual de Campinas

UPF – Universitat Pompeu Fabra

URGS – Universidade do Rio Grande do Sul

USP – Universidade de São Paulo

SF – Senado Federal

Sisu – Sistema de Seleção Unificada

SP – São Paulo

STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	23
1.1 A problemática da tese	23
1.2 Objetivos.....	32
1.3 Hipóteses de trabalho.....	32
1.4 A organização da tese	33
PARTE I: TRAMA CONCEITUAL E METODOLÓGICA E CONTEXTO	
2 TRAMA CONCEITUAL: BASES TEÓRICAS PARA O ESTUDO DO OBJETO	35
2.1. Contribuições das Políticas Públicas	36
2.2 Contribuições da Sociologia.....	42
2.2.1 <i>As ações sociais e os agentes</i>	42
2.2.2 <i>O Estado e a teoria dos campos</i>	47
2.2.3 <i>As instituições e os imaginários</i>	53
2.3 Contribuições dos Estudos do Discurso	57
3 TRAMA METODOLÓGICA: INSTRUMENTAIS PARA O ESTUDO DO OBJETO	63
3.1. O objeto empírico	63
3.1.1. <i>Caracterizando o objeto empírico</i>	65
3.2. As abordagens metodológicas	68
3.2.1 <i>O método comparativo</i>	68
3.2.1.1 Operacionalizando o método	70
3.2.2 <i>A análise do discurso e suas vertentes</i>	72
3.2.2.1 A Análise Crítica do Discurso	75
3.2.2.1.1 Aproximações com a Análise Crítica do Discurso	80
3.3 Técnicas de coleta e análise de dados.....	81
3.3.1 <i>Reconstituindo a tramitação da Lei de Cotas</i>	82
3.3.2 <i>Acompanhando a implementação da política de cotas</i>	84
3.4 A análise dos dados	86
4 O ENSINO SUPERIOR: CONSTITUIÇÃO DO CAMPO UNIVERSITÁRIO E IMAGINÁRIO SOBRE AS INSTITUIÇÕES UNIVERSITÁRIAS.....	95
4.1 A educação superior no Brasil: do surgimento à atualidade	96

4.1.1 <i>A autonomia universitária</i>	99
4.1.2 <i>As formas de ingresso na educação superior</i>	101
4.1.3 <i>A gratuidade do ensino público</i>	103
4.2 Sintetizando o capítulo	106

PARTE II: A PRODUÇÃO DA LEI DE COTAS

5 AS DIMENSÕES PROCESSUAIS DO CONTEXTO DA PRODUÇÃO DA LEI DE COTAS	107
5.1 Considerações sobre o processo legislativo federal	109
5.2 O processo legislativo da Lei de Cotas	112
5.2.1 <i>As relações de força e o uso dos produtos das comissões</i>	118
5.2.2 <i>A atuação dos “cabeças” do Congresso Nacional</i>	120
5.3. Sintetizando o capítulo	122
6 AS DIMENSÕES DISCURSIVAS DO CONTEXTO DA PRODUÇÃO DA LEI DE COTAS: OS CONTEXTOS COMUNICATIVOS	124
6.1. Os contextos comunicativos dos agentes políticos	126
6.1.1 <i>Temas em debate</i>	133
6.1.1.1 <i>As ações afirmativas como solução ao problema público da desigualdade de acesso a bens e serviços</i>	134
6.1.1.2 <i>As configurações e o funcionamento do campo universitário brasileiro</i>	139
6.1.1.3 <i>Os compromissos e as possibilidades de ação do Estado brasileiro</i>	143
6.1.1.4 <i>As marcas da sociedade brasileira</i>	144
6.2 Sintetizando o capítulo	144
7 AS DIMENSÕES DISCURSIVAS DO CONTEXTO DA PRODUÇÃO DA LEI DE COTAS: OS EIXOS DO DISCURSO POLÍTICO	146
7.1 As visões do problema público da desigualdade de acesso ao ensino superior	147
7.1.1 <i>As visões do problema pelas duas maiores forças políticas</i>	154
7.2 As visões da solução ao problema	159
7.2.1 <i>As visões da solução ao problema pelas duas maiores forças políticas</i>	168
7.3 As visões dos possíveis efeitos da solução apontada	171
7.3.1 <i>As visões dos possíveis efeitos da solução pelas duas maiores forças políticas</i>	177
7.4 Do PL original à atualização da Lei de Cotas: síntese das alterações	180

7.5 Sintetizando o capítulo	183
-----------------------------------	-----

**PARTE III: A INTERPRETAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE COTAS EM
DUAS UNIVERSIDADES FEDERAIS**

8 AS DIMENSÕES PROCESSUAIS DO CONTEXTO DA INTERPRETAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE COTAS EM DUAS UNIVERSIDADES FEDERAIS	185
--	------------

8.1 As origens e funções da Universidade Federal do Ceará e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul	187
--	-----

8.2 As avaliações e as posições no campo universitário	189
--	-----

8.3 Os debates sobre as ações afirmativas na Universidade Federal do Ceará e na Universidade Federal do Rio Grande do Sul antes da Lei de Cotas.....	192
--	-----

<i>8.3.1 Considerações sobre a experiência de cotas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, prévia à lei federal</i>	201
--	-----

8.4 As dimensões processuais da implementação da Lei de Cotas na Universidade Federal do Ceará e na Universidade Federal do Rio Grande do Sul	204
---	-----

8.5 Sintetizando o capítulo	210
-----------------------------------	-----

9 AS DIMENSÕES DISCURSIVAS DO CONTEXTO DA INTERPRETAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE COTAS EM DUAS UNIVERSIDADES FEDERAIS	212
--	------------

9.1 A adequação às exigências da Lei de Cotas: os discursos dos intérpretes atuantes nos conselhos universitários.....	212
--	-----

<i>9.1.1 As interpretações em debate</i>	214
--	-----

9.2 O cotidiano da interpretação da Lei de Cotas: os discursos dos intérpretes atuantes nas coordenações e comissões de cursos de graduação	221
---	-----

<i>9.2.1 Os imaginários sobre as configurações e o funcionamento do campo universitário brasileiro</i>	224
--	-----

<i>9.2.2 As interpretações relativas aos três eixos do discurso político (diagnóstico do problema público, solução a ser adotada e possíveis efeitos da solução)</i>	234
--	-----

9.3 Sintetizando o capítulo	245
-----------------------------------	-----

CONSIDERAÇÕES FINAIS: DISCURSOS E RESIGNIFICAÇÕES	247
--	------------

Conclusões.....	253
-----------------	-----

REFERÊNCIAS	257
--------------------------	------------

APÊNDICES	278
------------------------	------------

A. Constituição do <i>corpus</i> na primeira etapa de análise.....	278
--	-----

B. Termo de consentimento livre e esclarecido.....	288
C. Roteiro de entrevistas nas universidades	289
D. Quadro de análise dos argumentos aos quais os PLs aderem ou rejeitam:.....	291
ANEXOS	299
1. Texto do PL nº 73 de 1999	299
2. Texto do PL nº 3.627 de 2004	301
3. Texto do Parecer da CEC (Câmara dos Deputados).....	303
4. Texto da Lei nº 12.711 de 2012.....	307

1 INTRODUÇÃO

Esta tese tem por objetivo analisar a Lei federal nº 12.711 de 2012 (“Lei de Cotas”), a qual instituiu a política de reserva de vagas (cotas) no ensino superior federal brasileiro. Especificamente, esta tese tem por objetivo analisar a tramitação do texto que lhe deu origem e o discurso político dos agentes que atuaram no processo de produção da Lei, assim como a implementação e as interpretações da Lei e de seus aspectos estruturantes feitas pelos agentes que vem atuando na concretização dessa ação afirmativa (AA) nas universidades federais. Contributos teóricos dos campos da Sociologia, das Políticas Públicas e dos Estudos do Discurso estiveram presentes de distintas maneiras da problematização à análise dos dados.

A análise do processo de formulação da Lei de Cotas enfocou a tramitação do texto e os discursos dos agentes políticos que atuaram no Poder Legislativo e/ou Executivo: deputados federais, senadores, ministro e Presidenta da República. Com esta análise, buscou-se elucidar quais os agentes políticos e as forças políticas estavam em disputa no decorrer da elaboração desta lei federal, compreender quais as definições dos agentes políticos sobre a universidade (o que é a instituição universitária, qual é o papel desta instituição na sociedade, quem deve acessar a universidade, etc.), bem como elucidar as suas concepções sobre os aspectos estruturantes dessa política afirmativa (qual problema público esta política deve sanar, qual a origem deste problema, qual solução pode ou deve ser adotada, etc.).

A análise do processo de implementação desta ação afirmativa enfocou as experiências de duas universidades federais e as interpretações da Lei e de seus desdobramentos que foram realizadas pelos agentes burocráticos que vem implementando a política de cotas nestes espaços: docentes e técnicos. Com esta análise, visou-se auxiliar na compreensão dos elementos que cercavam a “tradução” do texto da Lei à realidade (experiência prévia com cotas, debates sobre ações afirmativas, etc.), bem como elucidar as definições e concepções dos agentes burocráticos sobre a universidade e os aspectos estruturantes dessa política.

Considerados estes elementos, passa-se a expor a problemática e as questões norteadoras desta tese.

1.1 A problemática da tese

A questão da exclusão social é tema recorrente de mobilizações de diversos agentes sociais (organizações nacionais e internacionais, políticos, população em geral, etc.), voltados à cobrança do atendimento de carências de diferentes grupos (negros, indígenas, mulheres, etc.). Em resposta a estas demandas, os governos podem propor e executar medidas inclusivas em distintos setores, dentre as quais se mencionam as ações afirmativas.

Conforme Gomes (2001):

[...] ações afirmativas podem ser definidas como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e emprego (p. 40).

A mais longa experiência histórica com ações afirmativas no globo é observada na Índia, país no qual elas começaram a ser implantadas ainda sob domínio inglês e, posteriormente, foram ratificadas pela constituição de 1947, com o país já independente. Inicialmente, contemplavam cotas de representação política mínima, contratação no serviço público e políticas para promover o avanço educacional dos Dalits (Intocáveis) e das tribos indianas, sendo depois ampliadas para outros grupos. Os atuais beneficiários dessas políticas são os Intocáveis, que receberam dos britânicos a denominação legal de *Scheduled Castes* e representam 15% da população; as tribos ou *Sheduled Tribes*, grupos cujas formas de subsistência em áreas florestais vêm sendo crescentemente ameaçadas pela expansão demográfica e econômica dos outros grupos indianos e constituem 7,5% da população; e as *Other Backward Classes*, demais grupos de castas baixas também considerados social e economicamente desprivilegiados e que constituem 52% da população (DAFLON, 2008; FERES JÚNIOR, 2006; SOWELL, 2016; WEISSKOPF, 2004).

É importante destacar que, ainda que seja a experiência indiana a mais antiga, foi a experiência norte-americana que exerceu mais influência no Brasil. As razões para tal seriam múltiplas, dentre as quais: (a) as similaridades históricas compartilhadas por ambos os países, as maiores colônias europeias a utilizar extensamente o trabalho escravo de africanos e seus descendentes no Novo Mundo; (b) a grande influência mundial da cultura norte-americana nos países do mesmo continente; (c) o referencial que a luta do movimento negro americano se tornou para o movimento negro brasileiro; (d) a dominância do *American way* de lidar com a questão racial em organismos internacionais e fundações de fomento e a dependência do Brasil em relação a elas; e, (e) a influência norte-americana na academia brasileira, crescendo particularmente depois do fim da Guerra Fria (FERES JÚNIOR, 2006; WEISSKOPF, 2004).

Nos Estados Unidos, as primeiras políticas conhecidas sob o rótulo de ação afirmativa começaram a ser implementadas na década de 1970. Inicialmente destinadas a promover o ingresso de negros em áreas antes restritas do mercado de trabalho e na educação superior, posteriormente passou também a contemplar mulheres e membros de outros grupos

historicamente discriminados ou tradicionalmente excluídos (MEDEIROS, 2013). Atualmente, as ações afirmativas no ensino superior norte-americano destinam-se a uma diversidade de grupos, dentre os quais: latinos, negros e indígenas, e tomam forma de programas de admissão que levam em conta esses fatores qualitativos para a seleção de alguns candidatos em detrimento de outros. Portanto, ainda que o estabelecimento de cotas seja inconstitucional naquele país, as universidades seguem adotando AAs através de políticas pautadas em outros desenhos.¹

Interessante notar que, tal como na Índia e nos Estados Unidos, a adoção de ações afirmativas no Brasil se deu após um processo de refundação democrática. Na Índia, esse processo se deu com a luta contra o domínio inglês; nos Estados Unidos, com o movimento dos direitos civis na década de 1960; e, no Brasil, com a luta contra a ditadura militar, que tem como marco a Constituição de 1988 (FERES JÚNIOR; DAFLON; CAMPOS, 2012).

No caso brasileiro, pode-se afirmar que a busca da recente democracia representativa por novas formas de legitimidade internacional, somada à elaboração da Carta Magna de 1988 e às sucessivas eleições criou condições para o levantamento e a apresentação de demandas organizadas pelos movimentos sociais em torno de questões específicas, as quais vinham sendo reprimidas ao longo do período de fechamento político. A agenda política passou, assim, por mudanças ao tentar englobá-las (GUIMARÃES, 2006; PAIVA; ALMEIDA, 2010).

Quanto à questão racial, cabe destacar a atuação da imprensa negra, dos movimentos sociais no meio negro e o teatro experimental negro na denúncia sistemática das desigualdades vivenciadas por este grupo desde antes da reabertura democrática em 1985 (FERNANDES, F., 1989). Nesta tarefa, tiveram grande importância a atualização e utilização de estatísticas oficiais:

Havia, até a realização da primeira PNAD [Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios] incluindo o critério cor, em 1976, um grande desconhecimento sobre a evolução demográfica e social dos afrodescendentes.

De fato, no Censo de 1950, as estatísticas sobre cor eram limitadas, no Censo de 1960 elas ficaram inutilizadas e no Censo de 1970 elas eram inexistentes. Esse longo período de eclipse de estatística facilitou a difusão da ideologia da “democracia racial brasileira”, que apregoava a inexistência de discriminação racial no país. Todavia, as PNADs de 1976, 1984, 1987, 1995, 1999 e os Censos de 1980, 1991 e 2000 incluíram o critério cor. Constatou-se, então, que no decurso de três décadas a desigualdade racial permanecia no quadro de uma sociedade mais

¹ No ano de 1978, a Suprema Corte norte-americana julgou o caso *University of California vs. Bakke*, o qual tratava do programa de admissão ao curso de Medicina daquela universidade, que reservava a candidatos pretos, latinos, asiáticos e indígenas americanos 16 das 100 vagas ofertadas. Em decisão de 5 votos contra 4, a Corte declarou esse sistema de cotas inconstitucional por entender que feria a igualdade de tratamento perante a lei. A adoção de programas de AAs, entretanto, é entendida como constitucional desde que em outros formatos e que a raça seja apenas um dos critérios de admissão a ser considerado.

urbanizada, mais educada e com muito maior renda do que em 1940 e 1950. Ou seja, ficava provado que a desigualdade racial tinha um caráter estrutural que não se reduzia com o progresso social e econômico do país. Daí o adensamento das reivindicações da comunidade negra, apoiadas por vários partidos políticos e por boa parte dos movimentos sociais (ALENCASTRO, 2012, p. 39).

No panorama de redemocratização política do país, a constatação da continuidade de desigualdades evidenciou que a democracia formal não foi acompanhada pela democracia real. Tendo em vista que as políticas universalistas do Estado brasileiro se mostravam ineficientes no combate da marginalização e subordinação de grupos específicos, discussões em torno das ações afirmativas passaram a despertar desde os anos 1990. Estas medidas teriam como intuito viabilizar a maior representatividade de negros e indígenas na educação superior, de negros e mulheres no mercado de trabalho e de mulheres nos partidos políticos (FERNANDES, A., 1991; PAIVA; ALMEIDA, 2010).

Neste processo, é de se destacar a realização da Marcha Zumbi dos Palmares Contra o Racismo, Pela Cidadania e Vida que contou com mais de trinta mil pessoas, em 20 de novembro de 1995 na cidade de Brasília. Na ocasião, a Comissão Executiva Nacional da Marcha apresentou ao governo federal um documento que enfatizava a necessidade de contemplar o problema da discriminação racial na agenda política nacional e de criar e implementar políticas para a promoção da igualdade. Este documento incluía recomendações de políticas em diferentes setores e previa, por exemplo, a adoção de ações afirmativas no ensino superior para candidatos negros. Destes eventos resultou a instituição do Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra, criado por decreto pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), no mesmo dia da Marcha. O Grupo era integrado por representantes do Estado e do Movimento Negro e tinha por finalidade o desenvolvimento de políticas para a valorização da população negra (BIGOSSO, 2009; SANTOS, J., 2013; PERIA, 2004).

Em 1996, foi criado o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) (Decreto nº 1.904 de 1996) e promovido o seminário internacional *Multiculturalismo e racismo: a ação afirmativa nos Estados democráticos* – ambas iniciativas do governo federal. No que tange à temática das políticas da promoção da igualdade, o PNDH contemplava duas proposições: (1) apoiar ações da iniciativa privada que realizam discriminação positiva; e, (2) formular políticas compensatórias que promovam social e economicamente a população negra (SILVA JÚNIOR, 2003). Já o seminário possibilitou o debate entre intelectuais brasileiros e brasilianistas a respeito das condições de implementação de AAs no contexto nacional, tendo

como um dos resultados das discussões a rejeição do conceito de “democracia racial” e a sua substituição pela ideia-força de “promoção da igualdade racial” (LÓPEZ, 2009).

Neste cenário, em 1999 e 2000, dois parlamentares apresentaram no Congresso Nacional dois Projetos de Lei (PLs) que previam a criação de ações afirmativas: o PL nº 73 de 1999, que originou a Lei de Cotas, e o PL nº 3.198 de 2000, que originou o Estatuto da Igualdade Racial. Originalmente, o PL das cotas visava a reserva de vagas em universidades públicas mediante a seleção de estudantes do ensino médio, pautada em coeficientes de rendimento. Já o PL do Estatuto da Igualdade Racial, visava a extensão das AAs para negros no mercado de trabalho, estabelecendo formalmente um compromisso tanto dos governos e poderes públicos quanto da iniciativa privada para o alcance da igualdade material (BERNARDINO-COSTA; SANTOS; SILVÉRIO, 2009).

A discussão sobre estas medidas se deu ao longo de anos, estendendo-se por mandatos de diferentes presidentes da República. No que tange à tramitação do PL de cotas, especificamente, passou-se mais de uma década até a aprovação da Lei – período no qual seu texto foi discutido e esteve sujeito a diversas reformulações. Nesse processo, o PL original se somou a outros PLs de mesma temática e eles passaram a ser discutidos em conjunto.

De maneira geral, pode-se dizer que a entrada das ações afirmativas na agenda política brasileira se deveu a diferentes fatores que se somaram à atuação dos movimentos sociais. Dentre eles, cabe destacar a iniciativa presidencial no ano 2000, reconhecendo o Brasil como um país racista, e a participação do governo em eventos internacionais como a III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas no ano de 2001 (HOFBAUER, 2006; NEVES; MORCHE; ANHAIA, 2009; PAIVA; ALMEIDA, 2010).

Como salienta Grin (2010), a participação do governo federal e os compromissos na III Conferência marcaram um ponto de inflexão a partir do qual parecia inescapável ao Estado brasileiro adotar políticas públicas e sociais orientadas à população negra.

[A III Conferência, realizada na cidade de Durban (África do Sul),] [...] é um novo ponto de partida, respaldado por legislação internacional, para o revigoramento das investidas do Movimento Negro ao Estado republicano em duas frentes: institucionalizando políticas de promoção racial no âmbito do Executivo, com a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial [...] em 2003; e na luta pela aprovação de dois projetos de lei no Congresso: a Lei das Cotas Raciais e o Estatuto da Igualdade Racial (GRIN, 2010, p. 124).

A emergência e reforço das reivindicações relativas à educação por parte dos segmentos discriminados, especificamente, decorria do reconhecimento da centralidade da educação num

novo ciclo de desenvolvimento do país. Foi assim que eles passaram a lutar por mudanças curriculares que contemplassem a participação das diferentes culturas que formam o Brasil e a lutar pelo acesso a um ensino superior de qualidade, em todas as carreiras (SILVÉRIO, 2012). No que tange a este último aspecto, a luta pela promoção de ações afirmativas na educação superior ganha então relevância.

Dados sobre o ensino superior brasileiro na época evidenciavam grandes desigualdades de acesso por cor e renda. Um estudo realizado por Andrade e Dachs (2007) constatou que, em 2003, apenas 13% dos jovens entre 18 a 24 anos frequentavam o ensino superior.² Os pesquisadores também analisaram os dados relativos aos jovens de 18 a 24 anos que tinham acessado o ensino superior, qualificando-os por raça/cor da pele e por faixas de renda familiar *per capita*. Como resultado, constataram que entre os jovens estudantes de todas as faixas de renda sempre predominavam aqueles de cor branca – ainda que a diferença entre brancos e não-brancos se reduzisse entre os grupos com maior poder aquisitivo.

Para a população de 18 a 24 anos de idade com renda per capita até um salário mínimo a porcentagem de brancos que tem acesso ao ensino superior é mais do que duas vezes e meia maior do que para não-brancos, enquanto na faixa de mais de cinco salários mínimos de renda per capita [a porcentagem] é apenas 1,15 vezes maior (ANDRADE; DACHS, 2007, p. 411).

Foi neste cenário em que as primeiras universidades brasileiras adotaram programas de ação afirmativa (PAAs), priorizando critérios raciais e/ou sociais, são elas: a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) em 2000 e a Universidade de Brasília (UnB) em 2003.

Destaca-se, entretanto, que a despeito dos compromissos assumidos pelo governo federal na Conferência de Durban, a evolução da adoção de PAAs no Brasil seguiu de maneira heterogênea e difusa. O crescimento do número de Programas se deu, sobretudo, em decorrência de iniciativas locais como leis estaduais e deliberações de conselhos universitários (DAFLON; FERES JUNIOR; CAMPOS, 2013). Entre as instituições de ensino superior (IES) federais, a criação de programas de ação afirmativa acontecia de forma voluntária até o ano de 2012.

A UERJ e a UENF passaram a adotar cotas para egressos da rede pública estadual ou municipal em virtude de uma lei estadual (Lei nº 3.524 de 2000). Posteriormente, outras leis

² Percentual explicado, em parte, pelo atraso série-idade: nem todos os jovens de 18 a 24 anos tinham requisitos para acessar o ensino superior (34% deles não havia concluído o ensino fundamental e 26% não havia concluído o ensino médio) (ANDRADE; DACHS, 2007).

estaduais levaram essas universidades a criarem novas cotas para distintos grupos populacionais: com a Lei nº 3.708 de 2001, também passaram a ser contemplados candidatos negros (egressos ou não da rede pública estadual ou municipal); com a Lei nº 4.061 de 2003, contemplaram-se candidatos portadores de deficiência; e, com a Lei nº 4.151 de 2003, contemplaram-se integrantes de minorias étnicas, filhos de policiais civis e militares, bombeiros militares e inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão de serviço (ALERJ, 2001; 2003a; 2003b; SANTOS, R., 2006). A UnB, a primeira universidade federal a adotar cotas, o fez mediante a aprovação de seu Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cepe) (Resolução nº 38 de 2003). No seu Programa, estavam contemplados candidatos negros e indígenas.

A adoção de PAAs no ensino superior evoluiu nos anos seguintes através de uma diversidade de formatos (cotas, bonificação ou acréscimo de vagas) e de grupos beneficiários (egressos de escola pública – EEPs, negros, indígenas, portadores de deficiência, etc.). Ressalta-se, porém, que a despeito do aumento no número de IES aderentes aos Programas ainda havia certa contrariedade a este tipo de política. As ações afirmativas continuaram suscitando questionamentos acerca da sua justiça, adequação e utilidade, dentre outros aspectos (BELLINTANI, 2006).

Em virtude dos frequentes debates públicos sobre as ações afirmativas e medidas propositivas, um grupo de intelectuais redigiu, em 2006 e 2008, manifestos contrários aos projetos de lei de cotas e do Estatuto da Igualdade Racial. Alguns dos autores dos manifestos compunham a intelectualidade mais estabelecida e reconhecida no Brasil e também estavam vinculados a algumas universidades que resistiam à adoção de programas de ação afirmativa (BERNARDINO-COSTA; SANTOS; SILVÉRIO, 2009).³ Em resposta aos autores destes manifestos, nos anos 2006 e 2008, outro grupo de intelectuais e representantes da sociedade civil redigiu manifestos favoráveis às ações afirmativas.

De maneira geral, observavam-se dois pontos de concordância entre os dois grupos, quais sejam: a não utilização do termo “raça” no sentido biológico e o reconhecimento do racismo como fenômeno existente na sociedade brasileira. Já as divergências se davam, sobretudo, por quatro pontos: (1) atribuíam razões diferentes para a subrepresentação de não-

³ Dos 227 signatários dos dois manifestos contrários às cotas raciais, um de 2006 e outro de 2008, 47 assinaram ambos – dos quais 77% estão situados na Região Sudeste e 74% são pesquisadores acadêmicos das principais instituições de ensino superior e de pesquisa do país – quais sejam: a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a Universidade de São Paulo (USP), Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Fundação Oswaldo Cruz, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e a UERJ (MOYA; SILVÉRIO, 2009).

brancos no ensino superior (discriminação de classe x discriminação de raça); (2) imaginavam a nação brasileira de forma distinta (fusão harmoniosa x conflito de raças); (3) projetavam efeitos distintos com a criação das cotas raciais no ensino superior (não redução x redução dramática das desigualdades); e, (4) motivavam a sua militância por questões diferentes (a não-racialização x a reparação histórica) (ANHAIA, 2013; BAILEY; PERIA, 2010).

Além disso, a evolução de PAAs foi acompanhada por ações judiciais contrárias a eles – algumas das quais foram julgadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2012.⁴ De acordo com os requerentes, os Programas resultavam: no ferimento da isonomia no concurso vestibular, na realização de um “pacto de mediocridade” no acesso a este nível de ensino, no desrespeito à Constituição de 1988 por descumprir o preceito de que todos são iguais perante a lei e que o ingresso no ensino superior deve-se dar conforme o mérito de cada um, dentre outros argumentos. A interpretação dos ministros do Supremo, no entanto, divergiu dos requerentes e por unanimidade votou-se pela constitucionalidade das AAs (ANHAIA, 2013).

Paralelamente a esses acontecimentos, o Projeto de Lei de cotas era discutido nos Poderes Legislativo e Executivo e, após treze anos, a sua tramitação chegava ao fim. Pouco após a permissibilidade expressa do Supremo com os votos em favor da constitucionalidade das ações afirmativas e já sob a presidência de Dilma Vana Rousseff, o governo federal sancionou a Lei nº 12.711 de 2012 – instituindo, assim, a obrigatoriedade da adoção de cotas nos processos seletivos das universidades e institutos técnicos federais de todo o país e estabelecendo critérios uniformes de candidatura.

Conforme a Lei, essas instituições federais deveriam reservar 50% das vagas ofertadas para essa modalidade de ingresso, subdividindo-se nas quatro categorias: (a) egressos do ensino médio de escola pública com renda familiar bruta igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo nacional *per capita*; (b) egressos do ensino médio de escola pública com renda familiar bruta igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo nacional *per capita*, com registro de autodeclaração étnico-racial (preto, pardo ou indígena); (c) egressos do ensino médio de escola pública com renda familiar bruta superior a 1,5 salário-mínimo nacional *per capita*; e, (d) egressos do ensino médio de escola pública com renda familiar bruta superior a 1,5 salário-mínimo nacional *per capita*, com autodeclaração étnico-racial (preto, pardo ou indígena) (BRASIL, 2012a). A Lei ainda estabelecia que o percentual mínimo de reserva para

⁴ São elas: a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 186, ajuizada em julho de 2009 pelo Partido Democratas (DEM) contra o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Brasília; a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3330, ajuizada pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino, o Democratas e a Federação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social contra o ProUni a nível nacional; e, o Recurso Extraordinário 597258 RS, foi interposto pelo estudante Giovane Pasqualito Fialho contra as cotas na UFRGS (ANHAIA, 2013).

o ano de 2013 era de 12,5% e que as instituições teriam até o ano de 2016 para reservar 50% de suas vagas ao sistema de cotas.

A Lei de Cotas pôs fim então à voluntariedade de adesão das universidades federais aos programas de ação afirmativa, passando a serem exigidos em todas as instituições deste tipo. Cabe salientar, entretanto, que desde o início as ações afirmativas propiciaram debates sobre estruturas profundas da sociedade brasileira e evidenciaram pontos de tensionamento entre distintos grupos.

De acordo com Hofbauer (2006), por trás dos posicionamentos divergentes quanto às ações afirmativas – sobretudo, as cotas – há orientações distintas de ordem ideológica e/ou teórica vinculadas a diferentes ideais de sociedade, noções de igualdade e de desigualdade. Muitas vezes também decorrem de distintas compreensões de conceitos-chave que raramente são explicitadas pelos debatedores, tais como: “raça”, “negro” e “branco”. Ademais, no que tange às medidas destinadas a atuar nas universidades, pode-se dizer que explicitam distintas concepções relativas à universidade e, especialmente, à universidade pública federal.

Em síntese, tendo em vista os debates acirrados em torno do tema e o fato de não terem sido adotadas por todas as universidades federais quando a sua adesão ainda era voluntária, tem-se indícios sobre a complexidade de elementos que conformam os processos de elaboração e implementação da referida Lei. No decorrer destes processos, versões de mundo entram em disputa e atualizam as relações de força entre os grupos – razões pela quais analisá-los interessa às Ciências Sociais. As ideias sustentadas pelos envolvidos nestes processos, que podem significar a conservação ou mudança do campo universitário e da instituição universitária, bem como o sentido que atribuem às suas ações merecem atenção.

Neste quadro, infere-se que a política de cotas no ensino superior federal propicia a explicitação de distintos entendimentos entre os funcionários do Estado (autores e implementadores da Lei) a respeito da universidade e de aspectos estruturantes da política. Do mesmo modo, a política evidencia disputas interorganizacionais no âmbito do próprio Estado e seus agentes, devendo-se considerar aí a influência dos campos nos quais atuam (campo político ou campo universitário) – variável que auxilia na compreensão de suas visões de mundo, posicionamentos a respeito dos objetivos da política e inclinações à conservação ou mudança do campo universitário e da instituição universitária federal.

Tendo em vista estes elementos, esta tese se norteou pelas seguintes questões: como se deu a tramitação do texto que originou a Lei de Cotas? Esse processo explicitou a existência de quais relações de forças entre os agentes do campo político (deputados federais, senadores, ministro e presidentes da República)? Quais versões de mundo estavam em disputa ao longo

da produção desta Lei, em especial, relativas à universidade e aos aspectos estruturantes da lei federal? E como vem se dando o processo de implementação desta Lei nas universidades federais? Quais as definições e concepções dos agentes do campo universitário sobre a universidade e os aspectos estruturantes da Lei de Cotas? Elas encontram correspondência ou divergência em relação às explicitadas no discurso dos agentes do campo político?

1.2 Objetivos

Objetivo geral

Analisar a Lei nº 12.711 de 2012 através dos processos de sua elaboração e implementação, enfocando o discurso dos agentes políticos atuantes na elaboração e o discurso dos agentes burocráticos atuantes na implementação nas universidades federais.

Objetivos específicos

- Investigar como se deu a tramitação do PL originário à Lei de Cotas (PL nº 73 de 1999) nas instâncias dos Poderes Legislativo e Executivo brasileiros;
- Analisar o processo de elaboração da Lei, de modo a verificar os agentes políticos envolvidos e como eles articulavam os seus discursos a fim de persuadir os seus interlocutores;
- Verificar quais eram as maiores forças políticas atuantes no processo de elaboração da Lei e comparar os discursos dos agentes políticos filiados a elas;
- Investigar o processo de implementação da política de cotas, de modo a verificar se a política ganhou diferentes contornos em universidades federais;
- Averiguar as interpretações dos agentes burocráticos sobre a Lei e os seus desdobramentos, sobretudo, a respeito da universidade e dos aspectos estruturantes da Lei de cotas; e
- Comparar os discursos dos agentes políticos e dos agentes burocráticos a respeito das universidades e dos aspectos estruturantes da política de cotas, de modo a se observar se ocorrem correspondências e/ou divergências.

1.3 Hipóteses de trabalho

- Os agentes políticos e burocráticos apresentam múltiplas interpretações e definições a respeito da universidade. Dentre os agentes políticos (deputados federais, senadores, ministro e presidentes da República), verifica-se maior predisposição a mudanças nesta instituição do que entre os agentes burocráticos (docentes, em especial);

- Os agentes políticos têm maior predisposição a mudanças nas universidades, pois apresentam versões competitivas sobre o problema público a ser solucionado (origens, tendências, etc.) e a solução a ser adotada com a finalidade de estabelecer a sua dominância no campo político;
- Os agentes burocráticos têm menor predisposição a mudanças nas universidades, pois, têm interesse na continuidade da instituição universitária e na continuidade da dominância da universidade federal no campo universitário brasileiro;
- Os agentes do campo político tendem a fazer proposições justificadas por valores (justiça, igualdade, etc.) e, em menor medida, pelos fins a serem perseguidos (aumento da população brasileira no ensino superior, por exemplo); enquanto os agentes burocráticos tendem a justificar suas ações no cotidiano da política em maior medida pelos fins perseguidos (qualidade da instituição, por exemplo) e, em menor medida, pelos valores; e,
- Numa comparação entre uma universidade aderente a cotas antes da lei federal e uma universidade não aderente, a universidade que tem experiência prévia de cotas demonstra maior receptividade à iniciativa governamental e menos obstáculos para se adaptarem às exigências da medida em virtude de já ter gerido uma política deste tipo.

1.4 A organização da tese

Além desta introdução e das considerações finais, esta tese está estruturada em três partes e em 9 capítulos. A Parte I é composta pelo capítulo 2 que apresenta o referencial teórico que norteou esta tese e reúne contributos teóricos advindos dos campos da Sociologia, das Políticas Públicas e dos Estudos do Discurso; pelo capítulo 3 que apresenta os métodos e as técnicas de pesquisa que foram utilizados para a coleta e análise dos dados, merecendo destaque as duas abordagens: o método comparativo e a análise crítica do discurso (ACD); e, pelo capítulo 4 que explana sobre a constituição do ensino superior brasileiro a fim de compreender as memórias relativas à instituição universitária que podem estar influenciando a ação dos propositores e implementadores de políticas públicas na atualidade.

As análises dos dados relativos à produção da Lei de Cotas estão dispostas na Parte II (capítulos 5, 6 e 7), já as relativas à implementação estão na Parte III (capítulos 8 e 9). Destina-se mais espaço à discussão sobre a produção da Lei, pois coube aos agentes políticos propor uma série de formulações possíveis – das quais, uma veio a se estabelecer como o produto final no campo político – enquanto coube aos agentes burocráticos interpretar apenas

a versão final no campo universitário. Ademais, é na produção que emergem as múltiplas definições e concepções que podem ou não ser resignificadas na implementação.

O capítulo 5 versa então sobre como transcorreu o processo legislativo federal que originou a Lei de Cotas e sobre os acontecimentos mais relevantes, as forças políticas e os agentes políticos envolvidos. O capítulo 6 apresenta um plano geral dos discursos dos agentes políticos, indicando algumas características estruturais e temas debatidos na tramitação. O capítulo 7 discorre sobre o discurso dos agentes políticos a partir de suas visões de mundo quanto a três pontos: o diagnóstico do problema público da desigualdade de acesso ao ensino superior brasileiro, a solução cabível ao problema e os possíveis efeitos da solução a ser adotada. Ao final dos capítulos 6 e 7, traçam-se comparativos dos discursos das duas maiores forças políticas em disputa.

O capítulo 8 versa sobre como se deu o processo de implementação da Lei de Cotas em duas universidades: a Universidade Federal do Ceará (UFC) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O capítulo 9 apresenta um plano geral dos discursos dos agentes burocráticos que atuavam como conselheiros universitários ou como responsáveis das coordenações e comissões de cursos de graduação, tendo como foco as interpretações que faziam das exigências estabelecidas pela lei federal e dos seus aspectos estruturantes.

As considerações finais contemplam uma síntese analítica dos discursos políticos e suas resignificações realizadas pelos agentes políticos e pelos agentes burocráticos. Encerra-se a tese com as conclusões, que reúnem os principais resultados de todos os capítulos.

PARTE I: TRAMA CONCEITUAL E METODOLÓGICA E CONTEXTO

2 TRAMA CONCEITUAL: BASES TEÓRICAS PARA O ESTUDO DO OBJETO

Nesta tese, considerou-se que a Lei de Cotas reflete maneiras de pensar e atuar no mundo, que os processos de elaboração e implementação desta Lei são marcados por discursos que merecem atenção e que diferentes agentes envolvidos com esta política afirmativa devem ser investigados. Partiu-se da premissa de que as políticas públicas podem ser interpretadas não apenas quanto aos efeitos que produzem, mas também quanto às relações que criam e aos sistemas de pensamento mais amplos nos quais estão imersas (SHORE; WRIGHT, 1997; SHORE, 2010). O estudo dos processos de elaboração e de implementação da Lei de Cotas teve então por base uma trama conceitual que articulou três perspectivas: a perspectiva das Políticas Públicas; a perspectiva da Sociologia e a perspectiva da Análise do Discurso.

De acordo com Shore & Wright (1997) e Shore (2010), a investigação de políticas públicas através da perspectiva das Ciências Sociais deve considerar cinco argumentos: (1) as políticas públicas refletem certas “racionalidades de governo” ou “governamentalidades”, logo, refletem maneiras de pensar sobre o mundo e atuar nele, às vezes podendo criar novos conjuntos de relações entre indivíduos, grupos e nações; (2) as políticas públicas oferecem narrativas retóricas que servem para justificar ou condenar o presente, agindo de maneira similar ao “mito” nas sociedades letradas; (3) as políticas são inerentemente instrumentais, interessadas em impor ordem e coerência ao mundo, por isso deve-se focar em questões de linguagem, discurso e poder no contexto cultural no qual operam os processos das políticas; (4) constitui um método de investigação útil estudar e explorar os mundos dos formuladores de políticas e não apenas as pessoas às quais as políticas estão dirigidas; e, (5) as políticas públicas são fenômenos políticos, ainda que sua natureza política seja frequentemente oculta por trás da linguagem objetiva e legal-racional com as quais são apresentadas.

É relevante salientar que, ainda que se reconhecesse a centralidade dos discursos nas análises propostas, a adoção de uma perspectiva sociológica implica a consideração de determinados aspectos. Na mesma linha de Bourdieu (2008), entendeu-se que a sinalização de constantes linguisticamente pertinentes nos discursos de agentes políticos e burocráticos não pode se dar em detrimento das variações sociologicamente pertinentes. Por este motivo, organizou-se a trama conceitual da maneira que segue: identificando elementos políticos e sociológicos que circundam e que podem influenciar os discursos, para então discorrer propriamente sobre a maneira como os discursos político e burocrático foram abordados.

Primeiramente, apresentam-se referenciais advindos principalmente do campo das Políticas Públicas, os quais auxiliaram no recorte do objeto e na escolha dos agentes analisados. Destacam-se o ciclo de políticas educacionais, que contribuiu para a indicação dos elementos pertinentes de análise nas etapas da política afirmativa em questão (BALL; BOWE, 1992), e a abordagem cognitiva de políticas públicas, que admite que os implementadores interpretam diretrizes e podem chegar a recriar estas medidas governamentais no âmbito institucional (JARDIM; SILVA; NHARRELUGA, 2009).

Num segundo momento, apresentam-se referenciais advindos da Sociologia. Parte-se de contributos de Max Weber, destacando-se as suas concepções de ação social e de Estado moderno, bem como os seus apontamentos sobre os políticos profissionais e os burocratas (WEBER, 2008; 2014a). Na sequência, elencam-se contributos de Pierre Bourdieu para a caracterização do Estado como ente promotor da Lei de Cotas e para o estudo dos campos nos quais atuavam os agentes em foco nesta tese (BOURDIEU, 2008; 2013; 2015). Por fim, abordam-se contributos relativos a outros fatores influentes nos estilos expressivos e nas visões de mundo dos agentes políticos e burocráticos: as instituições e os imaginários sociais (CEGARRA, 2012; HALL; TAYLOR, 2003).

Num terceiro momento, apresentam-se os referenciais advindos principalmente do campo dos Estudos do Discurso, os quais nortearam a interpretação dos discursos político e burocrático. Destacam-se contributos teóricos relativos ao discurso político, tendo em vista que se entendeu que a Lei de Cotas é uma de suas expressões e que o discurso político foi tido como parâmetro de análise, assim como contributos analíticos sobre a construção da persuasão no campo político (CHARAUDEAU, 2017; PERELMAN, 1996).

Apresentadas as três perspectivas adotadas e apontadas as suas contribuições para esta tese, passa-se a desenvolvê-las.

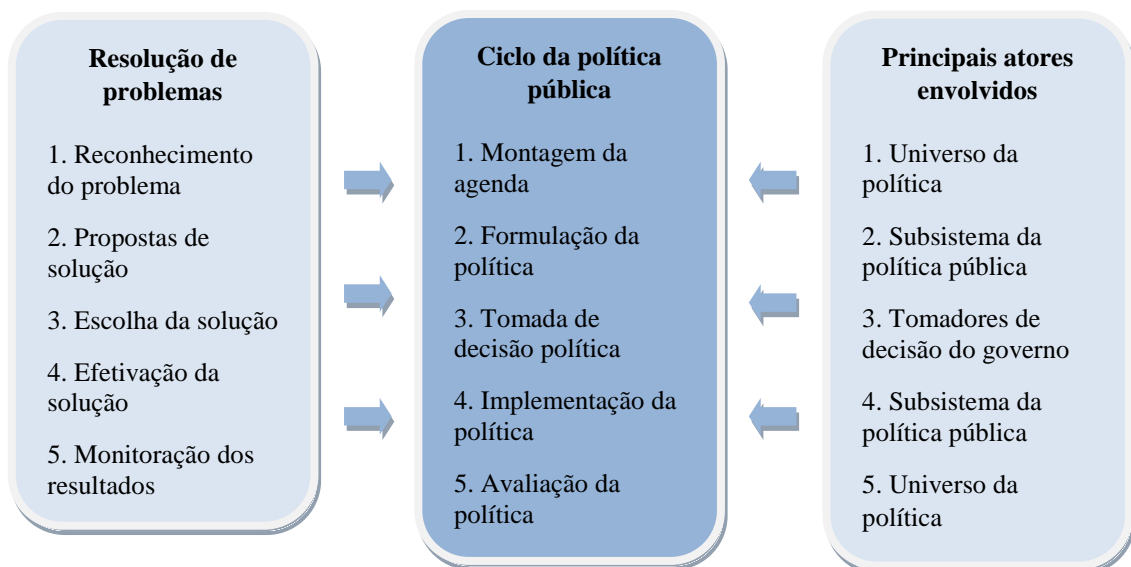
2.1. Contribuições das Políticas Públicas

Historicamente, para fins analíticos, observou-se comumente a simplificação do desdobramento das decisões relativas a uma política. Compreendendo-o como um processo, um conjunto de estágios inter-relacionados, propuseram-se modelos de análise relativos ao que seria o ciclo da política pública. Ainda que possuam ligeiras distinções, os modelos constituem-se sobretudo por cinco etapas: (a) montagem da agenda; (b) formulação da política; (c) tomada de decisão política; (d) implementação da política; e, (e) avaliação da política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

O primeiro estágio do ciclo político-administrativo (*policy-making*), a montagem da agenda, refere-se ao processo pelo qual alguns problemas chegam à atenção dos governos. O segundo, a formulação da política, é relativo ao modo como as propostas de política são formuladas no âmbito governamental. O terceiro, a tomada de decisão, diz respeito ao processo pelo qual os governos adotam um curso de ação ou não ação. O quarto, a implementação, corresponde ao modo pelo qual os governos dão curso efetivo a uma política. O quinto, a avaliação, refere-se aos processos pelos quais tanto os atores estatais quanto os societários monitoram os resultados das políticas – o que pode resultar em uma reconceituação dos problemas e das soluções político-administrativas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A maneira como estes estágios se relacionam com a resolução aplicada de problemas, assim como quem são os principais atores envolvidos em cada etapa é apresentada no esquema a seguir:

Figura 1 - Relação das etapas da resolução de problemas com o ciclo da política pública e do ciclo da política pública com os atores envolvidos:



Fonte: Adaptado de Howlett, Ramesh, Perl (2013, p. 15 e 16).

É possível apontar vantagens e desvantagens do modelo do ciclo político-administrativo enquanto esquema analítico dos processos da política pública. A principal vantagem é facilitar a compreensão de um processo multidimensional por meio da desagregação de sua complexidade, permitindo investigar estágios e subestágios de forma isolada ou em relação entre eles. Possui também a capacidade de ser usado em todos os níveis sócio-jurídicos ou

espaciais, desde os governos locais até os que operam em escala internacional. Permite, ainda, analisar o papel interligado dos atores, ideias e instituições envolvidos na produção da política, não somente dos órgãos governamentais formalmente encarregados dela (BILLINGS; HERMANN, 1998; BOGASON, 2000; FOWLER; SIEGEL, 2002; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A principal desvantagem do modelo é propiciar más interpretações, sugerindo que os problemas públicos sejam resolvidos de um modo sistemático e mais ou menos linear. Na prática, muitas vezes há estágios que são comprimidos, evitados ou ocorrem em ordem distinta da especificada. O modelo ainda não deixa claro em que nível e para qual unidade do governo deve ser usado: todos os tipos de atividades governamentais, do legislativo ao judiciário? É aplicável somente a decisões tomadas por certas organizações, como as burocracias? Ele também não tem noção de causalidade, não sinaliza quem ou o que conduz a política de um estágio ao outro. Além disso, não diz nada a respeito do conteúdo da política (EVERETT, 2003; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SABATIER, 1992; SCHLAGER, 1999; TIMMERMANS; BLEIKLIE, 1999).

Se, por um lado, o modelo auxilia na análise do processo político-administrativo em uma série de estágios; por outro, não ilumina as nuances e complexidades deste processo dentro de cada estágio ou no ciclo como um todo. Torna-se, então, necessário um modelo que descreva em mais detalhe as instituições e os atores envolvidos no processo da política pública, ajudando a verificar instrumentos disponíveis aos decisores políticos/tomadores de decisão (*policy makers*) e apontando fatores que levam a determinados resultados (*outcomes*) da política e não a outros (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

É de se destacar que as literaturas que versam sobre a tomada de decisão política e sobre a implementação da política englobam distintas abordagens. Quanto à tomada de decisão política, teorias distintas deram origem aos seguintes modelos explicativos: (a) modelo racional; (b) modelo incremental; (c) modelo *mixed scanning* (rastreamento combinado); (d) modelo *garbage can* (“cesta de lixo”); e, (e) modelo de decisão por acreção.

O modelo racional entende que a tomada de decisão política é guiada pela busca por tirar o máximo de “utilidade” dos recursos limitados pela minimização de custos e maximização de benefícios. O modelo incremental aponta que a tomada de decisão é uma atividade menos técnica e mais política, entendendo que a preferência é guiada pelo o que é politicamente viável, mais do que o que é tecnicamente desejável. A análise das informações possui, assim, menor papel que a barganha e outras formas de interação e negociação entre os tomadores de decisão. O modelo *mixed scanning* sugere uma combinação de elementos dos

modelos anteriores, no qual se entende que decisões ótimas resultam de uma rápida busca por alternativas, cujos resultados são submetidos posteriormente ao exame detalhado das opções mais promissoras. O modelo *garbage can*, de maneira distinta dos modelos racional e incremental que supunham algum grau de intencionalidade dos atores, aponta que a tomada de decisão é um processo em grande parte ambíguo e imprevisível. As oportunidades de decisão seriam uma cesta de lixo onde se encontram problemas e soluções que podem ser buscadas pelos atores. Já o modelo de decisão por acreção aponta a tomada de decisão como o acúmulo de decisões, em geral fortuito, que decorre da natureza da decisão a ser tomada e das organizações que as tomam. Em grandes organizações, por exemplo, diferentes indivíduos tomam alguma medida em um extenso processo. Ao longo do tempo, esses pequenos passos impediriam cursos de ação alternativos e reduziriam a escala do possível (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Complementarmente, a literatura sobre a implementação de políticas se desenvolve em torno das variáveis que buscam explicar o seu sucesso ou fracasso. Duas são as abordagens hegemônicas, denominadas: a *top-down* (de cima para baixo) ou desenho prospectivo e a *bottom-up* (de baixo para cima) ou desenho retrospectivo (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

A perspectiva *top-down* tem como foco de análise o processo de formulação, pois entende que “problemas” detectados no âmbito da execução resultam de lacunas existentes nas normas que estruturam as políticas públicas – logo, eles são de responsabilidade dos formuladores. A perspectiva *bottom-up* enfatiza que algum grau de liberdade à ação dos implementadores durante a execução é inevitável e pode mesmo ser benéfica, uma vez que eles detêm conhecimento das situações locais e podem adaptar o plano a elas. A implementação é então vista como um processo interativo de formulação, implementação e reformulação (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Depreende-se, assim, que a primeira perspectiva tem por foco o controle e a segunda perspectiva tem por foco a interação ao explicar o sucesso ou fracasso do processo de implementação.

De forma alternativa a estas duas abordagens, apresenta-se a abordagem cognitiva, a qual entende que as transformações ou inflexões nas políticas públicas ou nos campos de políticas resultam quase invariavelmente das mudanças que se operam nos referenciais, nos paradigmas ou nos sistemas de crença de seus implementadores (JARDIM; SILVA; NHARRELUGA, 2009). Esta perspectiva enfoca o papel das ideias e concepções de mundo dos implementadores na tarefa da interpretação da estrutura normativa da política pública.

Tendo em vista que esta tese versa sobre os estágios da política pública que corresponderiam à tomada de decisão política e implementação da política, cabe fazer outros

esclarecimentos. A análise da tomada de decisão política através de um ou outro enfoque (modelo racional, incremental, etc.) não é um dos objetivos desta tese, porém, ao buscar compreender o processo de elaboração da Lei Cotas e analisar o discurso dos agentes políticos, torna-se possível constatar se a tomada de decisão se aproximou de um ou outro modelo explicativo. Já no que tange à implementação, a tese adota a perspectiva cognitiva, observando a importância das ideias e concepções de mundo dos implementadores na tarefa da interpretação do texto da política.

Cabe mencionar, porém, que um esquema analítico alternativo ao representado no esquema 1 foi adotado na tese. Pautou-se pelo ciclo de elaboração e implementação das políticas educacionais sugerido por Stephan Ball e Richard Bowe (1992), composto por cinco contextos: (a) contexto de influência; (b) contexto da produção do texto; (c) contexto da prática; (d) contexto dos resultados (efeitos); e (e) contexto da estratégia da política.

Figura 2 – Ciclo de elaboração e implementação de políticas educacionais:



Fonte: elaborado pela autora, Cf. Ball e Bowe (1992).

O contexto de influência é onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. Também é nele que os grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. O contexto da produção do texto é onde os textos políticos tomam forma – seja como textos legais oficiais, seja como comentários formais e etc. –, eles são resultados de disputas e acordos. O contexto da prática é onde a política está sujeita à interpretação e recriação. O contexto dos resultados (efeitos) é caracterizado pelo impacto da política e por suas interações com desigualdades existentes. Por fim, o contexto da estratégia da política é marcado pelo conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada (BALL; BOWE, 1992).

Como destaca Mainardes (2006), a utilização desta abordagem de análise da política tem como vantagens: (1) o destaque à natureza complexa e controversa da política educacional; (2) a ênfase nos processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam

com as políticas no nível local; e (3) a indicação da necessidade de se articular os processos macro e micro na análise de políticas educacionais.

Esta tese teve então como focos o segundo e o terceiro contextos, respectivamente representados: pelo estudo da tramitação da Lei nº 12.711 de 2012 (contexto da produção do texto) e pelo estudo de sua implementação em duas universidades federais (contexto da prática). No contexto da produção do texto, enfocou-se o discurso político dos decisores: funcionários eleitos e com poder de voto na tomada de decisão (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Nesta tese, os decisores corresponderam a deputados federais, senadores, ministros e Presidentes da República.⁵

No contexto da prática da política, enfocou-se o discurso burocrático dos “burocratas de nível de rua”: funcionários públicos que estão alocados na ponta do serviço público, no nível operacional da política, em contato direto e constante com os cidadãos (LIPSKY, 1980). Cabe mencionar que, ainda que esse tipo de burocrata se submeta a regras, ele desfruta de relativa autonomia para decidir e agir diante dos dilemas com que se depara diariamente (discricionariedade) – e assim o faz no cotidiano, pautando-se por seus valores e julgamentos (LIPSKY, 1980; LOTTA, 2012).

Considerou-se, pois, que:

[...] muitas vezes, as políticas públicas são permeadas por conflitos e decisões vagas, além da falta de diretrizes e guias práticos, fatos ressaltados por Lipsky (1980) e por Matland (1995). Na medida em que as decisões são vagas e conflituosas, os implementadores acabam tendo espaço para decidir como se comportar perante as situações (LOTTA, 2012, p. 21).

Logo, pode-se dizer que os implementadores não apenas executam, mas também fazem a política pública. Nesta tese, os burocratas de nível de rua corresponderam a docentes e técnicos alocados na UFRGS e UFC.

O estudo do contexto da produção do texto permitiu compreender não apenas como se deu a tomada de decisão política dos decisores ao longo da tramitação da Lei de Cotas, mas também elucidar as múltiplas interpretações e definições muitas vezes em conflito através do discurso político dos agentes envolvidos. Reconheceu-se a importância da linguagem e persuasão nesta etapa, assim como se entendeu que as tomadas de decisão devem ser vistas como uma forma particular de ação social e simbólica (FISCHER, 2003; GOTTWEIS, 2006; SHORE, 2010; YANOW, 1993).

⁵ Ainda que se tratem de funcionários indicados, e não eleitos, os ministros são considerados como decisores nesta tese pois um ministro é autor de um dos PLs apreciados no processo de elaboração da Lei de Cotas (PL nº 3.627 de 2004).

Do mesmo modo, compreendeu-se que o processo de implementação é permeado por ações sociais e simbólicas. O estudo do contexto da prática auxiliou ainda no entendimento das biografias e dinâmicas que cercaram a tradução do texto da Lei de Cotas à realidade, considerando-se a importância dos sistemas de crença dos implementadores através do discurso burocrático destes agentes. Compreendeu-se, portanto, que as políticas têm efeitos que vão além dos desenhos e intenções de seus autores, que elas têm “vidas sociais” próprias (APPADURAI, 1986; SHORE, 2010). Considerou-se, assim, que as políticas públicas podem até mesmo ser recriadas nesta etapa.

2.2 Contribuições da Sociologia

Os contributos teóricos advindos da Sociologia constituem a maior parte do referencial teórico, pois buscam dar conta de uma diversidade de elementos pertinentes à tese (quem cria e implementa a lei federal, o que orienta as suas ações, quais são os espaços nos quais eles atuam, etc.). Por este motivo, estes contributos são apresentados em três itens. Passa-se, agora, a apresentar o primeiro item.

2.2.1 As ações sociais e os agentes

Entendeu-se que os contextos de elaboração e de prática da Lei de Cotas são marcados por formas particulares de ação social (SHORE, 2010). Além disso, parte do corpo de funcionários do Estado brasileiro recebeu atenção nesta tese – especificamente, parte dos agentes políticos e burocráticos. Tendo em vista que a ação social, o Estado moderno e os políticos profissionais e os burocratas foram temas de estudo do sociólogo alemão Max Weber, cabe retomar algumas de suas contribuições teóricas à discussão.

Para Weber, a Sociologia é uma ciência que pretende compreender e interpretar a ação social, explicando-a no decurso de seus efeitos. Ele entende como ação social toda a ação “em que o sentido intentado pelo agente ou pelos agentes está referido ao comportamento de outros e por ele se orienta no seu decurso” (2014a, p. 21). Ademais, a ação social (incluindo a tolerância e omissão) é orientada por ações dos outros que podem ter sido realizadas no passado, serem realizadas no presente ou esperadas no futuro. Os “outros”, por sua vez, podem ser individualizados e conhecidos, ou podem ser uma pluralidade de indivíduos indeterminados e completamente desconhecidos (WEBER, 2014a).

O sociólogo entende que, como toda ação, a ação social pode ser classificada em quatro tipos:

1) *de modo racional referente a fins*: [determinada] por expectativas quanto ao comportamento de objetos do mundo exterior e de outras pessoas, utilizando essas expectativas como “condições” ou “meios” para alcançar *fins* próprios, ponderados e perseguidos racionalmente, como sucesso; 2) *de modo racional referente a valores*: [determinada] pela crença consciente no valor – ético, estético, religioso ou qualquer que seja sua interpretação – absoluto e *inerente* a determinado comportamento como tal, independentemente do resultado; 3) *de modo afetivo*, especialmente *emocional*: [determinada] por afetos ou estados emocionais atuais; 4) *de modo tradicional*: [determinada] por costume arraigado (WEBER, 2014b, p. 15).⁶

A ação social, tal como já mencionado, conta com um sentido subjetivo referido aos outros. O sentido que interessa à Sociologia, porém, difere em relação às outras ciências.

[...] «Sentido» é aqui ou *a*) o sentido subjectivamente *intentado* de modo efectivo a) por um agente, num caso historicamente dado, ou b) por agentes, como média e de um modo aproximado numa determinada massa de casos, ou *b*) num tipo *puro* construído conceptualmente pelo agente ou pelos agentes *pensados* como tipo. Nunca se trata, decerto, de qualquer sentido objectivamente «justo» ou de um sentido «verdadeiro» metafisicamente fundado. Aqui radica a diferença entre as ciências empíricas da acção, a Sociologia e a História, face a todas as ciências dogmáticas – Jurisprudência, Lógica, Ética e Estética – que pretendem investigar nos seus objectos o sentido «justo» ou «válido» (WEBER, 2014a, p. 21. Grifos do autor).

Ele propõe, portanto, uma sociologia compreensiva – orientada pela probabilidade de compreender o sentido da ação dos agentes sociais.

Cabe salientar que, para a interpretação compreensiva da ação pela Sociologia, as formações sociais como o Estado correspondem aos decursos e entrosamentos do agir específico de homens singulares – isso porque são os indivíduos que são portadores de um agir orientado por um sentido. As formações conceituais coletivas, entretanto, não são ignoradas em outros modos de consideração (WEBER, 2014a). Trata-se apenas de se reconhecer que o ponto de partida da análise sociológica é individualista quanto ao método, pois ele é dado pela ação de indivíduos.

A este exemplo, o sociólogo afirma que:

[...] a interpretação da acção deve tomar nota do facto de que aquelas entidades colectivas pertencentes ao pensar quotidiano ou ao jurídico (ou a outro ramo) [(Estado, nação, família, etc.)] são *representações* de algo que em parte existe e, em parte, surge como um dever-ser nas cabeças dos homens reais (não só de juizes e funcionários, mas também do «público»), pelas quais se *orienta* a sua acção; e deve

⁶ É importante mencionar que: “só muito raramente a ação, e particularmente a ação social, orienta-se exclusivamente de uma *ou* de outra destas maneiras [racional referente a fins, racional referente a valores, afetiva e tradicional]. E, naturalmente, esses modos de orientação de modo algum representam uma classificação completa de todos os tipos de orientação possíveis, se não tipos conceitualmente puros criados para fins sociológicos, dos quais a ação real se aproxima mais ou menos ou dos quais – ainda mais frequentemente – ela se compõe [, é uma mescla]. Somente os resultados podem provar sua utilidade para *ossos fins*” (WEBER, 2014b, p. 16).

também tomar nota de que, enquanto tais, têm uma significação causal poderosa, muitas vezes até dominante, no decurso do agir dos homens concretos. Sobretudo, como representações de algo que *deve ser* (ou também que *não deve ser*). (Um «Estado» como complexo de uma acção conjunta específica de homens – subsiste em parte muito considerável desta forma, *porque* determinados homens orientam a sua acção pela *representação* de que ele *deve* existir ou existir assim ou assado; por conseguinte, de que vigoram ordenamentos de índole juridicamente orientada. [...]) (WEBER, 2014a, p. 33. Grifos do autor).

Ainda no que tange ao Estado, especificamente o Estado moderno, o sociólogo alemão pontua suas características: trata-se de uma comunidade humana que reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física dentro dos limites de determinado território. Ou, ainda:

O Estado moderno é um agrupamento de dominação que apresenta carácter institucional e que procurou (com êxito) monopolizar, nos limites de um território, a violência física legítima como instrumento de domínio e que, tendo esse objetivo, reuniu nas mãos dos dirigentes os meios materiais de gestão (WEBER, 2008, p. 62).

Por conseguinte, o Estado só existe sob a condição de que os dominados se submetam à autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores.

No que tange à dominação, de maneira geral, ressalta a importância dela ser entendida como legítima: se os dominados entenderem a dominação como legítima, os dominadores podem prescindir do uso da força para assegurar a sua condição. Neste quadro de dominação, constatar-se-ia então a probabilidade de se encontrar obediência dos dominados a uma ordem emitida pelo dominador (WEBER, 2008; 2014b).

De acordo com o sociólogo alemão, há três razões internas aos dominados que justificam a dominação e, por conseguinte, três possíveis fundamentos da legitimidade.

Antes de tudo, a autoridade do “passado eterno”, isto é, dos costumes santificados pela validade imemorial e pelo hábito, enraizado nos homens, de respeitá-los. Tal é o “poder tradicional”, que o patriarca ou o senhor de terras, outrora, exercia. Existe, em segundo lugar, a autoridade que se funda em dons pessoais e extraordinários de um indivíduo (carisma) – devoção e confiança estritamente pessoais depositadas em alguém que se singulariza por qualidades prodigiosas, por heroísmo ou por outras qualidades exemplares que dele fazem o chefe. Tal é o “poder carismático”, exercido pelo profeta ou – no domínio político – pelo dirigente guerreiro eleito, pelo soberano escolhido através de plebiscito, pelo grande demagogo, ou pelo dirigente de um partido político. Existe, por fim, a autoridade que se impõe em razão da “legalidade”, em razão da crença na validade de um estatuto legal e de uma “competência” positiva, fundada em regras racionalmente estabelecidas ou, em outros termos, a autoridade fundada na obediência, que reconhece obrigações conformes ao estatuto estabelecido. Tal é o poder, como o exerce o “servidor do Estado” em nossos dias e como o exercem todos os detentores do poder que dele se aproximam sob esse aspecto (WEBER, 2008, p. 57-58).

Do ponto de vista organizativo, o Estado moderno conta com uma administração burocrática, um sistema tributário central e contínuo e um comando militar central. O Estado moderno é expressão de um processo de racionalização do mundo, o qual contempla quase todas as esferas da existência humana (economia, trabalho, relações, etc.). Neste cenário, a forma mais típica da dominação racional ou legal é a burocracia.⁷

No que tange à comunidade humana que constitui este agrupamento de dominação que é o Estado moderno, pode-se dizer que é formada em parte por políticos profissionais e por burocratas. Para Weber:

O político (profissional ou ocasional) é um indivíduo que vive e se move em configurações socioculturais específicas, em um duplo sentido: por um lado, o que ele está disposto e inclinado a reconhecer como um princípio de validade geral depende de suas próprias convicções íntimas e, estas, ele adquiriu como participante em um determinado mundo; por outro, sua condição de pertencimento leva-o a ter de responder por suas ações em face e a partir do grupo social e cultural em que se insere. A política constitui-se, assim, sobre valores particularistas, mas, ao mesmo tempo, não pode abdicar de preceitos éticos, na medida em que engendra deveres e virtudes que, se específicos a essa esfera, nela se pretendem valores universalizáveis (TEIXEIRA, C., 1999, p. 112-113).

Além disso, seria inerente à construção do sujeito político assumir compromisso e comprometer a outrem.

Da perspectiva weberiana, três seriam as qualidades determinantes do homem político: a paixão, a responsabilidade e o senso de proporção. A paixão corresponde à devoção a uma causa, ao propósito de realizar. Ela, porém, deve estar aliada à responsabilidade – transformando um homem em chefe político. O senso de proporção completaria o quadro, correspondendo a uma qualidade psicológica que lhe permite deixar que “os fatos ajam sobre si no recolhimento e na calma interior do espírito, sabendo, por consequência, *manter* à distância os homens e as coisas” (WEBER, 2008, p. 106).

Surge, a essa altura, o problema seguinte: como é possível fazer conviverem, no mesmo indivíduo, a paixão ardente e o frio senso de proporção? Faz-se política usando a cabeça e não as demais partes do corpo. Contudo, se a devoção a uma causa política é algo diverso de um frívolo jogo de intelectual, constituindo-se em atividade sinceramente desenvolvida, essa devoção há de ter a paixão como fonte necessária e deverá nutrir-se de paixão. Todavia, o poder de subjugar energeticamente a alma, poder que caracteriza o homem político apaixonado e o distingue do simples diletante inchado de excitação estéril, só tem sentido sob a condição de ele adquirir o hábito de recolhimento – em todos os sentidos da palavra. O que se chama “força” de uma personalidade política indica, antes de tudo, que ela possui essa qualidade (WEBER, 2008, p. 106).

⁷ “Para Weber (1997, p. 41), no Estado moderno, o poder está necessária e fatalmente nas mãos dos burocratas e não se cumpre ‘por meio de discursos parlamentares nem por falas de monarcas, mas sim, mediante a condução da administração, na rotina do dia-a-dia’” (SILVA; FARIA, 2016, s.p.).

Já os burocratas são integrantes da organização social denominada burocracia – esta, correspondendo a um quadro de funcionários públicos que se organizam e se submetem a normas de conduta específicas e determinadas. A organização burocrática weberiana apresenta as seguintes características:

- a) uma estrutura de cargos, cujos conteúdos e limites são definidos pelas normas, organizados hierarquicamente, de modo que, em cada nível, os cargos inferiores estão sob a supervisão e o controle de um cargo superior;
- b) especificação de áreas de competência, resultantes da divisão sistemática de trabalho e da diferenciação de funções, e o desempenho dessas funções por alguém investido de autoridade, que pode usar da coerção dentro de condições e limites definidos. A uma unidade de organização com competência específica, que se exerce na forma descrita, Weber denomina “órgão administrativo”;
- c) existência de um quadro administrativo, constituído por *funcionários* nomeados, os quais são tecnicamente qualificados e adequados a especialização da organização burocrática e têm seu comportamento norteado pelas normas técnicas e outras que regulam o exercício dos cargos;
- d) separação entre a propriedade da organização, que é controlada dentro da esfera do cargo, e a propriedade pessoal do *funcionário*, acessível ao seu uso privado. Desta separação, que abrange também a repartição (lugar de trabalho) e o domicílio, decorre ser um assalariado e funcionário de uma burocracia;
- e) distinção e separação de propósitos pessoais dos propósitos do *funcionário*, cuja conduta no cargo é impessoal e orientada pelas normas pertinentes; e,
- f) registro documental de atos administrativos, decisões, normas e ordens escritas (OLIVEIRA, G., 1970, p. 49. Grifos do autor).

No que tange aos burocratas, especificamente, pode-se dizer que se tratam de funcionários públicos tecnicamente qualificados e especializados, de comportamento regulado no exercício de seus cargos, bem como de conduta impessoal.

Das qualidades do “tipo puro” do político profissional, diferenciam-se as qualidades do burocrata: a paixão encontra espaço entre os homens políticos, mas não é esperada entre os burocratas. Por conseguinte, é correto afirmar que o exercício da função política e da função burocrática decorreriam de vocações específicas.

A política é um mundo de valores peculiar para Weber e não goza das isenções que as demais esferas usufruem — a “neutralidade” da ciência ou a obediência “irresponsável” da burocracia. O político não executa metas, o político toma as decisões; o político não analisa criticamente orientações de valor, o político produz juízos de valor; o político não discursa sobre a realidade, o político ao falar já atua sobre ela. Daí advém a conclusão de que, mais que em qualquer mundo de valor, na política é fundamental que o indivíduo abrace conscientemente a ética da responsabilidade como um valor. O cientista e o funcionário público podem desempenhar vários papéis, os quais eles buscam, conforme a situação, integrar. Mas toda vez que aderirem e lutarem por outros valores culturais que não os pressupostos que fundamentam a própria existência de suas respectivas esferas (a ciência e a burocracia), estarão, na interface com a política, atuando como sujeitos políticos. Isto pode gerar impasses insolúveis se tal distinção de valores não for compreendida. Enquanto esferas de valor separadas, política, ciência e burocracia fazem demandas distintas sobre os sujeitos que nelas se inserem, produzindo vocações específicas (TEIXEIRA, C., 1999, p. 118).

Como destaca Carla Teixeira (1999):

A burocracia, para Weber, encontra sua vocação no exercício consciencioso e honesto da função pública; portanto, a vocação especificamente política começa onde termina a da esfera burocrática. Se o burocrata deve elevar a regra e a ordem à condição de convicção pessoal, o político de vocação tem o dever de *lutar* para transformar suas convicções íntimas em ordem e regra. Assim, nos alerta Weber, confundir esses deveres vocacionais aviltaria duplamente a vida política: na organização do domínio permanente e no exercício da liderança política (p. 118).

A perspectiva weberiana sobre a burocracia foi tema de discussão e estudo em diferentes disciplinas, dando origem a releituras. Lipsky (1980) é um dos estudiosos que diverge da concepção do burocrata como fiel executor de serviços, como alguém que renuncia a valores e julgamentos. Alternativamente ao tipo ideal elaborado por Weber, Lipsky propõe o conceito de burocratas de nível de rua e sugere que, apesar deles se submeterem a regras, desfrutam de relativa autonomia no cotidiano da política pública – pautando-se por seus valores e julgamentos para resolvê-los. Tal como mencionado no item “*Contribuições das Políticas Públicas*”, adotou-se a perspectiva lipskyana a respeito dos burocratas.

Direta ou indiretamente, outros contributos de Max Weber também foram pertinentes à análise: adotou-se a ideia de que a ação social permeia os contextos em análise e compartilhou-se da perspectiva de que o ponto de partida da análise sociológica deve ser individualista quanto ao método. Diferentemente do sociólogo alemão, entretanto, entendeu-se que os pontos de partida seriam os discursos dos indivíduos (políticos e burocratas) – através dos quais se poderia averiguar os sentidos que atribuíam às suas ações. Reconhece-se, ainda, que as suas reflexões sobre o Estado moderno forneceram as bases para o conceito formulado por Pierre Bourdieu, o qual é adotado nesta tese e é apresentado no item a seguir.

2.2.2 O Estado e a teoria dos campos

Conforme Bourdieu (2014), o Estado define-se pela posse do monopólio da violência física e simbólica legítima. A gênese do Estado decorre de um processo no qual se opera uma série de concentrações de diferentes recursos: informacionais (estatística através de pesquisas de opinião, relatórios), de capital linguístico (oficialização de um dos fatores que se constitui como língua dominante), etc. Esse processo de concentração é acompanhado por um processo de desapossamento.

De maneira geral, o Estado seria uma realidade de dupla face. Por um lado, o desenvolvimento do Estado moderno seria marcado pelo progresso na direção de um grau de universalização superior e, por outro, pelo progresso rumo à monopolização, à concentração

do poder, à constituição das condições de uma dominação central. Logo, a unificação do mercado cultural, por exemplo, é a condição da dominação cultural (BOURDIEU, 2014).

No que se refere à cultura, pode-se afirmar que:

A cultura legítima é a cultura garantida pelo Estado, garantida por essa instituição que garante os títulos de cultura, que confere os diplomas que garantem a posse de uma cultura garantida. Os programas escolares são um negócio de Estado; mudar um programa é mudar a estrutura da distribuição do capital, é fazer definir certas formas de capital. [...].

[...] [Uma] cultura é legítima porque se apresenta como universal, oferecida a todos, porque, em nome dessa universalidade, pode-se eliminar sem medo os que não a possuem. Essa cultura, que aparentemente une e na verdade divide, é um dos grandes instrumentos de dominação, visto que há os que têm monopólio dessa cultura, monopólio terrível já que não se pode reprovar a essa cultura o fato de ser particular (BOURDIEU, 2014, p. 146-147).

Neste cenário, cabe destacar a instituição escolar de Estado: detentora do monopólio da educação legítima, isto é, da transmissão da cultura legítima. Ao passo que o sistema escolar transmite a cultura legítima através de suas instituições, também produz o inculto, o despossuído cultural.

Devido ao acesso desigual ao sistema escolar teoricamente encarregado de inculcar universalmente a cultura que se pretende universal, a universalização das exigências culturais – o que temos o direito de pedir em matéria de cultura – não se acompanha da universalização do acesso aos meios de satisfazer essas exigências universais. Há uma defasagem entre a distribuição universal das exigências culturais e a distribuição muito particular dos meios de satisfazer essas exigências. É essa defasagem que faz com que a integração, no caso da escola, seja inseparável da dominação (BOURDIEU, 2014, p. 306-307).

O sociólogo afirma que os exames escolares podem ser compreendidos como um dos diversos ritos de instituição organizados pelo Estado. Salienta, assim, um importante aspecto do funcionamento do sistema escolar.

Todo o funcionamento do sistema escolar pode ser considerado como um imenso rito de instituição, embora ele não se reduza, evidentemente, a isso: ele também transmite competência. Mas a representação que temos do sistema escolar como lugar de distribuição de competências e de diplomas que sancionam a competência é tão forte que se precisa de certa audácia para lembrar que aquele é igualmente um lugar de consagração, um lugar em que se instituem diferenças entre os consagrados e os não consagrados, entre os eleitos e os eliminados. São diferenças que pertencem à ordem da magia social, [...], instaurando divisões duráveis, definitivas, indeleáveis, com frequência insuperáveis porque inscritas nos corpos individuais e incessantemente lembradas aos corpos pelo mundo social [...] (BOURDIEU, 2014, p. 231).

Acessar ao sistema educacional é relevante, portanto, pela competência transmitida, pela consagração que confere e pelas divisões que institui no mundo social. Essa afirmação, válida para os distintos níveis do sistema, ganha força ao ser dirigida ao ensino superior. Isso porque:

O mundo universitário, como todo universo social, é o lugar de luta sobre sua própria verdade e a do mundo social mais amplo. O mundo social é o lugar das lutas contínuas a propósito do sentido do mundo; todavia, o mundo universitário possui, atualmente, essa particularidade de que seus veredictos estão entre os mais poderosos socialmente (BOURDIEU; WACQUANT, 1992, p. 50 apud CATANI, 2011, p. 198).

Na perspectiva de Bourdieu, o Estado não apenas estabeleceria qual seria a cultura legítima, como também garantiria a sua inculcação, o que se daria mediante a oferta de ensino (financiado ou não pelo Estado). Pode-se então afirmar que os caminhos de ação adotados por este ente caracterizaria um determinado tipo de política pública, destinado a atuar no sistema educacional – estabelecendo: tipos de instituições autorizadas a ensinar, quem pode acessar os diferentes níveis de ensino, quais devem ser os conteúdos dos programas escolares, etc.

Além disso, Bourdieu sugere a substituição da oposição simples Estado/sociedade civil pela ideia de uma distribuição contínua de acesso aos recursos associados ao Estado – recursos coletivos, públicos, materiais e simbólicos. Segundo ele, “essa distribuição seria, como todas as distribuições em todos os universos sociais, fundamento e objeto de lutas permanentes, sendo as lutas políticas (situação/oposição) a forma mais típica da luta para derrubar essa distribuição” (BOURDIEU, 2014, p. 70).

Os processos de criação e implementação de políticas educacionais envolveriam então uma diversidade de agentes mais ou menos próximos do centro de recursos de tipo estatal, agentes atuantes em distintos espaços sociais. A teoria dos campos de Pierre Bourdieu pode trazer importantes contribuições para a análise destes aspectos e, por esta razão, essa teoria auxiliou na compreensão dos contextos da produção e da prática da Lei de Cotas. Os campos político e universitário merecem interesse especial nesta tese.

Para Bourdieu (2004), as sociedades diferenciadas têm seu cosmo social (espaço) constituído por microcosmos relativamente autônomos, dotados de leis e regras específicas, ainda que relacionados e influenciados pelo espaço social mais amplo. O campo corresponderia a esse microcosmo social, um lugar de luta entre os agentes que o integram e que buscam conquistar ou manter suas posições.

Diferentes obras e artigos deste sociólogo francês indicam algumas propriedades fundamentais e relativamente invariantes do conceito de campo. Lahire (2017) as sistematizou

nos seguintes itens: (a) o campo é um microcosmo incluído num macrocosmo nacional ou internacional; (b) cada campo possui regras e desafios específicos; (c) um campo é estruturado por posições ocupadas por diferentes agentes, os quais adotam práticas e estratégias que só podem ser compreendidas de acordo com as suas posições neste espaço social; (d) o campo é um espaço de lutas, uma arena de concorrência entre agentes que ocupam diferentes posições; (e) as lutas estabelecidas no campo têm por objetivos a apropriação de um capital específico e/ou a redefinição desse capital; (f) nesse microcosmo social, há dominantes e dominados em virtude da distribuição desigual de seu capital específico; (g) há uma “cumplicidade objetiva” entre todos os agentes apesar das lutas que se travam, isso porque todos têm interesse que o campo exista; (h) a cada campo corresponde um sistema de disposições incorporadas (*habitus*) e apenas aqueles que o tiverem incorporado é que estão em condições de disputar o jogo e acreditar na importância dele; e, (i) todo campo possui autonomia relativa, as lutas que nele se estabelecem têm lógica própria, ainda que o resultado das disputas externas influenciem os resultados das relações de força internas a ele.

Aos recursos que estão em disputa em cada campo, Bourdieu designou de capital – ampliando sua conceituação para além do viés economicista. O sociólogo distingue o capital em quatro grandes famílias: (a) capital econômico, correspondendo a unidades monetárias e posses; (b) capital social, correspondendo à rede duradoura de relações sociais; (c) capital simbólico, correspondendo ao prestígio ou honra; e, (d) capital cultural, o qual se desdobra em três modalidades. O capital cultural pode existir: em estado incorporado, correspondendo a posturas corporais, habilidades linguísticas, preferências estéticas, etc.; em estado objetivado, correspondendo a escritos, pinturas, monumentos, etc.; e, em estado institucionalizado, correspondendo a diplomas e todo tipo de certificações escolares (BOURDIEU, 2013a; 2015).

A seguir, buscam-se comparar e distinguir os campos político e universitário, relacionando-os com os seus tipos de capitais. Isso porque, como destaca Bourdieu, “nas Ciências Sociais, a comparação é um dos instrumentos mais eficazes, ao mesmo tempo de construção e de análise” (2011, p. 194).

Pode-se definir o campo político como:

[...] o lugar em que se geram, na concorrência entre os agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de «consumidores», devem escolher, com probabilidades de mal-entendido tanto maiores quanto mais afastados estão do lugar de produção (BOURDIEU, 2009, p. 164).

Os cidadãos comuns também podem ser chamados de profanos, isso porque a entrada no campo político se opera mediante uma transformação – assim como uma conversão se faz necessária a alguém que entra para uma religião. Os profissionais do campo político disputam, então, o monopólio do direito de falar e agir em nome dos profanos. Os agentes políticos de excelência são os partidos e as organizações. Neste campo, o que está em jogo é a imposição legítima dos princípios de visão e divisão do mundo social, é “o monopólio da capacidade de fazer ver e de fazer crer de uma maneira ou de outra” (BOURDIEU, 2011, p. 206).

O [campo] que mais se aproxima do campo político é o campo religioso: nesse caso também, uma parte muito importante do que nele ocorre é efeito de relações internas. Foi isso que, sem a noção de campo, Max Weber descreveu muito bem; as relações entre o padre, o profeta e o feiticeiro são determinantes do essencial daquilo que se passa no campo religioso. [...]. Passam-se inúmeras coisas entre eles, mas sob a arbitragem dos leigos, que podem ou não seguir um profeta, desertar as igrejas ou continuar a frequentá-las (BOURDIEU, 2011, p. 201).

Resulta daí que o campo político nunca poderá se autonomizar completamente, pois estará sempre referido à sua “clientela”.

Ainda no que tange aos princípios de divisão do mundo social em disputa, cabe fazer outras considerações:

No campo político, se eu disser que a divisão principal é a divisão entre ricos e pobres, obterei uma determinada estrutura social. Se disser que a principal é a divisão entre franceses e estrangeiros, obterei uma estrutura inteiramente diferente. Em outras palavras, os princípios de divisão não têm nada de fortuito. Eles são constitutivos dos grupos e, portanto, das forças sociais. A política é uma luta em prol de ideias, mas um tipo de ideias absolutamente particular, a saber, as ideias-força, ideias que dão força ao funcionar como força de mobilização. Se o princípio de divisão que eu proponho for reconhecido por todos, se meu *nomos* se tornar o *nomos* universal, se todos virem o mundo como eu o vejo, terei atrás de mim toda a força das pessoas que compartilham minha visão (BOURDIEU, 2011, p. 203).

Neste jogo, a força das ideias propostas pelos agentes políticos profissionais não é medida pelo seu valor de verdade, mas pela força de mobilização e também pela força do grupo que a reconhece. A força das ideias depende da autoridade de quem a pronuncia, da capacidade de fazer crer em sua veracidade e seu mérito – o que confere às ideias força simbólica e material (BOURDIEU, 2008).

Já o capital específico do campo político é o capital político, que é “uma espécie de capital de reputação, um capital simbólico ligado à maneira de ser conhecido” (BOURDIEU, 2011, p. 204). O capital de um agente político depende da força de seu partido e do peso que a pessoa tem dentro de seu partido.

O campo universitário é o microcosmo social no qual se disputa o monopólio legítimo da verdade acadêmica ou universitária, é um espaço social constituído por agentes que possuem a delegação de gerir e produzir políticas universitárias. Os agentes de excelência deste campo são as instituições de ensino e o aparato institucional que lhe dão legitimidade e força social (ministérios, agências financiadoras, etc.) (BOURDIEU, 2013b; CATANI, 2011).

O tom deste campo é dado por diferentes tipos de capital, tais como os decorrentes de:

[...] escolas que os indivíduos frequentam, títulos obtidos, premiações, projetos de pesquisa financiados, pertencimento a comitês editoriais de revistas científicas, índices de citação, publicações relevantes, currículo “internacionalizado”, orientações de doutorado, tomadas de posição políticas, relacionamento com a mídia, etc. Precisam ser levados em conta indicadores detalhados sobre os professores, os diferentes corpos estudantis, as próprias universidades, as hierarquias universitárias, as classificações dos departamentos e institutos (CATANI, 2017, p. 96-97).

Neste quadro, destacam-se a posse do capital cultural em seu estado institucionalizado e do capital social.

Cabe salientar que o campo universitário também pode ser entendido como um campo de poder, tendo em vista que ele corresponde a um:

[...] espaço das relações de força entre os agentes suficientemente providos de um dos diferentes tipos de capital para poderem dominar o campo correspondente e cujas lutas se intensificam sempre que o valor relativo dos diferentes tipos de capital é posto em questão (por exemplo, a “taxa de câmbio” entre o capital cultural e o capital econômico); isto é, especialmente quando os equilíbrios estabelecidos no interior do campo, entre instâncias especificamente encarregadas da reprodução do campo do poder [...], são ameaçados (BOURDIEU, 1996, p. 52).

Deve-se mencionar, ainda, que a cada campo (político, universitário, econômico, etc.) corresponde um determinado *habitus*. *Habitus* que é entendido como:

[...] um sistema de disposições duráveis e transponíveis que, integrando todas as experiências passadas, funciona a cada momento como uma matriz de percepções, de apreciações e de ações – e torna possível a realização de tarefas infinitamente diferenciadas, graças à transferência analógica de esquemas [...] (BOURDIEU, 1983, p. 65).

De maneira geral, o *habitus* corresponde ao estilo de vida, julgamentos políticos, morais e estéticos. É um meio de ação que permite criar ou desenvolver estratégias individuais ou coletivas (BOURDIEU, 2003). Essas disposições socialmente modeladas também implicam certo *habitus* linguístico, o que significa:

[...] certa propensão a falar e a dizer coisas determinadas [...], definida ao mesmo tempo como capacidade linguística de engendramento infinito de discursos gramaticalmente conformes e como capacidade social que permite utilizar adequadamente essa competência numa situação determinada (BOURDIEU, 2008, p. 24).

Esse tipo de *habitus* oferta seu produto em um mercado linguístico, espaço onde esse produto circula e está sujeito a sanções e censuras específicas, podendo gerar lucros de distinção. Deve-se também ter em mente que:

[...] o que é raro não é a capacidade de falar, inscrita no patrimônio biológico, *universal e, portanto, essencialmente não distintiva*, mas sim a competência necessária para falar a língua legítima que, por depender do patrimônio social, retraduz distinções sociais na lógica propriamente simbólica dos desvios diferenciais ou, numa palavra, da distinção (BOURDIEU, 2008, p. 42. Grifos do autor).

Desta perspectiva, entendeu-se que os processos de elaboração e implementação da Lei de Cotas foram marcados por trocas linguísticas – entendidas como relações de comunicação que se dão através de uma determinada relação de força simbólica (BOURDIEU, 2008).

Tal como Bourdieu, que entende que a capacidade de falar assume tantas variedades quantas sejam as condições sociais de aquisições, compreendeu-se que:

A competência suficiente para produzir frases suscetíveis de serem compreendidas pode ser inteiramente insuficiente para produzir frases suscetíveis de serem escutadas, frases aptas a serem reconhecidas como admissíveis em quaisquer situações nas quais se pode falar. Também neste caso, a aceitabilidade social não se reduz apenas à gramaticalidade. Os locutores desprovidos de competência legítima se encontram de fato excluídos dos universos sociais onde ela é exigida, ou então, se vêem condenados ao silêncio (BOURDIEU, 2008, p. 42).

Outras variáveis sociologicamente pertinentes devem ser consideradas antes de passar às contribuições teóricas que auxiliaram no estudo dos discursos. Entendeu-se que a vinculação ao Estado e/ou à universidade pode influenciar os resultados observados nos contextos de elaboração e prática da Lei de Cotas, razão pela qual cabe elencar as referenciais auxiliares ao estudo das instituições de pertencimento dos agentes em foco.

2.2.3 As instituições e os imaginários

O papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos é o foco de elucidação das três escolas de pensamento que compõem o neo-institucionalismo: o institucionalismo da escolha racional, o institucionalismo histórico e o institucionalismo sociológico. Porém, ainda que compartilhem desta preocupação central, pautam-se por imagens bastante distintas do mundo político (HALL; TAYLOR, 2003).

O institucionalismo da escolha racional enfatiza o caráter instrumental e estratégico do comportamento dos indivíduos e sustenta que as instituições são racionalmente construídas por indivíduos que buscam seu auto-interesse material. A permanência de certas instituições é explicada pelo fato de ela oferecer mais benefícios aos atores interessados que as formas institucionais concorrentes. Não consideram, portanto, os efeitos não intencionais e a ineficiência de algumas instituições, atribuindo controle expressivo dos atores políticos nesse processo (HALL; TAYLOR, 2003; MILLER; BANASZAK-HOLL, 2005; MAIA, 2010).

O institucionalismo histórico tem como objeto de estudo não apenas o indivíduo hipotético-dedutivo, mas também o coletivo de agentes em interação contínua – seja no âmbito de instituições, seja com os atores que pressionam por mudanças institucionais. Sem deixar de considerar a ação estratégica de indivíduos e grupos, destaca a necessidade de uma análise histórica que apresente o contexto institucional em que preferências são conformadas e alguns objetivos são privilegiados em detrimento de outros. As assimetrias de poder são, então, associadas ao funcionamento e desenvolvimento das instituições. Já a concepção de desenvolvimento institucional privilegia as trajetórias, situações críticas e consequências imprevistas. A maneira pela qual as instituições afetam o comportamento dos atores e o possível encadeamento causal neste processo, em certos trabalhos, entretanto, receberam menos atenção que nos demais institucionalismos (HALL; TAYLOR, 2003; MARQUES, 1997; SANDERS, 2008).

O institucionalismo sociológico enfatiza a dimensão rotineira do comportamento dos atores e o papel de sua visão de mundo na interpretação das situações. Sustenta, ainda, que há a busca dos atores pela legitimidade face a pressões para as instituições se conformarem a regras culturais, normas e expectativas, independente de implicações de eficiência das práticas que estão adotando. Dessa forma, a origem e a mudança institucional são explicadas a partir de fatores culturais relacionados à sua legitimidade social e de seus adeptos, a qual é definida pelo ambiente cultural mais amplo (HALL; TAYLOR, 2003; MAIA, 2010; MILLER; BANASZAK-HOLL, 2005).

De maneira geral, pode-se dizer que:

O trabalho nessa área está preocupado com 3 elementos básicos: (1) a relação ou adequação dela [a organização,] com seu ambiente; (2) os efeitos de expectativas sociais (prescrições) sobre uma organização; e, (3) como a incorporação destas expectativas se reflete nas características da organização (MILLER; BANASZAK-HOLL, 2005, p. 208).

Numa perspectiva comparada com os demais institucionalismos, entretanto, a abordagem do institucionalismo sociológico:

[...] pode deixar inteiramente de lado o fato de que o processo de criação ou de reforma institucional envolvem um conflito de poder entre atores cujos interesses entram em competição. Tudo considerado, numerosos atores, internos ou externos a uma organização, têm um jogo de interesses profundos no tocante à adoção ou não pela empresa ou pelo governo de novas práticas institucionais, e as iniciativas de reforma muitas vezes engendram lutas de poder entre esses atores, coisa que uma excessiva atenção nos processos de difusão tende a negligenciar. Em certos casos, os neo-institucionalistas sociológicos parecem privilegiar de tal modo os processos macrosociológicos que os atores em jogo parecem desvanecer-se ao longe, tornando o resultado semelhante a uma “ação sem atores”. De maneira geral, seu enfoque poderia beneficiar-se de uma maior atenção ao modo como os esquemas de significados, os cenários e os símbolos nascem não somente de processos de interpretação, mas também de processos de conflito (HALL; TAYLOR, 2003, p. 218).

Esta tese articulou contribuições teóricas advindas do institucionalismo sociológico, porém, buscou ir além e compreender os interesses em conflito nos contextos de produção e de prática da Lei de Cotas. Assim, consideraram-se atores internos e externos à instituição universitária, atuantes em diferentes campos.

Adotando-se a perspectiva do institucionalismo sociológico, compreendeu-se que as instituições são “regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem ‘padrões de significação’ que guiam a ação humana” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209). Elas possuem uma dimensão objetiva e outra subjetiva. Ademais, como indicam os autores, entendeu-se que as instituições influenciam o comportamento de seus adeptos não apenas ao especificar o que podem fazer, mas também o que se pode imaginar fazer num contexto determinado.

Em numerosos casos, espera-se das instituições que ofereçam as condições mesmas da atribuição de significados na vida social. Segue-se que as instituições influenciam não apenas os cálculos estratégicos dos indivíduos, como sustentam os teóricos da escola da escolha racional, mas também suas preferências mais fundamentais. A identidade e a imagem de si dos atores sociais são elas mesmas vistas como sendo constituídas a partir das formas, imagens e signos institucionais fornecidos pela vida social (HALL; TAYLOR, 2003, p. 210).

Infere-se então que a dimensão subjetiva das instituições contempla um dado imaginário – o qual pode influenciar a práxis social.

O imaginário social foi aqui entendido como um esquema referencial, uma “gramática”, para interpretar a realidade socialmente legitimada. Ele é construído intersubjetivamente e é historicamente determinado (CEGARRA, 2012).

[...] o imaginário é a codificação que elaboram as sociedades para nomear uma realidade; nessa medida o imaginário se constitui como elemento de cultura e matriz que ordena e expressa a memória coletiva, mediada por valorações ideológicas, autorrepresentações e imagens identitárias (UGAS, 2007, p. 49. Tradução nossa).

Na medida em que é historicamente determinado, o imaginário social “contém a realidade”, e, como esquema referencial, ele regula a ação social (BACZKO, 1991; PINTOS, 1995). Há, ainda, uma materialidade tangível nos imaginários quando assumem, por exemplo, a forma de documentos e monumentos erigidos pelas sociedades. Tornando-os, assim, possíveis objetos de análise (LEGOFF, 1995).

Nesta tese, o imaginário social relativo à instituição universitária brasileira pôde ser analisado através de documentos e dos discursos de agentes políticos e burocráticos nos dois contextos. Além disso, a análise dos discursos permitiu saber mais sobre os próprios usuários da linguagem. Isso porque, ao produzir seus discursos em dadas situações sociais, eles não apenas constroem como também exibem suas identidades e seus papéis (VAN DIJK, 2008).

De acordo com Charaudeau (2017), a identidade do sujeito locutor se desdobra em dois componentes: primeiro, relaciona essa identidade à sua identidade social que lhe dá o direito à palavra e do papel que lhe é atribuído na situação de comunicação; segundo, o sujeito constrói para si uma identidade discursiva de enunciador que se atém aos papéis que ele se atribui no ato de enunciação.

O sujeito aparece, portanto, ao olhar do outro, com uma identidade psicológica e social que lhe é atribuída, e, ao mesmo tempo, mostra-se mediante a identidade discursiva que ele constrói para si. O sentido veiculado por nossas palavras depende ao mesmo tempo daquilo que somos e daquilo que dizemos. O *ethos* é o resultado dessa dupla identidade, mas ele termina por se fundir em uma única (CHARAUDEAU, 2017, p. 115).⁸

No campo político, por exemplo, pode-se dizer que se mira na construção de imagens identitárias que possam funcionar como suporte de identificação entre o locutor e quem se deseja persuadir.

O *ethos* político deve, portanto, mergulhar nos imaginários populares mais amplamente partilhados, uma vez que deve atingir o maior número, em nome de uma espécie de contrato de reconhecimento implícito. O *ethos* é como um espelho no qual se refletem os desejos uns dos outros (CHARAUDEAU, 2017, p. 87).

⁸ Este autor relembra que a questão do *ethos* nos meios discursivos vem de longa data, tendo sido objeto de reflexões de Aristóteles. Para o filósofo grego, o *ethos* diz respeito “ao que o público crê que os outros têm em mente” e é voltado para o orador. Para Charaudeau: “O *ethos* relaciona-se ao cruzamento de olhares: olhar do outro sobre aquele que fala, olhar daquele que fala sobre a maneira como ele pensa que o outro o vê. Ora, para construir a imagem do sujeito que fala, esse outro se apoia ao mesmo tempo nos dados preexistentes ao discurso – o que ele sabe *a priori* do locutor – e nos dados trazidos pelo próprio ato de linguagem” (2017, p. 115).

Em suma, a autorrepresentação e outras imagens identitárias pautam-se pelas representações que circulam em dado grupo social. Em certas ocasiões, tais como nos processos de elaboração e implementação da Lei de Cotas, é possível averiguar os imaginários sociais que daí decorrem e que podem entrar em disputa. A análise dos discursos de agentes políticos e burocráticos foi uma via adotada para apreendê-los, cuja teoria norteadora é exposta a seguir.

2.3 Contribuições dos Estudos do Discurso

O discurso esteve no centro da análise dos contextos de elaboração do texto e de prática da Lei de Cotas, respectivamente, através do discurso de agentes atuantes no campo político e no campo universitário. O discurso foi entendido como evento comunicativo no qual se registra uma sucessão de frases que constituem uma mensagem incluída num contexto – contexto entendido como um quadro que determina suas condições de produção e recepção (CHARAUDEAU; MAINGUENEAU, 2008; VAN DIJK, 2013). Nesta tese, analisaram-se discursos na modalidade escrita e falada da língua (textos e interações conversacionais).

Entendeu-se por discurso político todo aquele discurso que se inscrevia numa atividade de comunicação (debate, discurso partidário, conferência de imprensa, etc.) na qual o quadro espaço-temporal, o *status* e os papéis dos atores, as finalidades e ações produziam efeitos políticos possíveis (VAN DIJK, 1997).⁹ Desta perspectiva, a Lei de Cotas é uma das expressões do discurso político de agentes dos Poderes Legislativo e Executivo brasileiros. Já o discurso burocrático foi entendido como todo aquele discurso que se inscrevia numa atividade de comunicação (reuniões, sessões, etc.) na qual o quadro espaço-temporal, o *status* e os papéis dos atores, as finalidades e ações produziam efeitos burocráticos e administrativos.

É importante salientar que, para Charaudeau, o discurso político nem sempre reproduzirá as mesmas significações e efeitos. Isso porque:

As significações e os efeitos resultam de um jogo complexo de circulação e de entrecruzamentos dos saberes e das crenças que são construídos por uns e reconstruídos por outros. Essa construção-reconstrução se opera segundo o lugar ocupado no contrato e, ao mesmo tempo, segundo o posicionamento dos indivíduos que ocupam essas posições. Ora, esses posicionamentos resultam de linhas de pensamento diversas, de reações ao mesmo tempo emocionais e intelectivas e de interações em situações particulares em que eles estão alternadamente em posição de dominantes e de dominados. Diremos que as significações do discurso político são fabricadas e mesmo refabricadas, simultaneamente, pelo dispositivo da situação de comunicação e por seus atores (CHARAUDEAU, 2017, p. 52-53).

⁹ Tal como argumenta Charaudeau: “Não é, [...], o discurso que é político, mas a situação de comunicação que assim o torna. Não é o conteúdo do discurso que assim o faz, mas é a situação que o politiza” (2017, p. 40).

Se tais afirmações são cabíveis no que tange ao campo político, também estimulam questionamentos a respeito do processo da tradução do texto da Lei de Cotas (expressão do discurso político) no campo universitário. Razão pela qual se torna relevante observar como a Lei é interpretada e toma forma nas instituições universitárias de destino – o que deve contemplar o modo como os agentes burocráticos estruturam seus discursos em relação a ela e aos seus possíveis desdobramentos. O discurso político foi então o tipo de discurso que estabeleceu os parâmetros da análise realizada nesta tese.

Teve-se em mente que:

Uma das características de todo discurso social é circular no interior dos grupos que o constituem, depois se exportar e atravessar outros grupos que frequentemente dele se apropriam ao preço de uma alteração. O discurso se difunde, dá voltas, estica-se, fica à deriva, transforma-se a ponto de perder seus dados de origem. Assim é com o discurso político, que pode ser construído de maneira rigorosa, teorizante, em seu efeito de elaborar um sistema de pensamento, e que depois se manifesta em diferentes situações de comunicação, atravessa diferentes comunidades de opinião, edulcorando-se, insinua-se nos comentários, volta às vezes ao seu ponto de origem e reaparece em outras épocas, mas se reconstruindo de forma diferente (CHARAUDEAU, 2017, p. 42).

Tendo em vista que a política afirmativa analisada nesta tese é decorrente da Lei de Cotas, medida que teve origem no campo político, cabe antes fazer algumas considerações sobre este campo para depois mencionar as contribuições teóricas que auxiliaram na análise do discurso político.

Deve-se ter em conta que o campo político é o “governo da palavra” para parte dos agentes – é um espaço onde *slogans* e número de manifestantes, por exemplo, buscam influenciar as ações políticas (CHARAUDEAU, 2017).

O governo da palavra não é tudo na política, mas a política não pode agir sem a palavra: a palavra intervém no *espaço de discussão* para que sejam definidos o ideal dos fins e os meios da ação política; a palavra intervém no *espaço de ação* para que sejam organizadas e coordenadas a distribuição das tarefas e a promulgação das leis, regras e decisões de todas as ordens; a palavra intervém no *espaço de persuasão* para que a instância política possa convencer a instância cidadã dos fundamentos de seu programa e das decisões que ela toma ao gerir os conflitos de opinião em seu proveito (CHARAUDEAU, 2017, p. 21).

É também relevante considerar a relação que, em especial no campo político, estabelece-se entre linguagem e ação: elas “são dois componentes da troca social que têm uma autonomia própria e que, ao mesmo tempo, se encontram em uma relação de interdependência recíproca e não simétrica” (CHARAUDEAU, 2017, p. 16). Isso porque “todo ato de linguagem está ligado à ação mediante as relações de força que os sujeitos mantêm entre si

[(dominação, submissão, etc.)], relações de força que constroem simultaneamente o vínculo social” (CHARAUDEAU, 2017, p. 17).

Nesta tese, o estudo do contexto da produção da Lei Cotas se pautou em grande medida pela análise do discurso político – este, entendido como *ato de comunicação* dos agentes políticos profissionais nos espaços de discussão. Mereceram então atenção os agentes que participaram da cena de comunicação política, tendo por desafio influenciar as demais opiniões com a finalidade de conseguir adesões, rejeições ou consensos (CHARAUDEAU, 2017). Reconheceu-se, assim, a importância da persuasão dos agentes nestas tarefas.

Como afirma Citelli:

Persuadir é, sobretudo, a busca de adesão a uma tese, perspectiva, entendimento, conceito, etc. evidenciado a partir de um ponto de vista que deseja convencer alguém ou um auditório sobre a validade do que se enuncia. Quem persuade leva o outro a aceitar determinada ideia, valor, preceito (2004, p. 14).

O autor alerta, porém, para o fato de que um orador pode recorrer à verdade ou à verossimilhança na tentativa de convencer sobre a validade de seu discurso.

É possível que o persuasor não esteja trabalhando com uma verdade – entendido o termo naquele sentido de construção social e não de pretensa referência positiva, muitas vezes carregada de maniqueísmo e moralismo –, mas apenas com verossimilhança. Isto é, algo que brinca de verdade; que se assemelha ao verdadeiro processo garantido através de uma lógica que faz o símile (similar, parecido) confundir-se com o vero (verdadeiro, original).

[...] Verossímil é, pois, aquilo que se constitui em verdade a partir de sua própria lógica. Daí a necessidade, para se construir o ‘efeito de verdade’, da existência de argumentos, provas, perorações, exórdios, conforme certas proposições já formuladas por Aristóteles na *Arte retórica*. Persuadir não é apenas sinônimo de enganar, mas também o resultado de certa organização do discurso que o constitui como verdadeiro para o destinatário (CITELLI, 2004, p. 14-15).

É o estudo da forma como os agentes políticos organizam o seu discurso que se constituiu um dos objetivos desta tese.

Para Charaudeau (2017), a persuasão é construída mediante a proposta de um raciocínio causal apoiado em crenças supostamente compartilhadas e do reforço destas crenças mediante o uso de argumentos destinados a produzir um efeito de prova. No que tange aos tipos de raciocínio causal no discurso político, o autor identifica o uso de essencialmente dois: (a) o *principista* ou *ético* e (b) o *raciocínio pragmático*.

O raciocínio principista ou ético têm a finalidade como princípio de ação: “*Porque querem uma França forte, vocês votarão por um projeto liberal*” – firma-se o princípio da França forte para acarretar a obrigação moral do ato de votar. Já o raciocínio pragmático

apresenta uma premissa que implica uma consequência mais ou menos certa ou que atende a um objetivo: “*Se baixarmos os impostos, aumentaremos o poder de compra*” – estabelece-se o aumento do poder de compra como a única consequência ou fim a ser perseguido. Como sintetiza o autor: “O discurso político de raciocínio ético visa a colocar o indivíduo diante de uma escolha moral (‘em nome do que é preciso agir’) [(causalidade possível)], enquanto o raciocínio pragmático visa colocá-lo diante de uma responsabilidade (‘quais meios utilizar para chegar a seus fins’) [(causalidade fatal)]” (CHARAUDEAU, 2017, p. 102).

No que tange aos argumentos de prova mais correntemente empregados no discurso político, Charaudeau menciona: (a) os argumentos pela força das crenças partilhadas; (b) os argumentos pelo peso das circunstâncias e de sua contrapartida; (c) os argumentos pela vontade de agir do sujeito que argumenta; (d) os argumentos pelo risco de não fazer a escolha certa; (e) os argumentos relativos à autoridade de si; (f) os argumentos pela desqualificação do adversário; e, (g) os argumentos por analogia.¹⁰

Perelman destaca, no entanto, que uma argumentação só pode se desenvolver se aqueles a quem ela se destina lhe prestarem atenção. E, normalmente, isso se dá mediante alguma qualidade do orador que o permite tomar a palavra e ser ouvido. “Há funções que autorizam – e só elas – a tomar a palavra em certos casos, ou perante certos auditórios, há campos em que tais problemas de habilitação são minuciosamente regulamentados” (PERELMAN, 1996, p. 20). Dentre as qualidades necessárias, mencionam-se a legitimidade e a credibilidade.

Para Charaudeau, trata-se do locutor construir uma identidade discursiva que leve os demais a julgá-lo legítimo ou digno de crédito. Desta perspectiva, elas não são qualidades ligadas à identidade social do sujeito.

A legitimidade é instituída em sua origem para justificar os feitos e os gestos daquele que age em nome de um valor que deve ser reconhecido por membros de um grupo. Ela depende, portanto, das normas institucionais que regem cada domínio da prática social, atribuindo *status* e poderes a seus atores (2017, p. 65).

A origem da legitimidade política, por sua vez, está fundada em três tipos de imaginário social: a legitimidade por filiação, a legitimidade por formação ou a legitimidade por mandato.

A legitimidade por filiação está fundada na ideia de que um sujeito herda a sua legitimidade – ele é “bem-nascido”. A filiação pode ser de natureza sagrada, dependendo de uma espécie de predestinação; de ordem social, decorrente do pertencimento a certo grupo social; ou de ordem biológica, dependendo de algo misterioso escondido em alguma parte dos

¹⁰ Para saber mais, ver: Quadro 6.

genes que torna o seu detentor alguém “fora do comum”. Cabe mencionar que “esses três tipos de filiação podem se sobrepor: um político, sendo originário de certo meio social, tem, ao mesmo tempo, uma dimensão pessoal fora do comum e termina por ser quase sacralizado, como foi o caso, na França, do general De Gaulle” (CHARAUDEAU, 2017, p. 71).

A legitimidade por formação está fundada na ideia de que um sujeito teve a sua trajetória marcada pela frequência a instituições de prestígio, pelo exercício de cargos de responsabilidade e prestigiosos, etc., os quais atestam a sua competência e experiência – ele é “bem formado”. Resulta daí que o sujeito detentor desta legitimidade é tido como alguém capaz de agir com discernimento.

Esse imaginário de legitimidade mediante a formação profissional é acompanhado da ideia de que a governança dos povos não pode ser assegurada a não ser pelas elites, termo ao qual não é preciso dar conotação pejorativa. [...] Mas é verdade que para quem ocupa uma posição de soberania, o ideal é ser ao mesmo tempo bem-nascido e bem formado, com os dois atributos reforçando-se reciprocamente. Daí a preocupação dos grandes soberanos do mundo com a boa formação de seus herdeiros (CHARAUDEAU, 2017, p. 73).

A legitimidade por mandato está fundada na ideia de que o povo tem o direito de governar para seu próprio bem e, para que isso se dê, concebe-se a possibilidade de delegação de poder a representantes (legitimidade representativa). Os representantes do povo são responsáveis por seus atos perante os que os elegeram – os representantes são “mandatados”. Cabe dizer que: “trata-se aqui apenas de uma soberania provisória, adquirida por procuração, que constantemente deve ser renovada por diversas razões que decorrem do fato de ela poder ser questionada por aqueles mesmos que a outorgaram” (CHARAUDEAU, 2017, p. 74).

Se a legitimidade determina “um direito do sujeito de dizer ou fazer”, a credibilidade determina “uma capacidade do sujeito de dizer ou fazer”¹¹:

De maneira geral, um sujeito pode ser julgado digno de crédito se houver condições de verificar que aquilo que ele diz corresponde sempre ao que ele pensa (condição de sinceridade ou de transparência), que ele tem os meios de pôr em prática o que anuncia ou promete (condição de *performance*), e que o que ele anuncia e aplica é seguido de efeito (condição de eficácia). [...]. Essas condições variam em importância de acordo com o que está em jogo em cada situação de comunicação (CHARAUDEAU, 2017, p. 119).

De acordo com o linguista francês, a credibilidade deve satisfazer essas três condições ao mesmo tempo: sinceridade (dizer a verdade), *performance* (cumprir o que promete) e eficácia (provar que se pode cumprir promessas e que os resultados serão positivos). Visando

¹¹ Conforme Charaudeau (2017), quando se questiona a legitimidade, questiona-se um dado direito e não a pessoa; quando se questiona a credibilidade, questiona-se a pessoa.

responder a estas condições, o político procuraria “construir para si o *ethos* de *sério*, de *virtuoso* e de *competente*” (CHARAUDEAU, 2017, p. 120). É pertinente então a afirmação de Perelman (1996) de que a argumentação é toda relativa ao auditório que se procura influenciar – caberia a ele o papel principal na determinação da qualidade da argumentação e do comportamento dos oradores.

Apresentada a trama conceitual que norteou esta tese, passa-se a discorrer sobre os métodos e as técnicas de pesquisa utilizados.

3 TRAMA METODOLÓGICA: INSTRUMENTAIS PARA O ESTUDO DO OBJETO

A análise da Lei nº 12.711 de 2012 contemplou dois momentos: a produção do seu texto e a implementação desta medida afirmativa nas universidades federais. Os discursos de agentes políticos e burocráticos estiveram no centro da análise e, para realizar esta tarefa, utilizou-se de uma série de recursos e procedimentos.

O método comparativo contribuiu com estratégias para a investigação do objeto empírico (Lei de Cotas), tendo por ênfase a contribuição à lógica do trabalho, auxiliando na detecção de similaridades e diferenças em distintos níveis (federal ou institucional). A análise crítica do discurso contribuiu nesta tese ao indicar vias possíveis de apreensão do objeto, como uma abordagem que tem por ênfase o mecanismo das explicações dos discursos, auxiliando na compreensão e interpretação dos discursos de agentes políticos e burocráticos (PERISSINOTTO; CODATO, 2015; VAN DIJK, 2013).

Para fins desta tese, a produção e a implementação da Lei de Cotas foram analisadas em dois tipos de dimensões: (a) processuais e (b) discursivas. As dimensões processuais são aquelas que conformam um cenário mais objetivo, no qual se estabelecem as comunicações. As dimensões processuais dizem respeito às datas e aos acontecimentos, estes últimos subordinados ou não a regramentos, sendo todos eles encadeados no tempo. As dimensões discursivas são aquelas que constituem as próprias comunicações dos agentes políticos e burocráticos. As dimensões discursivas dizem respeito às características estruturais dos discursos (destinatários, finalidades, argumentos, etc.).

Registros escritos e sonoros foram as principais fontes de dados para a reconstituição da produção e implementação da Lei de Cotas (projetos de lei, editais, entrevistas, etc.). A análise foi guiada pelos pressupostos da ACD, sustentando-se ainda em distintas técnicas (análise temática, análise argumentativa e análise deôntica). Antes de passar a detalhar os recursos e procedimentos adotados, porém, cabe versar sobre outros estudos relativos à temática das ações afirmativas e caracterizar o objeto empírico desta tese.

3.1. O objeto empírico

As ações afirmativas existem atualmente em diferentes países ao redor do globo e têm despertado a atenção de investigadores. A complexidade deste objeto é sugerida pela possibilidade de sua abordagem a partir de distintas disciplinas (Direito, Sociologia, Ciência Política, Antropologia, etc.) (ANHAIA, 2013; BELLINTANI, 2006; FERES JÚNIOR, 2006; HERINGER; FERREIRA, 2009; IKAWA, 2008; KENNEDY, 2013; LÓPEZ, 2009; NEVES, C., 2013) e por posicionamentos muitas vezes polarizados a respeito de sua justiça,

adequação, utilidade e seus possíveis efeitos (BRITO FILHO, 2012; GOMES, 2001; GRIN, 2010; SILVÉRIO, 2012; SOWELL, 2016).

Estudos que destacam os aspectos problemáticos destas políticas argumentam que: (a) as razões de sub-representação de algumas raças em determinados espaços se deve não à discriminação racial, mas à discriminação de classe; (b) há o equívoco de se beneficiar uma minoria pré-existente dentro de uma minoria; (c) existem possíveis efeitos nefastos de sua implementação (acirramento de conflitos raciais, intolerância, reforço de estigmas, etc.); e, (d) corre-se o risco da continuidade indefinida de medidas que deveriam ser apenas provisórias (GRIN, 2010; SCHWARCZ, 2012; SOWELL, 2016).

Já os estudos que destacam os aspectos positivos destas políticas argumentam que: (a) a sub-representação de algumas raças em determinados espaços sofre influência da discriminação racial e as ações afirmativas visariam enfrentar este obstáculo (discriminação negativa); (b) a diversidade propiciada pelas AAs é benéfica a todos que frequentam estes espaços; (c) estas medidas auxiliam na reparação de injustiças históricas cometidas contra certos grupos; e, (d) propiciariam a promoção da justiça social na esfera do reconhecimento de valores culturais diversificados e identidades marginalizadas (BARBOSA, SILVA, SOUSA, 2010; SANTOS, J., 2013; LÓPEZ, 2013).

No que se refere às investigações sobre os programas de ação afirmativa implementados em instituições de ensino superior brasileiras antes da vigência da Lei de Cotas, constata-se que contemplam diferentes etapas do ciclo da política e distintas perspectivas. Abordam desde o contexto de surgimento da discussão internacional, nacional e institucional que culminou em sua criação até o processo de implementação dos programas e os seus possíveis efeitos, partindo da perspectiva de gestores ou estudantes (ANHAIA, 2017; BARBOSA; SILVA; SOUSA, 2010; BERGAMASCHI; NABARRO; BENITES, 2013; NEVES, C., 2014a; OLIVEN, 2007; SANTOS, J., 2013; SILVA, 2006).

Dentre os estudos relativos a Lei nº 12.711 de 2012, em específico, verificam-se levantamentos que buscam fornecer informações relativas ao impacto numérico de sua implementação, estudos comparativos entre os programas de ação afirmativa existentes antes desta Lei e após a sua vigência, bem como algumas análises que, em alguma medida, contemplam as perspectivas de implementadores (FERES JÚNIOR; DAFLON; RAMOS; MIGUEL, 2013; MACHADO, 2013; PAIVA, 2013). Pouco se diz, entretanto, a respeito do processo de elaboração do texto desta ação afirmativa.

Com esta tese, busca-se contribuir aos estudos da política instituída pela Lei de Cotas, analisando a produção e implementação desta medida conjuntamente. Entendeu-se que,

através desta abordagem, torna-se possível compreender não apenas as versões de mundo em disputa e as relações de força existentes no campo político ao longo da elaboração da Lei, mas também compreender em quais circunstâncias e como o discurso político é interpretado pelos agentes burocráticos atuantes no campo universitário – espaço no qual esta política afirmativa atua. Contributos teóricos dos campos da Sociologia, das Políticas Públicas e dos Estudos do Discurso estiveram presentes da problematização à análise dos dados.

Tendo em vista o objetivo geral desta tese, cabe caracterizar o objeto empírico (Lei de Cotas) nas diferentes etapas nas quais é analisado: a tramitação e implementação.

3.1.1. Caracterizando o objeto empírico

O Brasil é um país cujo sistema de governo é o Presidencialismo e onde vigora a separação dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). O Poder Executivo é chefiado pelo Presidente da República e tem como principais atribuições executar as leis e administrar o país. O Poder Legislativo, em âmbito federal, é chefiado pelo Presidente do Congresso Nacional e tem como principais responsabilidades legislar e fiscalizar. O Poder Judiciário, por sua vez, é chefiado pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e tem como principais atribuições julgar e dirimir conflitos existentes (SENADO FEDERAL/ILB, 2016).

A Lei de Cotas (Lei nº 12.711 de 2012) é fruto de uma série de tomadas de decisão dos Poderes Legislativo e Executivo brasileiros, as quais conformam a sua tramitação. A tramitação de uma lei corresponde ao processo legislativo ao qual o seu texto é submetido, processo que “é resultado de atos concatenados e consecutivos” (SENADO FEDERAL/ILB, 2017, p. 83). O processo legislativo possui cinco etapas, tendo início com a proposição de uma regra jurídica nova (iniciativa) e encerrando com a manifestação do Presidente da República que, se favorável total ou parcialmente, culmina com a promulgação e publicação do texto (sanção, veto, promulgação e publicação).¹²

Desde a proposição da iniciativa que deu origem à Lei de Cotas até a sanção presidencial do texto final, transcorreram 13 anos (1999-2012). Já a sua tramitação total, processo que contempla desde a proposição da iniciativa até o envio do texto para o arquivo, levou 15 anos (1999-2014). No decurso da elaboração desta Lei, foi produzida uma série de materiais que correspondem a distintos gêneros textuais – realizações linguísticas concretas (textos) definidas por propriedades sócio comunicativas e que cumprem funções em situações comunicativas (MARCUSCHI, 2003).

¹² O detalhamento do processo legislativo federal é apresentado no capítulo 5, intitulado: “*As dimensões processuais do contexto da produção da Lei de Cotas*”.

Os gêneros textuais produzidos em cada etapa do processo legislativo federal são indicados no seguinte quadro:

Quadro 1 – Gêneros textuais por etapa do processo legislativo federal:

ETAPAS DO PROCESSO LEGISLATIVO				
Iniciativa	Emendamento	Instrução	Apreciação ou Deliberação	Sanção, Veto, Promulgação e Publicação
Projetos de Lei	Emendas ou subemendas	Pareceres	Votos	Vetos, discurso e publicação

Fonte: elaborado pela autora Cf. Senado Federal/ILB (2017).

Os documentos escritos produzidos no processo legislativo federal e que deram origem à Lei nº 12.711 de 2012, somados aos registros sonoros dos debates realizados nas comissões temáticas e no Plenário do Congresso Nacional, foram objetos de análise na etapa correspondente à produção da Lei de Cotas. Os diversos materiais propiciaram conhecer as versões de mundo e as relações de força em disputa através dos discursos dos agentes políticos.

No que tange à implementação da Lei de Cotas, cabe destacar outros elementos. Em 2012, ano em que essa lei foi criada, 70 universidades públicas adotavam cotas, bonificação ou acréscimo de vagas como ações afirmativas nos seus processos seletivos (DAFLON; FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013). Nem todas as universidades federais adotavam algum programa de ação afirmativa e, mesmo entre aquelas que o possuíam, variavam os formatos da política e/ou os critérios para a candidatura. A criação da Lei de Cotas implicou então a necessidade de adequação de universidades federais que adotavam ou não PAAs anteriormente.

Em todos os casos, tornou-se necessária a tomada de uma série de providências para que se fizesse cumprir esta lei. No âmbito das instituições, reuniram-se os conselhos universitários com a finalidade de produzir os instrumentos necessários para a operação desta ação afirmativa. Na fase da implementação, verifica-se então a elaboração de novos documentos, correspondente a outros gêneros textuais: atas, decisões, resoluções, editais, etc. Esses materiais escritos e alguns registros sonoros de entrevistas realizadas com agentes burocráticos (docentes e técnicos) foram objetos de análise na etapa correspondente à implementação da Lei de Cotas. Os diversos materiais propiciaram conhecer em quais

circunstâncias e como o discurso político foi interpretado por estes agentes atuantes no campo universitário.

Nesta tese, a implementação da política de cotas foi analisada em duas universidades federais: a Universidade Federal do Ceará, que não contava com nenhum programa de ação afirmativa antes da Lei; e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que contava com um PAA desde o processo seletivo de 2008.

A UFC se situa no estado do Ceará (CE), na região nordeste do Brasil, tem sede na cidade de Fortaleza (onde possui 5 *campi*) e também conta com *campi* localizados nas cidades de Sobral, Quixadá, Crateús e Russas. Até 2018, a UFC era uma das três universidades federais presentes no estado. Dados do Censo de 2010 indicavam que o estado do Ceará tinha 8.452.381 de habitantes naquele ano – era o 8º mais populoso entre os 27 estados brasileiros. E a composição populacional era majoritariamente parda (61,88%), seguida por brancos (32%), pretos (4,65%), amarelos (1,24%) e indígenas (0,23%) (IBGE, 2010). O índice de desenvolvimento humano (IDH) do CE era de 0,682 pontos em 2010, situando o estado em 16º lugar no *ranking* nacional.¹³ Em 2017, a população residente estimada era de 9.020.460 de pessoas e o rendimento nominal domiciliar *per capita* era de R\$ 824,00 (IBGE, 2018).

A UFRGS se situa no estado do Rio Grande do Sul (RS), na região sul do Brasil, tem sede na cidade de Porto Alegre (onde possui 4 *campi*) e também conta com um campus localizado na cidade de Tramandaí. Até 2018, a UFRGS era uma das sete universidades federais presentes no estado. Dados do Censo de 2010 indicam que o estado do Rio Grande do Sul tinha 10.693.929 de habitantes naquele ano – era o 5º mais populoso entre os 27 estados brasileiros. E a composição populacional era majoritariamente branca (83,22%), seguida por pardos (10,57%), pretos (5,57%), amarelos (0,33%) e indígenas (0,31%) (IBGE, 2010). O IDH do RS era de 0,746 pontos em 2010, situando o estado em 6º lugar no *ranking* nacional. Em 2017, a população residente estimada era de 11.322.895 de pessoas e o rendimento nominal domiciliar *per capita* era de R\$ 1.635,00 (IBGE, 2018).

¹³ O IDH é “uma medida composta de indicadores de saúde, de educação e renda. Esta medida foi introduzida no primeiro relatório de Desenvolvimento Humano [da Organização das Nações Unidas], em 1990, como uma alternativa às avaliações puramente econômicas do progresso nacional, como o crescimento do PIB [Produto Interno Bruto]” (PNUD, 2013, p. 1). O valor atribuído a cada localidade pode variar de 0 a 1 – quanto maior o valor atribuído, maior o grau de seu desenvolvimento.

Quadro 2 – Características dos estados do CE e do RS:

Estado Caracter.	CEARÁ	RIO GRANDE DO SUL
Região	Nordeste	Sul
População residente (2010)	8.452.381 de pessoas (8º estado mais populoso)	10.693.929 de pessoas (5º estado mais populoso)
Composição populacional (2010)	Majoritariamente parda (61,88%) e minoritariamente indígena (0,23%)	Majoritariamente branca (83,22%) e minoritariamente indígena (0,31%)
IDH (2010)	0,682 pontos (16º lugar no <i>ranking</i> nacional)	0,746 pontos (6º lugar no <i>ranking</i> nacional)
População residente estimada (2017)	9.020.460 de pessoas	11.322.895 de pessoas
Rendimento nominal domiciliar <i>per capita</i> (2017)	R\$ 824,00	R\$ 1.635,00

Fonte: elaborado pela autora Cf. IBGE (2010); IBGE (2018).

Explicitadas as dimensões e caracterizado o objeto empírico desta tese, passa-se a discorrer sobre os métodos, as fontes de dados e as técnicas de análise utilizadas.

3.2. As abordagens metodológicas

As estratégias para a apreensão e investigação da Lei de Cotas foram fornecidas pelo método comparativo e pela análise crítica do discurso. Na sequência, ambas as abordagens metodológicas são apresentadas, assim como a operacionalização que tiveram nesta tese.

3.2.1 O método comparativo

O método comparativo é aplicado em diversas áreas e esteve presente desde as origens das Ciências Sociais. Nesta área, o método comparativo contribuiu para investigações realizadas por estudiosos clássicos como: Auguste Comte, Émile Durkheim e Max Weber – ainda que o método tenha sido apropriado por eles de maneiras distintas. Para Comte, considerado o fundador da Sociologia, o método comparativo surge como uma maneira de adequar a disciplina ao método das demais ciências experimentais tal como a Biologia. Com as comparações graduais entre uma série de casos análogos, defendia que a Sociologia

realizava experimentos indiretos e buscava a descoberta de *leis gerais e invariáveis* que regiam as sociedades (FACHIN, 2001; SCHNEIDER; SCHMITT, 1998).

Para Durkheim, o sociólogo deve observar e buscar unificar as manifestações sociais em “tipos médios” – algo que está na fronteira do normal ou comum com aquilo que é anormal (patológico). A partir destes tipos já classificados, pode-se compará-los de modo a verificar se há ou não há variações concomitantes constantes, de modo a tornar possível identificar uma *lei de explicação* das causas de um fenômeno. De acordo com Durkheim, a comparação seria o método sociológico por excelência. Weber propõe a elaboração de um “tipo ideal” – uma construção hipotética e racional que acentua as características típicas e distintivas de um fenômeno singular, um conceito puramente ideal em relação ao qual se mede a realidade. A descoberta das regularidades seria apenas uma etapa necessária à explicação de um processo histórico-social e a comparação seria uma estratégia que buscaria a *singularidade e diversidade* (SCHNEIDER; SCHMITT, 1998).

Como salienta Colino (2009), os objetivos do método comparativo são análogos aos do método científico em geral:

1) la investigación de semejanzas y diferencias (variación) entre casos, que da lugar a 2) la observación de regularidades, que deben ser explicadas mediante 3) el descubrimiento de covariación o la interpretación de la diversidad, que suele hacerse a través de 4) la comprobación de hipótesis explicativas, que llevan a 5) la explicación de la complejidad de relaciones causales y el establecimiento de generalizaciones o pautas particulares, que permitirán finalmente 6) la generación de teorías o su refutación. La comparación o análisis comparativo tiene, pues, además de una función heurística, generadora de teorías e hipótesis, una función de verificación o comprobación de las teorías o hipótesis ya existentes (s.p.).

O uso do método comparativo continuou difundido nas Ciências Sociais como um todo e, a partir da década de 1970, estabeleceu-se como um procedimento analítico central na Ciência Política em especial.

Las cátedras de Política Comparada presentan el método comparativo como rasgo distintivo de este campo de estudio, y es parte de nuestro repertorio intelectual sostener que la comparación es el instrumento apropiado en situaciones en las que el número de casos bajo estudio es demasiado pequeño para permitir la utilización del análisis estadístico (Lijphart, 1971). De este modo, la comparación se presenta como un estrategia analítica con fines no solamente descriptivos sino también explicativos, un procedimiento orientado por sobre todo a poner hipótesis a prueba (LIÑAN, 2007, p. 1).

A validade do método comparativo e adequação de seu uso nas Ciências Sociais parecem então consensuadas. Destaca-se entre suas vantagens, ainda, a adaptabilidade de seu uso a todas as fases e a todos os níveis de investigação:

[...] num estudo descritivo, [o método comparativo] pode averiguar a analogia entre ou analisar os elementos de uma estrutura (regime presidencialista americano e francês); nas classificações, permite a construção de tipologias (cultura de *folk* e civilização); finalmente, a nível de explicação pode, até certo ponto, apontar vínculos causais, entre os fatores presentes e ausentes (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 107-108).

Elencadas as vantagens do uso do método comparativo, cabe discorrer sobre as maneiras pelas quais ele foi operacionalizado na elaboração desta tese.

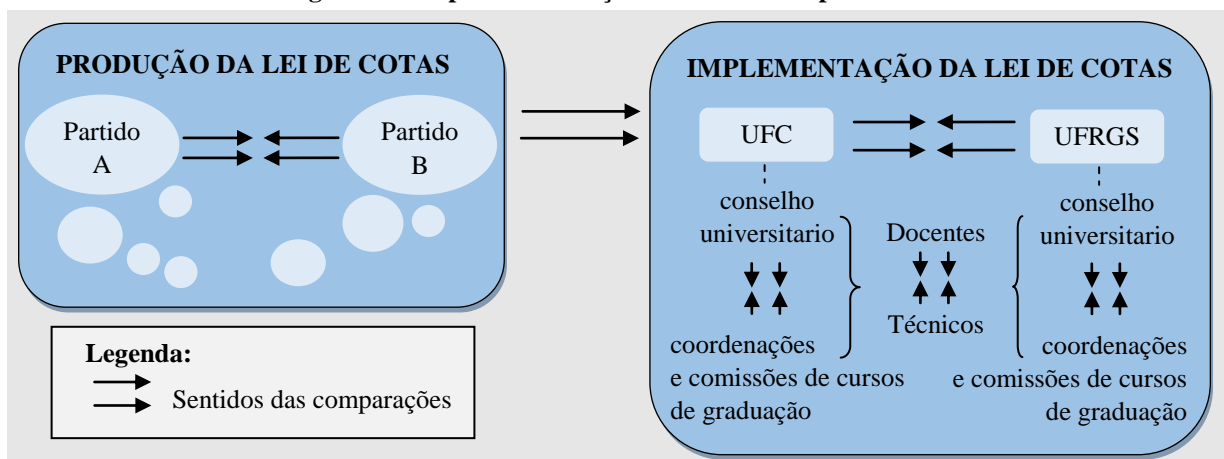
3.2.1.1 Operacionalizando o método

O estudo que adote o método comparativo deve fixar a sua atenção em duas ou mais unidades macrossociais que devem ser comparáveis totalmente ou em subconjuntos e que devem ser consideradas como o contexto de análise da variação (semelhanças ou diferenças) entre variáveis ou relações. Estas unidades podem também ser analisadas em diferentes níveis, de modo a interpretar causas particulares para cada caso ou a comprovar hipóteses explicativas e proposições causais com validade geral (COLINO, 2009).

O Estado brasileiro fornece o pano de fundo desta tese, pois é dele que parte a iniciativa governamental em análise (Lei de Cotas) e a ele se vinculam os agentes em foco nas duas etapas desta política pública (agentes políticos e agentes burocráticos). Os discursos destes dois tipos de agentes correspondem às principais unidades em comparação.

O esquema a seguir é uma simplificação das comparações que se estabelecem:

Figura 3 – A operacionalização do método comparativo:



Fonte: elaborado pela autora.

No contexto da produção da Lei de Cotas, comparam-se os discursos dos agentes políticos filiados às duas maiores forças políticas atuantes na produção da Lei de Cotas. Entendeu-se que estes agentes políticos apresentariam versões competitivas sobre o problema

(origens, tendências, etc.) e a solução a ser adotada, pois buscariam estabelecer a sua dominância no campo político.

Na sequência, o discurso dos agentes políticos que se estabeleceu como dominante no contexto da produção e que tomou a forma da Lei é comparado aos discursos dos agentes burocráticos atuantes na implementação. De maneira geral, entendeu-se que os agentes vinculados ao campo político se mostrariam mais propensos a sugerir mudanças na instituição universitária e justificariam as suas ações, principalmente, a partir de valores (igualdade, por exemplo). Já os agentes vinculados ao campo universitário se mostrariam mais resistentes às mudanças nas universidades e justificariam as suas ações, principalmente, a partir de fins a serem alcançados (qualidade da instituição, por exemplo).

No contexto da prática da Lei de Cotas, os desenhos que a medida governamental assume e os discursos dos diferentes tipos de agentes burocráticos também são analisados. Os contornos que ganham os programas de ação afirmativa são analisados em duas universidades federais – uma universidade que já adotava cotas em seus processos seletivos antes da Lei e outra universidade que ainda não as adotava. Optou-se por ter estes dois tipos representados, pois, entendeu-se que o fato de uma universidade ser aderente a este tipo de ação afirmativa antes de 2012 poderia significar maior receptividade à iniciativa governamental e menos obstáculos para se adaptar às exigências da Lei – considerada a experiência prévia em gerir uma política deste tipo.

Foram analisadas, portanto, a Universidade Federal do Ceará e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul. A UFC não possuía um programa de ação afirmativa anteriormente à Lei e a UFRGS já possuía um PAA. Além deste aspecto, a escolha das duas instituições se deu pelo fato de se situarem em contextos muito distintos (nordeste \times sul; população majoritariamente parda \times população majoritariamente branca; 16º lugar no *ranking* nacional do IDH \times 6º lugar no *ranking* nacional do IDH; etc.), o que poderia suscitar questões interessantes no caso de constatação de similaridades entre as duas experiências.

Por fim, os discursos dos diferentes tipos de agentes burocráticos são analisados por nível de atuação na instituição (conselhos universitários ou coordenações e comissões de cursos de graduação) e por função desempenhada (docente ou técnico). Entendeu-se que os membros dos conselhos, como responsáveis pelas adequações das universidades à Lei de Cotas, tenderiam a criticar a obrigatoriedade da medida; já os responsáveis pelas coordenações e comissões tenderiam a criticar menos este aspecto. Entendeu-se, ainda, que haveria maior diversidade de opiniões sobre a Lei de Cotas e os seus aspectos estruturantes entre os docentes do que entre os técnicos.

Expostas as contribuições do método comparativo para a elaboração desta tese, passa-se a explicar sobre as contribuições advindas da análise do discurso.

3.2.2 A análise do discurso e suas vertentes

O estudo do contexto da produção da Lei de Cotas, com enfoque no discurso político, decorreu da premissa de que:

O discurso político não esgota, de forma alguma, todo o conceito político, mas não há política sem discurso. Este é constitutivo daquela. A linguagem é o que motiva a ação, a orienta e lhe dá sentido. A política depende da ação e se inscreve constitutivamente nas relações de influência social, e a linguagem, em virtude do fenômeno de circulação dos discursos, é o que permite que se constituam espaços de discussão, de persuasão e de sedução nos quais se elaboram o pensamento e a ação políticos. A ação política e o discurso político estão indissociavelmente ligados, o que justifica pelo mesmo raciocínio o estudo político pelo discurso (CHARAUDEAU, 2017, p. 39).

No tocante ao enfrentamento de desigualdades na educação superior por parte do governo brasileiro, a compreensão da opção da Lei de Cotas como via de ação depende do entendimento de como a Lei foi sendo constituída nos espaços de discussão e persuasão até que ela fosse finalmente aprovada e criada.

Nesta tese, a Lei de Cotas foi analisada em dois contextos (contexto da produção e da prática), sendo preservado o mesmo foco analítico: o discurso. Reconhece-se que os agentes em foco em cada contexto são distintos (políticos ou burocráticos) e elaboram e emitem diferentes tipos de discurso (discurso político ou discurso burocrático), mas em todas as comparações o que interessa é compreender quais eram as suas definições e concepções sobre a universidade e sobre os aspectos estruturantes dessa política afirmativa.

Para além destas questões, outros elementos da ordem da abordagem do objeto devem ser elencados. Por este motivo, cabe traçar distinções entre algumas das possíveis abordagens e justificar a opção pela perspectiva da análise crítica do discurso.

Inicialmente, cabe dizer que a análise e interpretação de textos já estiveram subordinadas a uma série de teorias e métodos, dentre os quais se mencionam a análise de conteúdo (AC) e a análise do discurso (AD). Antecedente à AD, a origem da análise de conteúdo remete aos trabalhos de Harold Lasswell publicados em *“Propaganda Technique in the World War”* (1927). Através da AC, busca-se interpretar textos obscuros ou ambíguos com o auxílio de processos técnicos de validação que conferem prioridade ao dito. Intenciona-

se atingir a profundidade de um texto ao resgatar o seu conteúdo. Verifica-se, porém, um hiato entre o individual e o social (BARDIN, 1995; ROCHA; DEUSDARÁ, 2006).¹⁴

A análise do discurso busca estabelecer um elo entre estes dois elementos: o sujeito discursivo é um ser social que está inserido numa dada conjuntura histórica, a qual determina o seu enunciado, e é ele constituído por um conjunto de diferentes vozes (LIMA; SANTOS, 2013). A AD acaba por constituir um campo transdisciplinar, por isso é também denominada como Estudos do Discurso. Ela se desenvolveu nas décadas de 1960 e 1970, sobretudo, na Inglaterra, França, Alemanha e nos Estados Unidos. Inicialmente, ela surgiu no interior de três disciplinas: antropologia, linguística e sociologia (VAN DIJK, 2008).¹⁵ Enquanto teoria do discurso político, esta tese adota a linha francesa e, por isso, cabe traçar um breve histórico de sua constituição.

A análise do discurso francesa surgiu visando à construção de uma teoria do discurso que estabelecesse a relação entre linguagem e ideologia, recusando a concepção da linguagem como um mero instrumento de comunicação. Na França, os primeiros grandes nomes da análise do discurso foram o filósofo Michel Pêcheux e o lexicógrafo Jean Dubois. Pode-se dizer que a AD francesa teve como um dos marcos originários a obra de Pêcheux intitulada “*A análise automática do discurso*” (1969). A partir deste livro, o filósofo francês introduz o conceito de discurso a fim de inter-relacionar o sujeito da linguagem e o sujeito da ideologia (MELO, 2009; ROCHA; DEUSDARÁ, 2006).

Na fase que tem início com esta obra, considerada a primeira fase da análise francesa do discurso, Pêcheux recebe influências do materialismo de Louis Althusser, da psicanálise de Jacques Lacan e do estruturalismo de Ferdinand Saussure. O discurso é visto como uma máquina autodeterminada e fechada em si mesma (“máquina discursiva”)¹⁶; o discurso não se restringe a uma sequência linguística, ele é o lugar do trabalho da língua e da ideologia. E o sujeito é inconsciente e funciona como suporte do discurso, portanto, é utilizado por ele. Na primeira fase da análise francesa do discurso, o foco é o discurso político de manifestos e de

¹⁴ Como destaca Céli Pinto, “a análise de discurso não é análise de conteúdo: são duas perspectivas completamente distintas. Análise de conteúdo é um método de análise de texto; análise de discurso é uma teoria dos sentidos, das significações” (2006, p. 80).

¹⁵ Citam-se como pioneiros: (a) na antropologia, Dell Hymes com a etnografia da comunicação; (b) na literatura/semiótica, Roland Barthes, Tzvetan Todorov e Algirdas Greimas com a análise narrativa; (c) na filosofia, Michel Pêcheux e Michel Foucault com as “máquinas” e as “formações discursivas”, respectivamente; (d) na linguística, Sándor Petöfi e Teun Van Dijk com a gramática do texto; (e) na sociolinguística, John Gumperz e William Labov com a sociolinguística interativa e a sociolinguística de variação, respectivamente; e, (f) na sociologia, Harvey Sacks, Emmanuel Schegloff com a análise da conversação.

¹⁶ As máquinas discursivas são definidas como condições de produção estáveis e são entendidas como geradoras de processos discursivos. Processos discursivos distintos são gerados por máquinas discursivas específicas (PECHÊUX, 1995).

regimentos de partidos e forças políticas em disputa. A análise proposta era automatizada com o uso de computadores, esperando que essa máquina permitisse verificar regularidades discursivas (COSTA, 2005; LIMA; SANTOS, 2013).

A segunda fase da análise francesa do discurso tem como marco a obra de Pêcheux intitulada “*Les Verités de la Palice*” (1975) – recebendo influência de Michel Foucault, de quem toma emprestada a expressão “formação discursiva”¹⁷ para designar o objeto de estudo. O discurso é visto como um todo organizado, mas não fechado, filiado a uma rede tecida por outros discursos semelhantes. Já o sujeito é autônomo, capaz de reconhecer o discurso. Nesta fase, o foco são as formações discursivas presentes nos materiais históricos de arquivos. Quase não há inovações nos procedimentos de análise, registra-se apenas uma pequena diferença em relação ao objeto: o discurso passa a ser visto como menos estabilizado, fruto de condições de produção menos homogêneas (LIMA; SANTOS, 2013).

A terceira fase da análise francesa do discurso também tem como um dos marcos originários uma obra de Pêcheux – “*Semântica e discurso: uma crítica à afirmação do óbvio*” – e esta fase se desenvolve principalmente a partir dos trabalhos de Jacqueline Authier-Révuz. Entre as influências deste período, citam-se: o dialogismo de Mikhail Bakhtin e a leitura lacaniana de Ferdinand Saussure e Sigmund Freud. O discurso é visto como constituído por regularidades (estruturas) e singularidades (acontecimentos); ademais, entende-se que ele se diferencia e se opõe a outros discursos, mas não é fechado em si mesmo. O sujeito é ora passivo, ora ativo em relação ao discurso. Nesta fase, o foco é o “interdiscurso”¹⁸ e o olhar se volta, sobretudo, aos discursos ordinários – tais como os veiculados pela mídia. A análise não se daria mais por etapas fixas, ela se daria como uma interação em espiral (COSTA, 2005; ELICHIRIGOITY, 2007; LIMA; SANTOS, 2013; MELO, 2009; ROCHA; DEUSDARÁ, 2006).

Qualquer que seja a sua orientação, a análise do discurso se opõe à linguística formal. A AD entende a linguagem como prática social e tem como propósito o debate teórico e metodológico do discurso (NEVES, M., 1997). A partir de estudos realizados no final da década de 1970, outra vertente se desenvolve: é a análise crítica do discurso. Nesta tese, essa

¹⁷ Inicialmente, Pêcheux entende que as formações discursivas são aquilo “que, numa conjuntura dada, determinada pelo estado de luta de classes, determina o que pode e deve ser dito (articulado sob a forma de uma arenga, de um sermão, de um panfleto, de uma exposição, de um programa, etc.)” (1995, p. 160).

¹⁸ Nos trabalhos de Authier-Révuz, a noção de interdiscurso é referida como heterogeneidade discursiva. Para a estudiosa, o discurso possuiria dois níveis de heterogeneidade: a heterogeneidade mostrada e a heterogeneidade constitutiva. A primeira, mostrada, seria de ordem textual e seria observável na superfície do texto (citações, intertextos marcados, etc.). A segunda, constitutiva, não seria observável na superfície do texto e seria apenas detectável por meio da memória discursiva (reconhecimento do uso de termos, expressões e predicções características de uma dada formação social e ideológica) (MELO, 2009).

vertente contribuiu, sobretudo, para a definição do problema a ser investigado e formulação dos métodos de investigação do discurso político. A ACD passa a ser apresentada a seguir.

3.2.2.1 A Análise Crítica do Discurso

As origens da ACD podem ser remetidas à linguística crítica (LC), abordagem desenvolvida por um grupo de pesquisadores da Universidade de East Anglia (Grã-Bretanha) na década de 1970. Para a LC, teorizar a linguagem é uma forma de intervir nela mesma e na estrutura social. O marco da criação da linguística crítica é a publicação da obra “*Linguagem e Controle*” (1979), de autoria de Roger Fowler, Gunther Kress, Bob Hodge e Tony Trew. Outros estudiosos passaram a se dedicar ao desenvolvimento desta abordagem na década de 1980 e, no ano de 1985, Norman Fairclough usa pela primeira vez o termo “análise crítica do discurso” em artigo publicado no “*Journal of Pragmatics*” (MAGALHÃES, 2005).

Destaca-se, porém, que a análise crítica do discurso não pode ser reduzida a uma continuidade da linguística crítica, pois:

Enquanto a LC desenvolveu um método para analisar uma pequena amostra de textos, a ADC desenvolveu o estudo da linguagem como prática social, com vistas à investigação de transformações na vida social contemporânea (Fowler, 1996; Fairclough, 2001). A ADC oferece uma valiosa contribuição de lingüistas para o debate de questões ligadas ao racismo, à discriminação baseada no sexo, ao controle e à manipulação institucional, à violência, à identidade nacional, à autoidentidade e à identidade de gênero, à exclusão social (MAGALHÃES, 2005, p. 4).

Como salienta Melo, “o princípio norteador da ACD sustenta-se na noção de que o discurso constitui e é constituído por práticas sociais, sobre as quais se podem revelar processos de manutenção e abuso de poder” (2009, p. 9).

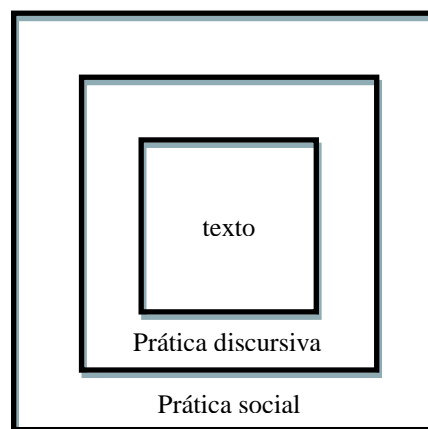
Entre os expoentes no desenvolvimento e na discussão da análise crítica do discurso, mencionam-se: Fairclough e Teun Van Dijk, ambos defensores da multidisciplinaridade da ACD. Decorre daí que, para Van Dijk (2013), a análise crítica do discurso não é uma linha de pesquisa, um método ou teoria. Ela é uma perspectiva (crítica) de produção de conhecimento.

Duas são as razões pelas quais a análise crítica do discurso pode ser assim nomeada:

Ela é crítica, primeiramente, no sentido de que busca discernir conexões entre a língua e outros elementos da vida social que estão normalmente encobertos. Entre eles: como a língua aparece em relações de poder e dominação; como a língua opera ideologicamente; a negociação de identidades pessoais e sociais (continuamente problematizadas através de mudanças na vida social) em seu aspecto lingüístico e semiótico. Em segundo lugar, ela é crítica no sentido de que está comprometida com mudanças sociais contínuas (FAIRCLOUGH, 2001, p. 230).

Para Fairclough, o discurso tem uma concepção tridimensional e é composto basicamente por três elementos: o textual, o discursivo e o social. Os textos devem então ser pensados dentro dos contextos em que circulam, implicando considerar as práticas discursivas e sociais que envolvem o texto. Por conseguinte, toda a produção linguística (texto) está envolvida em processos de produção, distribuição e consumo (práticas discursivas) que variam conforme os fatores sociais (TILIO, 2010). Para o linguista britânico, “o que está em jogo é a explicitação dos mecanismos de produção de sentidos a partir do funcionamento discursivo” (MELO, 2009, p. 14).

Figura 4 – A concepção tridimensional de discurso de Fairclough:



Fonte: Tilio (2010), p. 91.

Para Van Dijk, o objetivo principal da ACD é “o estudo crítico da reprodução discursiva da dominação social” (2013, p. 359). Já o interesse deste estudioso está na interface sociocognitiva da análise do discurso, tarefa limitada ao domínio definido pelo triângulo: discurso – cognição – sociedade.

[...] entendo o significado de “discurso” de forma ampla, ou seja, como “evento comunicativo”, incluindo a interação conversacional, a modalidade escrita da língua, bem como a expressão corporal, facial, diagramação do texto, imagens e qualquer outra “semiose” ou forma multimodal de significação. Semelhantemente, “cognição” envolve tanto a pessoal quanto a social, crenças, objetivos, avaliações e emoções e qualquer outra estrutura “mental” ou da “memória”, como as representações ou os processos envolvidos no discurso e na interação. E, finalmente, “sociedade” significa a inclusão, tanto do nível local ou micro tais como as interações interpessoais, quanto dos níveis mais altos como as estruturas sociais e políticas, definidas em termos variados como grupos, relações de grupos (como dominância ou desigualdade), movimentos sociais, instituições, organizações, processos sociais, sistemas políticos até as estruturas mais abstratas das sociedades e das culturas (VAN DIJK, 2013, p. 355).

De acordo com Van Dijk, “a orientação para problemas políticos e sociais da ACD precisa, em especial, de uma teorização sofisticada das intrincadas relações texto-contexto”

(2013, p. 355). Esta teorização é desenvolvida por ele e apresentada na obra intitulada “*Discurso e Contexto*” (2008).

Entendendo-se que a análise do discurso e a análise crítica do discurso são disciplinas transversais (com teorias próprias, métodos de investigação e instrumentos descritivos), o estudioso afirma que:

A ACD não fornece um método pronto para o estudo dos problemas sociais, [...] para cada problema social, é preciso realizar uma análise teórica completa de tal modo que o analista seja capaz de selecionar das estruturas sociais e discursivas as que devem ser analisadas e relacionadas (VAN DIJK, 2013, p. 355-356).

Em síntese, os estudos que adotam a perspectiva da análise crítica do discurso têm por foco os problemas sociais e se interessam especialmente no papel do discurso no abuso de poder ou na dominação. Uma vez estabelecido o problema a ser investigado, porém, deve-se reconhecer que não é possível fazer uma análise exaustiva do discurso, mas sim uma análise orientada com base nas questões levantadas pelo analista na investigação.

Como afirma Van Dijk:

Se quisermos estudar – como seria típico da ACD – as formas de exercício de poder dos falantes ou escritores por meio dos seus discursos, esses estudos devem analisar as estruturas discursivas que podem variar em função do poder social dos falantes ou escritores. Assim, o tom ou a entonação, a ordem das palavras, a seleção lexical, a coerência, os movimentos semânticos locais, a seleção tópica, os atos de fala, a organização esquemática, as figuras retóricas e as várias formas de interação que são, em princípio, sensíveis ao controle do falante ou escritor [são relevantes para o estudo] (2013, p. 356).

Embora não haja um método para a realização de estudos na perspectiva da análise crítica do discurso, Van Dijk (2013) aponta algumas estruturas discursivas que parecem ser mais relevantes nas pesquisas realizadas com ela:

Quadro 3 – Principais estruturas discursivas estudadas na ACD:

Estruturas discursivas	Tipos e Definições	Onde se encontram
Estruturas semânticas mais controladas pela consciência ou pelos	<p><i>Tópicos</i></p> <p>“Esquemas gerais, canônicos ou convencionais que consistem em categorias genéricas típicas, como são os casos da argumentação, da narrativa e das notícias” (p. 365). Os tópicos incorporam as informações mais importantes de um discurso e</p>	Presentes em títulos, manchetes, sumários, resumos, orações ou conclusões temáticas.

usuários da língua (escritores/falantes)	explicam toda a coerência do texto e da conversação. ¹⁹ <i>Significados locais</i> “Formas da (sintaxe das) sentenças e das relações formais entre orações ou entre sequências de orações: ordem, primazia, relações pronominais, vozes ativas e passivas, nominalizações e o controle de outras propriedades formais das orações e sequências” (p. 365). ²⁰	Dentre outros espaços, presentes nos significados implícitos como pressuposições, alusões, ambiguidades, etc.
Estruturas semânticas menos controladas pela consciência ou pelos usuários da língua (escritores/falantes)	<i>Estruturas “formais” sutis</i> Estruturas que indicam, especialmente, propriedades “pragmáticas” de um evento comunicativo, tais como: a intenção, o humor ou emoções do usuário; as suas perspectivas sobre os eventos sobre os quais comentam; e, as preocupações interacionais como a formação de uma impressão positiva de si.	Observáveis na entonação, nas estruturas sintáticas, nas estruturas proposicionais, nas figuras retóricas, bem como nas propriedades espontâneas da conversação – tais como: a tomada de turno, as correções, as pausas e as hesitações.

Fonte: Elaborado pela autora Cf. Van Dijk (2013).

Um modelo analítico para os estudos da ACD é sugerido por Chouliaraki e Fairclough (1999) e Fairclough (2001), com etapas que contemplam desde as análises estruturais e interacionais relativas ao problema social em foco até a reflexão crítica sobre a análise realizada.

¹⁹ Os tópicos são “macroestruturas semânticas” e derivados dos significados locais (microestruturas). Representam o que o discurso “quer dizer” em termos globais (VAN DIJK, 2013).

²⁰ “Os significados locais são o resultado da seleção feita pelos usuários nos seus modelos de eventos ou em suas crenças mais gerais, ou seja, as que são socialmente compartilhadas. Ao mesmo tempo, representam o tipo de informação que, sob o controle dos tópicos globais, influenciam mais diretamente os modelos mentais, e, assim, as opiniões e atitudes dos receptores. Com os tópicos, os significados locais são os mais lembrados e facilmente reproduzidos pelos receptores, e, por isso, com consequências sociais” (VAN DIJK, 2013, p. 361).

Quadro 4 – Etapas de um modelo analítico para a ACD:

- 1) Foco em um problema social dentro de perspectiva semiótica;
- 2) Identificação de obstáculos sociais para o problema em questão:
 - 2.1) Análise das práticas sociais e discursivas em que o problema está inserido;
 - 2.2) Análise semiótica da relação do problema com os demais elementos dentro das práticas em questão;
 - 2.3) Análise semiótica do discurso:
 - 2.3.1) Análise estrutural das ordens do discurso;
 - 2.3.2) Análise interacional entre texto e leitor:
 - 2.3.2.1) Análise interdiscursiva;
 - 2.3.2.2) Análise lingüística e semiótica;
- 3) Avaliação dos interesses da ordem social em não resolver o problema;
- 4) Propostas de possibilidades de mudanças para que os obstáculos identificados em 2 sejam superados;
- 5) Reflexão crítica sobre a análise.

Fonte: Tilio (2010, p. 95).

Neste modelo analítico, parte-se de um problema social que é influenciado pelo uso da linguagem e, na sequência, identificam-se os obstáculos sociais que contribuem para estabelecê-lo como um problema social. Nesta etapa de identificação dos obstáculos sociais, a análise se dá em diferentes instâncias: averiguando as práticas sociais e discursivas nas quais o problema está inserido (ex: o fator comercial é importante para uma editora publicar ou não um livro); identificando as práticas nas quais o discurso está inserido, considerando-o como atividade reflexiva que considera outros elementos na prática em questão (ex: identidades sociais); e, analisando o próprio discurso como um obstáculo (CHOULIARAKI; FAIRCLOUGH, 1999; TILIO, 2010).

Fairclough (2001) sustenta que, ao analisar o discurso como obstáculo, averiguem-se as ordens presentes na sua configuração e as relações estabelecidas entre texto e leitor. Esta análise interacional, voltada às relações entre texto e leitor, desdobra-se em dois momentos: a análise linguística multimodal (contemplando textos, gestos, etc.) e a análise interdiscursiva (presença de outros gêneros num texto e como eles são trabalhados nele).

Acabada a segunda etapa de análise, dedicada à identificação dos obstáculos sociais, o analista deve averiguar as razões pelas quais o problema não foi resolvido anteriormente – considerando aqui os possíveis interesses envolvidos. Na continuidade, o analista deve identificar possibilidades na superação de obstáculos e, por fim, refletir sobre os limites e as tendências na análise (CHOULIARAKI; FAIRCLOUGH, 1999; TILIO, 2010).

Destacadas algumas das características da análise crítica do discurso, a partir de Van Dijk e Fairclough, sintetizam-se algumas das contribuições desta abordagem à tese a seguir.

3.2.2.1.1 Aproximações com a Análise Crítica do Discurso

O meu primeiro contato com a Análise Crítica do Discurso foi através de duas disciplinas ministradas pelo Prof. Teun Van Dijk, então pesquisador visitante, no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro em 2016. Nesse ano, cursei como aluna visitante as disciplinas: *Discurso e Sociedade I* (março a julho) e *Discurso e Sociedade II* (agosto a dezembro). A partir destas atividades, pude me familiarizar com a trajetória da análise do discurso, com o desenvolvimento da perspectiva da ACD e também realizar exercícios práticos de análise de materiais com a turma em sala de aula.

Estabelecido o contato com a Análise Crítica do Discurso e com o Prof. Teun Van Dijk, tive a oportunidade de realizar um período de doutorado sanduíche no exterior sob a sua orientação em 2017.²¹ Tive então como destino a Universitat Pompeu Fabra (UPF), localizada na cidade de Barcelona (Espanha), e durante a minha estadia realizamos diversas reuniões de orientação.²² Como resultado, a perspectiva da ACD está representada nesta tese de distintas formas. Foi contemplada, inicialmente, pelo fato de que a tese: considerou os contextos sociais e políticos em que se inseriam os discursos sobre a política de cotas; buscou explicar os discursos em termos das propriedades de interação social e estruturas sociais em que se deram; e, focou em como os discursos se estruturavam de modo a defender a conservação ou mudança da instituição universitária no Brasil (VAN DIJK, 2015a).

Seguindo as proposições da ACD, a análise contemplou os discursos como eventos comunicativos. E, embora se entendesse que os discursos pudessem ganhar expressões multimodais (textual, gestual, etc.), enfocou-se apenas na modalidade escrita e falada da língua (textos e interações conversacionais). Através dos discursos nestas duas modalidades, foi possível conhecer elementos constitutivos da cognição dos agentes políticos e burocráticos (representações sobre a universidade e aspectos estruturantes da política). A sociedade foi então considerada ao se levar em conta os tipos de relações entre os grupos analisados e quais

²¹ A mobilidade acadêmica foi realizada com bolsa de estudos obtida através do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (edital nº 19/2016), da CAPES.

²² Neste período, contei ainda com acesso a variados recursos relativos à temática da ACD (bibliotecas físicas, repositórios virtuais, etc.) e frequentei o espaço do Grupo de Estudos de Discurso – coordenado pelo Prof. Teun Van Dijk. Pude também participar do *Simpósio da Associação de Estudos sobre Discurso e Sociedade (EDISO)* (junho de 2017, na UPF em Barcelona) e apresentar e discutir parte das primeiras análises realizadas no *6º Congresso Ibero-Americano em Investigação Qualitativa* (julho de 2017, na Universidad de Salamanca – Espanha). Após o doutorado sanduíche, outra importante oportunidade de qualificação da discussão aqui proposta foi a participação na *XI Jornada de Estudos do Discurso* (novembro de 2017, na PUC-Rio – Brasil).

eram suas instituições de pertencimento. Considerou-se, ainda, que as estruturas discursivas poderiam variar em função do poder social do escritor ou falante. No que tange às estruturas discursivas, a análise enfocou estruturas semânticas mais controladas pela consciência ou pelos usuários da língua: tópicos, significados locais, dentre outros.

Ao contemplar na análise os processos de elaboração da Lei de Cotas e de implementação desta política afirmativa, a tese também considerou que esta produção linguística (Lei nº 12.711 de 2012) estava envolvida em processos de produção, distribuição e consumo que variavam de acordo com os fatores sociais (contextos, agentes, etc.). Considerou, portanto, a possibilidade de se “relacionar propriedades típicas do micronível da escrita, da fala, da interação e das práticas semióticas a aspectos típicos do macronível da sociedade como grupos, organizações ou outras coletividades e suas relações de dominação” (VAN DIJK, 2015a, p. 9 - 10).

Como afirma Bourdieu (2008), algumas vertentes da linguística levam em conta apenas um dos fatores em jogo nos processos de produção e circulação linguística que agem no mundo social: o código sem considerar sua singularidade conjuntural, incorrendo no erro. Nesta tese, a articulação da análise crítica do discurso com a Sociologia permitiu evitar este equívoco e, além disso, auxiliou no atendimento das exigências de uma abordagem multidisciplinar nos estudos da ACD.

Contributos da análise crítica do discurso foram contemplados ainda em outros aspectos da tese e são apresentados na continuidade – juntamente com contribuições da Sociologia e das Políticas Públicas.

3.3 Técnicas de coleta e análise de dados

A coleta de dados para esta tese teve início com o levantamento de informações sobre o ensino superior brasileiro, de modo a auxiliar no entendimento do contexto no qual a criação da Lei de Cotas está imersa e o papel social que esta medida governamental cumpre. Foram realizadas pesquisas bibliográficas sobre o tema da educação superior no mundo e sobre a instituição universitária no Brasil, assim como foram consultados bancos de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Ministério da Educação (MEC) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

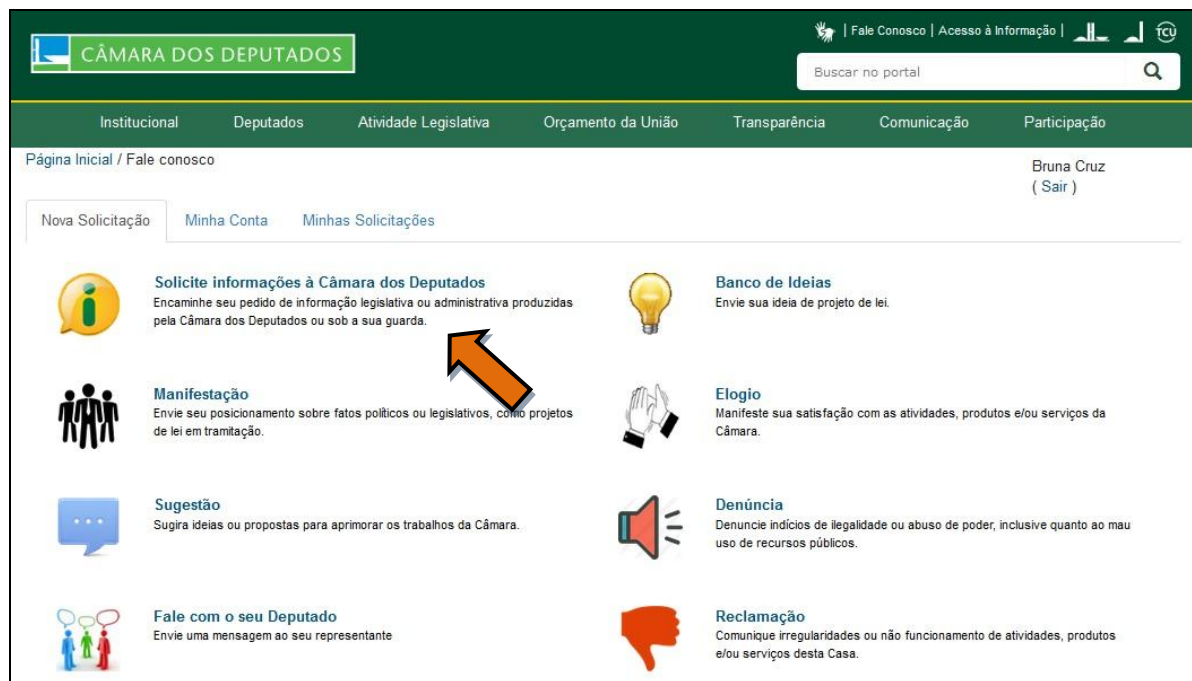
Na sequência, diversas fontes de informação foram consultadas para a compreensão dos contextos da produção e da prática da Lei de Cotas. Elas são expostas a seguir.

3.3.1 Reconstituindo a tramitação da Lei de Cotas

A pesquisa e análise documental desempenharam papéis relevantes para a reconstituição do contexto da produção da Lei de Cotas. Entendeu-se por documento: “qualquer suporte que contenha informação registrada, formando uma unidade, que possa servir para consulta, estudo ou prova. Incluem-se nesse universo os impressos, os manuscritos, os registros audiovisuais e sonoros, as imagens, entre outros” (APPOLINÁRIO, 2009, p. 67).

A busca por documentos teve início com consultas aos portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, seguidas por solicitações a estas duas Casas Legislativas através da Lei de Acesso à Informação (LAI).²³

Imagem 1 – Portal da Câmara dos Deputados (solicitação via LAI):



Fonte: *print screen* do Portal da Câmara dos Deputados.

Reuniram-se, assim, registros escritos e sonoros relativos à tramitação da Lei de Cotas. Os registros obtidos eram dados primários, originais, não tendo recebido qualquer tratamento analítico previamente (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

Identificou-se que ao longo da tramitação do texto no Congresso Nacional foram anexados ao projeto de lei originário outros 16 PLs – os quais, em maior ou menor medida,

²³ Instituída em 18 de novembro de 2011, a LAI (Lei nº 12.527 de 2011) regula o acesso a informações dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e das entidades controladas direta ou indiretamente pela União, estados, Distrito Federal e municípios, dando também outras providências. Entre as suas diretrizes está a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção” (Art. 3º, inciso I) (BRASIL, 2011, s.p.).

foram contemplados nas discussões realizadas no Legislativo e por isso se somaram ao *corpus* de pesquisa. Além dos projetos de lei, outros gêneros textuais foram produzidos nesta etapa (13 pareceres, 7 emendas, etc.) e constituíram as principais fontes de informação. Completam este quadro: atas de reuniões realizadas em comissões temáticas do Congresso, o texto da Lei (final de 2012 e atualizado em 2016), o Decreto e a Portaria Normativa emitidos pelo Poder Executivo e o discurso da sanção presidencial.²⁴

Reunidos os documentos que compunham a etapa da elaboração da Lei de Cotas, fez-se uma primeira leitura dos textos para fins de familiarização com o conteúdo – fazendo-se, assim, a leitura flutuante dos mesmos (BARDIN, 1995). Verificou-se então que os distintos gêneros textuais contribuíram de diferentes maneiras para o entendimento do contexto sociopolítico da elaboração da Lei e para a compreensão do discurso político.

As atas de reuniões consistiram fontes de informação para a reconstituição do contexto sociopolítico, uma vez que apresentavam dados como: local, data, integrantes das comissões, lista de presenças, etc. Já as fontes de informação sobre o discurso político foram, sobretudo, os projetos de lei, os pareceres e os votos, pois, de maneira geral, eles apresentavam algum tipo de justificativa em seu texto. Através da justificativa, podia-se verificar o sentido atribuído pelos agentes políticos às suas ações e as suas visões de mundo a respeito da instituição universitária e dos aspectos estruturantes desta ação afirmativa.

Posteriormente, buscou-se complementar as informações dos agentes políticos atuantes na tramitação do PL originário à Lei de Cotas (filiação partidária, breve biografia, etc.).²⁵ Outros documentos contribuíram para o conhecimento da composição do Congresso Nacional no período da tramitação da Lei de Cotas (1999-2012) e para a melhor caracterização dos agentes políticos que frequentavam os espaços nos quais a Lei foi discutida e redigida. Consultaram-se as publicações anuais de autoria do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), intituladas “*Os Cabeças do Congresso Nacional*”, com a finalidade de identificar se os envolvidos no processo de elaboração da Lei constavam entre os 100 parlamentares mais influentes que são listados em cada publicação ou se constavam entre os parlamentares em ascensão. O cruzamento destas informações (agentes políticos atuantes na tramitação do PL originário à Lei de Cotas x parlamentares influentes ou em ascensão neste período) auxiliou no entendimento das forças políticas envolvidas na produção desta Lei.

²⁴ Para mais informações sobre como se constituiu o *corpus* de pesquisa nesta etapa de análise, ver: Apêndice A.

²⁵ Nem todos os documentos coletados apresentavam as informações completas dos agentes políticos (nem todos os projetos de lei identificavam a filiação partidária de seu autor à época, por exemplo). Fato que implicou a necessidade de buscas por tais informações.

Ainda no intuito de qualificar o entendimento do processo de produção da Lei de Cotas, cursei duas capacitações ofertadas pelo Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal na modalidade de educação à distância. Nomeadamente, os cursos: “*O Poder Legislativo*” (março de 2016) e “*Processo Legislativo Federal*” (setembro a novembro de 2017). Ambos auxiliaram a compreender as competências do Legislativo brasileiro, os ritos obrigatórios na tramitação, dentre outros elementos.

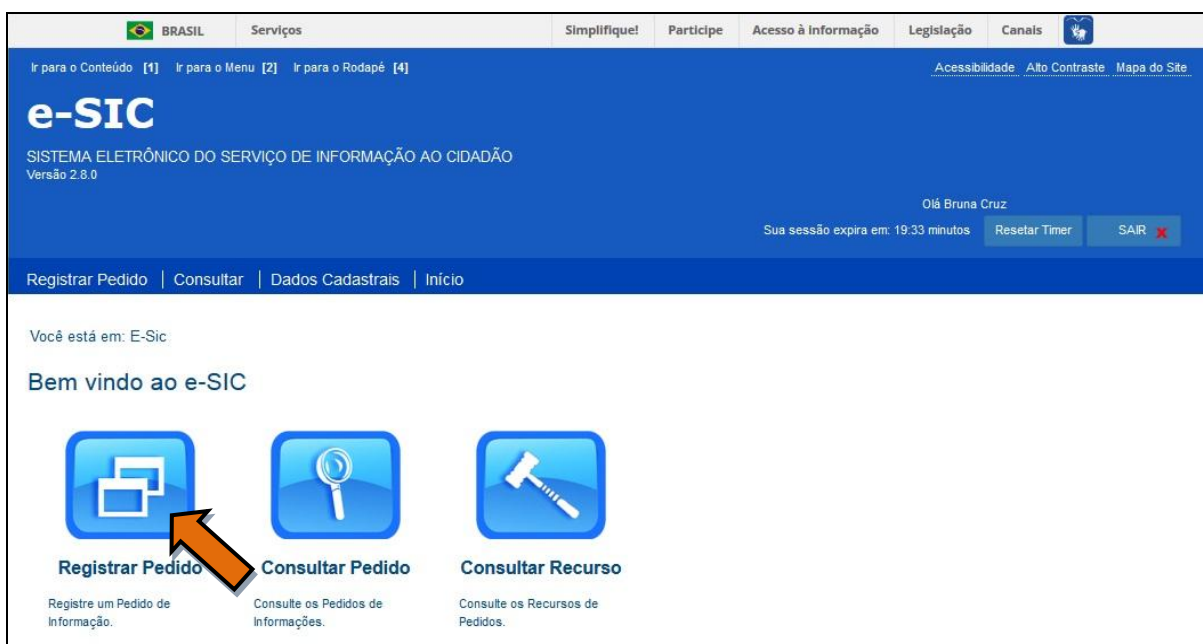
A coleta de informações para o estudo comparado teve continuidade a fim de reconstituir o processo de implementação da política de cotas, a qual é explicitada a seguir.

3.3.2 Acompanhando a implementação da política de cotas

O entendimento do contexto da prática da Lei de Cotas dependeu da busca de dados por outras fontes de informação e teve início com uma pesquisa bibliográfica relativa aos debates sobre ações afirmativas realizados na UFC e UFRGS antes da Lei. Esta pesquisa teve por propósito verificar se o tema das ações afirmativas já era abordado nestas instituições e, caso já fosse, qual era a receptividade local a políticas deste tipo.

Na continuidade, buscou-se compreender o que se passou em âmbito institucional após a sanção presidencial da Lei: quais foram os movimentos realizados no sentido do cumprimento de suas exigências e quais os contornos que a política ganhou nas duas universidades. Realizaram-se, então, consultas aos *sites* de cada instituição e também pedidos de informação através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC).

Imagem 2 - Site do e-SIC (solicitação via LAI):



Fonte: print screen do site do e-SIC.

Neste primeiro momento, através dos *sites* das universidades e do e-SIC, reuniram-se registros escritos que correspondiam a distintos gêneros textuais (atas, decisões, resoluções, etc.). Estes documentos tinham como seus autores as reitorias ou órgãos vinculados a elas e estabeleciam alguma diretriz relativa à implementação da Lei nestas universidades.

Após leitura flutuante dos registros escritos, constatou-se que os gêneros textuais também contribuíam de diferentes formas para o entendimento do processo de implementação da política de cotas. As atas de reuniões dos conselhos forneciam informações relativas ao contexto institucional e, em alguma medida, sobre pontos de concordância e discordância entre os conselheiros – isso porque parte destes documentos preservavam os tópicos das falas realizadas ou trechos de intervenções. Já o entendimento dos desenhos que a política veio a assumir em cada universidade se deu, sobretudo, através das decisões e resoluções – uma vez que determinavam como se daria o processo de adequação à exigência da reserva de 50% das vagas (gradual ou não), estabeleciam a criação de novos órgãos, etc.

Considerado este primeiro passo, a adequação das duas universidades à Lei de Cotas através de resoluções dos seus conselhos, seguiu-se a coleta de dados com o intuito de aprofundar o entendimento do processo de implementação no cotidiano. Se, no passo anterior, buscou-se conhecer a perspectiva dos membros dos conselhos universitários, interessava agora conhecer as perspectivas dos outros agentes burocráticos que atuavam no cotidiano da política. Realizaram-se, então, entrevistas presenciais com docentes e técnicos nas duas universidades federais para o entendimento de como estes indivíduos decifravam o seu mundo social e nele agiam (MAY, 2004).

Optou-se pela realização de entrevistas semiestruturadas, no qual se segue um roteiro com questões previamente definidas a fim de delimitar o volume de informações e delimitar o tema, mas também se permite fazer perguntas adicionais para a elucidação de dúvidas ou recompor o contexto da entrevista caso o informante fuja do tema ou tenha dificuldades com ele (BONI; QUARESMA, 2005). A escolha se mostrou adequada uma vez que estava definida de modo a contemplar os pontos de interesse da tese e também viabilizar aos entrevistados a apresentação de novos pontos que julgassem relevantes a esta investigadora para o entendimento do processo. Para garantir certa comparabilidade entre as respostas obtidas, utilizou-se o mesmo roteiro com docentes e técnicos.²⁶

As entrevistas se deram por amostra definida de maneira proposital, sendo então constituída por elementos representativos da população-alvo de forma intencional e não se

²⁶ Para o detalhamento do roteiro de entrevistas, ver: Apêndice C.

baseando em procedimentos estatísticos (SELLTIZ, 1987). Os docentes entrevistados ocupavam cargos de coordenação de curso ou de coordenação de comissão de graduação e os técnicos atuavam como secretários nestes mesmos espaços. Os entrevistados estavam vinculados a cursos de três áreas de conhecimento: Saúde, Humanas e Exatas, conferindo diversidade à amostra.

A opção por esta composição amostral se justifica pelo fato de que os entrevistados eram agentes com amplo conhecimento das rotinas acadêmicas e das demandas discentes em cada curso, sendo responsáveis pela gestão cotidiana da política afirmativa. Além disso, entendeu-se que a diversidade dos cursos aos quais estavam vinculados os entrevistados propiciaria discursos sobre distintas realidades no interior de uma mesma instituição. Na UFC, as entrevistas foram realizadas no mês de novembro de 2016. Na UFRGS, as entrevistas foram realizadas nos meses de março e abril de 2017. Entre as duas universidades, realizaram-se um total de 17 entrevistas (9 na UFC e 8 na UFRGS).

Explicitadas as técnicas de coletas de dados e as fontes de informação relativas aos contextos da produção e da prática da Lei de cotas, cabe discorrer sobre as estratégias de análise dos dados utilizadas nesta tese.

3.4 A análise dos dados

A Lei de Cotas é fruto de iniciativas de agentes do campo político (agentes políticos) e ela se realiza mediante sua implementação – esta última, realizada por agentes atuantes no campo universitário (agentes burocráticos). Por estes motivos, o foco da análise incidiu sobre o discurso político no contexto da produção da Lei de Cotas e sobre as interpretações da Lei e de seus desdobramentos, observáveis no discurso burocrático, no contexto da prática.

O discurso assume papel central nesta tese e, para apreendê-lo, utilizou-se de contribuições da abordagem da análise crítica do discurso. Estabelecidos e incorporados alguns dos pressupostos da ACD (conforme indicado no item “*A análise do discurso e suas vertentes*”, subitem “*Aproximações com a análise crítica do discurso*”), fez-se uso de diferentes procedimentos analíticos no tratamento dos documentos coletados.

A análise do contexto da produção da Lei de Cotas teve início com a leitura flutuante dos documentos relativos à sua tramitação e com a identificação dos temas contemplados nos projetos de lei que compuseram o *corpus* desta etapa. Iniciou-se então pela análise temática (AT), a qual se pauta por descobrir os núcleos de sentido que compõem uma comunicação, cujas presenças ou frequências tenham significado para o objeto analítico visado. A AT é um tipo de categorização que pode ser representado por uma palavra, uma frase, um resumo, pois

a noção do tema se relaciona com uma afirmação a respeito de determinado assunto (MINAYO, 2010).

A análise temática destes documentos significou ao entendimento do contexto da produção da Lei o que a entrevista semi-estruturada significou ao contexto da prática: a AT representou a possibilidade de se captar nos discursos dos agentes políticos pontos que não haviam sido previamente estabelecidos pela pesquisadora, ao deixá-los “falar” de modo não-direcionado, houve espaço para que trouxessem novas informações.

Entendeu-se, porém, que a escolha dos temas contemplados pelos agentes políticos nos seus discursos não era despropositada, mas também revelava a leitura que faziam de seu contexto comunicativo. Este contexto não corresponderia a uma situação objetiva, mas sim a um modelo mental que influenciaria, por exemplo, o estilo gramatical adotado – além da seleção de assuntos abordados em dada ocasião. Este modelo mental apresentaria as seguintes características: ambiente (tempo/período; espaço/lugar/entorno); participantes; o eu-mesmo (papéis comunicativos; papéis sociais/identidades; relações entre os participantes; crenças e conhecimentos compartilhados; intenções e objetivos); e, ações/eventos comunicativos ou de outra natureza (VAN DIJK, 2012).

No que concerne a este último elemento, relativo às ações/eventos, entendeu-se que podiam ser enquadrados em cinco categorias: (a) atos de fala (afirmar, perguntar, prometer, etc.); (b) atos de comunicação (contar, protestar, etc.); (c) atos sociais (cooperar, defender, etc.); (d) atos políticos (votar, governar, etc.); e, (e) atividade social (visitar o médico, participar de uma palestra, etc) (VAN DIJK, 2012). Após a análise temática, realizou-se então a leitura dos documentos a fim de verificar os contextos comunicativos sinalizados pelos agentes políticos.

A análise do discurso político teve continuidade visando averiguar as noções de obrigação e permissão relativas à universidade, ao Estado brasileiro e aos agentes políticos e implicou a realização da análise deôntica. Ela se pautou então pelo uso das sentenças deônticas, associadas à noção de obrigação e de permissão. Entendeu-se que a noção de obrigação estava associada à ideia de necessidade e a noção de permissão estava relacionada à ideia de possibilidade (LYONS, 1977). Considerou-se também que as obrigações podem ser internas/morais (imposição da consciência ou costumes arraigados, por exemplo) ou externas/materiais (exigências do mercado de trabalho, por exemplo). Já as permissões passam por valores como sugestão, concessão ou autorização (ALMEIDA, J., 1988). Inicialmente, consideraram-se como demarcadores de obrigação as expressões: “deve-se”, “é

necessário”, “é preciso” e equivalentes; e se consideraram como demarcadores de permissão as expressões: “pode-se”, “é oportuno”, “é recomendável” e equivalentes.

A análise do discurso político e do discurso burocrático, em perspectiva comparada, teve início a seguir. Para viabilizá-la foi necessário estabelecer os elementos do discurso político que eram interessantes à tese – as contribuições advieram de diferentes áreas.

Para o linguista Patrick Charaudeau (2017), o discurso político realiza uma encenação que segue o cenário clássico de contos populares e narrativas de aventura, a qual se assenta em três eixos.

O discurso político, que procura obter a adesão do público a um projeto ou a uma ação, ou a dissuadi-lo de seguir o projeto adverso, insiste mais particularmente na *desordem social* da qual o cidadão é vítima, na *origem do mal* que se encarna em um adversário ou um inimigo, e na *solução salvadora* encarnada pelo político que sustenta o discurso (CHARAUDEAU, 2017, p. 91. Grifos do autor).

Para estudiosos do campo das Políticas Públicas, as medidas governamentais designadas como políticas resultam frequentemente da: realização de um diagnóstico, identificação de um problema público e indicação de uma ou mais soluções. Ao longo dos anos, desenvolveram-se então diferentes ferramentas para o auxílio do analista de política pública nestas tarefas.²⁷

Buscando articular estas duas visões, advindas de campos distintos, adotou-se uma postura propositiva e se realizou a análise do discurso político e de suas interpretações a partir de três eixos: *as visões do problema público*, *as visões da solução do problema público* e *as visões dos possíveis efeitos da solução*. A análise do primeiro eixo, relativo ao diagnóstico do problema, especificamente, contou ainda com instrumentais do campo de Políticas Públicas para o seu detalhamento.

De acordo com Secchi (2016), o diagnóstico é um trabalho analítico de identificação de um problema público – podendo contemplar o seu contexto de origem, a sua amplitude, a sua intensidade e as suas tendências. O autor sugere, então, uma lista de questões para a formulação de diagnósticos. Tal lista norteou a leitura dos materiais, auxiliando na identificação e caracterização dos diagnósticos realizados pelos agentes em foco.

²⁷ Citam-se, entre elas: a análise SWOT e a árvore de problemas.

Quadro 5 – Perguntas norteadoras para a elaboração de diagnósticos por tipo:

DIAGNÓSTICO DE CONTEXTO	
<p style="text-align: center;">Origem do problema e histórico</p> <p>Refere-se às raízes do problema e ao quadro atual.</p>	<p>Quando o problema começou a ser percebido?</p> <p>Como o problema se desenvolveu ao longo do tempo? Quais foram os pontos de inflexão (aumento ou esvaziamento)? No caso de agravamento do problema e suas consequências, como se pode identificá-lo (dados qualitativos ou quantitativos)?</p> <p>A questão é relacionada a um problema (escassez, risco, etc.) ou a uma oportunidade (ações de outros governos, organizações não-estatais, etc.)?</p> <p>Quais acontecimentos deram ênfase ao problema (notícias em meios de comunicação, declaração de atores políticos, mobilização cidadã, etc.)?</p> <p>Quais foram as tentativas de enfrentamento já realizadas? Por que elas falharam?</p> <p>Quais evidências há sobre a inação estatal ou de outros atores?</p>
<p style="text-align: center;">Análise política</p> <p>“[...] descrição dos atores envolvidos com o problema público, suas relações com os problemas, perspectivas, interesses e sentidos de urgência. Atores políticos são sujeito individuais ou coletivos que agem intencionalmente na arena política” (SECCHI, 2016, p. 41).</p>	<p>Quem foram os atores que levantaram o problema e fizeram com que ele ganhasse relevância? Qual relação eles têm com o problema?</p> <p>Quais atores negam o problema? Qual relação eles têm com o problema?</p> <p>O que os atores ganham ou perdem com a manutenção do <i>status quo</i> ou com a sua alteração?</p> <p>Quais os interesses contrastantes que motivam os atores? E quais as crenças contrastantes?</p> <p>Quais os recursos políticos, técnicos, financeiros, organizacionais e de tempo os atores possuem?</p> <p>Quantas e quais coalizões de atores foram formadas? Que demonstrações de organização e atuação conjunta podem ser percebidas?</p> <p>Por que até hoje esse problema não foi resolvido politicamente?</p>

<p style="text-align: center;">Análise econômica</p> <p>“[...] refere-se aos custos diretos e indiretos que podem ser assumidos pelo governo ou distribuídos pela sociedade ou grupos. A análise econômica do problema também refere-se aos custos de oportunidade, ou seja, quanto governo e sociedade estão deixando de ganhar em tributos ou em outras formas de ingressos financeiros devido à falta de ação ou de enfrentamento ao problema” (SECCHI, 2016, p. 43).</p>	<p>Quais são os custos do problema para o governo?</p> <p>Quais são os custos do problema para a sociedade?</p> <p>Como estão distribuídos os custos entre os atores?</p> <p>Caso se trate de uma oportunidade (solução não implementada), quando Estado e sociedade estão deixando de ganhar pela falta de ação (custos de oportunidade)?</p>
<p style="text-align: center;">Análise sociocultural</p> <p>“[...] trata da verificação das instituições informais, ou seja, os hábitos, costumes, estilos e barreiras culturais que fazem que o problema se acentue” (SECCHI, 2016, p. 44).</p>	<p>Qual é o comportamento das pessoas diante do problema?</p> <p>Que estratégias os atores afetados usam para driblar o problema?</p> <p>Que tipo de fenômeno social envolve o problema? Que barreiras culturais, hábitos e costumes influenciam o comportamento dos atores no problema?</p> <p>Em que diferem os sintomas do problema nesse contexto em comparação a outros países, estados, municípios?</p>
<p style="text-align: center;">Análise jurídico-legal</p> <p>“[...] refere-se às leis ou interpretações judiciais que envolvem o problema público em análise. [...] Problemas de falhas de implementação da legislação pertinente também podem ser considerados nessa parte da análise” (SECCHI, 2016, p. 43-44).</p>	<p>Que legislação federal, estadual ou municipal, decretos, portarias ou outros instrumentos regulatórios envolvem o problema? O que preveem tais regulamentações?</p> <p>Que interpretações judiciais foram dadas para casos excepcionais?</p> <p>De que forma a legislação está sendo implementada pelos órgãos competentes ou destinatários da política pública? Há desvios de implementação? Quais são os motivos destes desvios?</p>
DIAGNÓSTICO DE AMPLITUDE	
<p>Trata de quanto e a quem o problema atinge, se é de ordem privada ou pública (SECCHI, 2016).</p>	<p>Quantos e quais atores são atingidos pelo problema no momento?</p> <p>Quantos e quais atores correm o risco de serem atingidos pelo problema no futuro?</p>
DIAGNÓSTICO DE INTENSIDADE	
<p>Trata da gravidade do problema, compreendendo sua intensidade absoluta e intensidade relativa. A intensidade absoluta reflete o quanto o problema é grave em si; a intensidade relativa reflete o quanto o problema é grave se comparado a outros problemas (SECCHI, 2016).</p>	<p>Se nada for feito, o que vai acontecer?</p> <p>Quanto esse problema é grave se comparado a outros problemas da mesma comunidade política?</p>

DIAGNÓSTICO DE TENDÊNCIA	
<p>Trata da projeção de quanto o problema se intensificará. “Existem basicamente cinco padrões para identificar a tendência de um problema [(problemas súbitos, problemas incrementais, problemas em declínio, problemas estáveis e problemas cíclicos)].²⁸ Para analisá-los, duas variáveis são importantes: a intensidade do problema e o tempo” (SECCHI, 2016).</p>	<p>O problema surgiu de repente?</p> <p>Algum evento levou o problema público a merecer mais atenção no momento?</p> <p>O problema se agrava de forma contínua e crescente ao longo do tempo?</p> <p>O problema se reduz de forma contínua ou merece menos atenção ao longo do tempo?</p> <p>O problema se mantém constante ou merecedor da mesma atenção ao longo do tempo?</p> <p>O problema apresenta variações de incidência, aumento e redução, ao longo do tempo?</p>

Fonte: elaborado pela autora Cf. Secchi (2016).

A partir da análise orientada por estas questões, interessou compreender se e como os agentes políticos e burocráticos formulavam seus diagnósticos – não com a finalidade de propor novas formulações, mas a fim de conhecê-los e compará-los para vislumbrar as suas visões de mundo.

A análise dos documentos teve continuidade através da análise argumentativa. Com a análise argumentativa, buscou-se compreender como os diferentes agentes em foco (agentes políticos e burocráticos) apresentavam e organizavam os seus argumentos e como estruturavam o raciocínio que orientava a defesa de seus pontos de vista de modo a influenciar os seus interlocutores (CHARAUDEAU, 2008). Coube, portanto, averiguar: quais argumentos eram apresentados pelos agentes atuantes nos contextos da produção e da prática desta política afirmativa nos três eixos previamente estabelecidos (visões do problema, da solução e dos possíveis efeitos da solução) e se haveria correspondência entre os argumentos empregados por eles em cada eixo – com destaque especial para os argumentos de prova.

²⁸ “Problemas súbitos: [...] ocorrem de repente, sem uma periodicidade prevista, e que, mesmo que objetivamente estejam ‘estáveis’, recebem um pico de atenção pública por causa de algum evento extraordinário. Passado o pico de atenção, em geral, estes problemas voltam aos seus padrões normais de intensidade. Exemplos de problemas súbitos são uma epidemia de uma doença desconhecida uma onda de criminalidade, uma catástrofe climática ou um escândalo de corrupção que foi desvendado e ganhou atenção dos diversos atores. Problemas incrementais: [...] [agravam-se] de forma contínua e crescente ao longo do tempo, ou causam um desconforto progressivo nas pessoas. Um bom exemplo é a superlotação das vias urbanas nas grandes cidades (congestionamento). [...] Problemas em declínio: [...] perdem força ou atenção pública de forma progressiva. São problemas públicos incrementais no avesso. Um exemplo é o analfabetismo no Brasil, que ao longo do tempo foi combatido e reduzido sucessivamente por programas governamentais na área de educação. Problemas estáveis: [...] mantêm constante gravidade ou mesma intensidade de atenção pública ao longo do tempo. Exemplos são a precariedade dos hospitais e das escolas públicas. Problemas cíclicos: [...] mantêm um padrão contínuo de aumento e diminuição de sua intensidade ao longo do tempo. Um exemplo é a falta de banheiros nas praias brasileiras que, apesar de constante, atrai a atenção pública em época de verão” (SECCHI, 2013, p. 49).

Segundo Charaudeau (2017), o discurso político se ocupa principalmente de mostrar a força da razão (“o que eu creio ser verdadeiro e o que você deve crer verdadeiro”) através de dadas condições de argumentação. Entre tais condições, pode-se mencionar o uso de argumentos destinados a produzir efeitos de prova:

Quadro 6 - Tipos de argumentos de prova no discurso político com exemplos:

Tipo de argumento	Exemplo
Força das crenças partilhadas	“Não se pode querer salvar a República. “ (A República tem valor universal.)
Peso das circunstâncias e de sua contrapartida	“Não podemos esconder que o mundo moderno está engajado em um processo de globalização econômica. A questão é controlá-la. “
Vontade de agir	“Eu colocarei toda minha energia e toda minha vontade na realização dessa nova política. “
Risco	“A esquerda ou a insegurança. “
Autoridade de si ou de outro	“Uma vez eleito representante do povo, pedirei a prestação de contas do presidente da República. “ “Além do mais, nessa empreitada, tenho o total apoio do presidente da República. “
Desqualificação do adversário (Mediante ataque direto ou indireto a ele)	“Vossa Excelência não tem nenhuma moral. “ “Há pouco, Vossa Excelência era contra a redução do mandato do Presidente da República; agora, Vossa Excelência defende esse projeto. “
Analogia (com fatos, comparações ou metáforas)	“Lembrem-se das greves de 1995, que paralisaram a França e que foram resultado de uma política autoritária. “ “Não se pode permitir que existam campos de concentração na Bósnia. “ “Será que continuaremos a patinar, como fizemos o ano passado, na estrada do declínio e da decadência, ou será que iremos reagir e arrancar a França de sua má sorte [...]?”

Fonte: elaborado pela autora Cf. Charaudeau (2017, p. 102-104).

Entendeu-se que através da análise argumentativa seria possível averiguar não apenas as versões de mundo competitivas nos diferentes momentos (elaboração e implementação da Lei), mas também averiguar as maneiras diferenciais de se comunicar dos agentes atuantes no campo político e no campo universitário.

A sistematização e análise dos documentos foram realizadas com auxílio do *software* NVivo, programa que apresenta recursos para a armazenagem e o tratamento de dados de pesquisas qualitativas ou mistas. Em um “projeto” (arquivo), dispuseram-se as fontes de dados escritas e sonoras e criaram-se os “nós” (os temas, as categorias e os conceitos) pertinentes à tese (TEIXEIRA, A. N., 2011).

Os quadros a seguir sintetizam os procedimentos metodológicos adotados:

Quadro 7 – Sistematização dos procedimentos metodológicos:

Objeto empírico:	LEI 12.711 DE 2012 (Lei de Cotas)	
Dimensões em análise:	Processo de elaboração	Processo de implementação
Agentes em foco:	Deputados federais, senadores e presidenta da República (Agentes políticos).	Docentes e técnicos (agentes burocráticos).
Discursos em foco:	Discurso político.	Discurso burocrático.
Técnicas de coleta de dados:	Pesquisa documental.	Pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas. Entrevistas com amostra proposital.
Fontes de dados:	Registros escritos e sonoros, disponíveis no portal da Câmara dos Deputados e no <i>site</i> do Senado Federal e solicitados via Lei de Acesso à Informação. Publicações do DIAP, disponíveis no <i>site</i> .	Registros escritos e sonoros, disponíveis nos <i>sites</i> das universidades e solicitados via e-SIC.
Técnicas de análise de dados:	Análise temática, análise argumentativa, análise deôntica.	Análise argumentativa e análise deôntica.

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 8 - Questões norteadoras e recursos dos procedimentos metodológicos:

Técnicas de coleta e fontes de dados	
Questões	Recursos
Quais os materiais que me permitem acessar ao objeto empírico?	Documentos e entrevistas semi-estruturadas.
Como será composto o <i>corpus</i> de pesquisa?	Documentos da tramitação, documentos da implementação e entrevistas com implementadores (amostra proposital).
Como posso acessar estes materiais?	Através de portais e sites, além de pedidos de informação às entidades.

Técnicas de análise de dados	
Questões	Recursos
Quais os temas abordados no discurso político dos projetos de lei?	Análise temática.
Quais os contextos comunicativos expressos nos discursos políticos dos PLs?	Análise do contexto comunicativo.
Como se articulam os argumentos dos agentes políticos e burocráticos?	Análise argumentativa.
Quais noções de obrigação e permissão que orientam os agentes no campo político e universitário?	Análise deontológica.

Fonte: elaborado pela autora.

Explicitados os procedimentos metodológicos que contribuíram para a elaboração desta tese, passa-se ao capítulo de contextualização.

4 O ENSINO SUPERIOR: CONSTITUIÇÃO DO CAMPO UNIVERSITÁRIO E IMAGINÁRIO SOBRE AS INSTITUIÇÕES UNIVERSITÁRIAS

As sociedades desiguais possuem distribuição não homogênea de poder e acesso à informação, facilidades e tempo para elaborar estratégias. Apesar desta variação, entende-se que todos os indivíduos pertencentes à espécie humana – provenientes de sociedades mais ou menos desiguais – contam com os mesmos poderes reflexivos. Desta forma, “não há razão para supor que eles não os ativam diuturnamente, na política assim como em quaisquer outros campos em que se achem imersos” (DOMINGUES, 2009, p. 13). Em outros termos, todos contam com a capacidade de mobilizar seus conhecimentos adquiridos em eventos experienciados – de maneira vivida, lida ou observada – de modo a orientar seus posicionamentos e discursos em distintas situações (VAN DIJK, 2012; 2015a).

Neste processo de constituição de conhecimentos e de exercícios de reflexividade, é de se observar alguns elementos da vida social. Nela, podem-se verificar arranjos relativamente mais estáveis e sedimentados, aspectos mais permanentes e estruturantes das relações sociais que devem ser compreendidos como instituições. As instituições que se desenvolvem lentamente podem ocasionar efeitos no universo hermenêutico da vida social, influenciando assim a cognição, os valores e as normas, os padrões estéticos (DOMINGUES, 2009).

Ainda no que tange às ideias, pode-se afirmar que elas:

[...] podem consolidar um *imaginário* (implicando memórias, específicas ou “magmáticas”, justificações do presente e expectativas para o futuro) e assim influenciar fortemente a práxis social, sendo ao mesmo tempo estáveis e mutáveis, dependendo também de como os interesses e o poder influenciam a sua evolução. É comum, pode-se sugerir, que seja um jogo dialético entre instituições e imaginário o que de fato ocorre, incluindo indivíduos bem como subjetividades coletivas em construção (DOMINGUES, 2009, p. 14).

As instituições, dentre as quais se destaca aqui a instituição universitária, podem fazer importantes contributos para a constituição de subjetividades coletivas. A proibição destas instituições em território brasileiro no período do Império, por exemplo, levou muitos daqueles que desejavam uma formação terciária a buscá-la em Portugal e a frequentar a Universidade de Coimbra. Resultou daí o compartilhamento de uma visão comum de país por muitos daqueles que viriam a exercer as ocupações mais privilegiadas numa época de mercado de trabalho restrito e, portanto, detentores de certo prestígio social (DOMINGUES, 2009; SAMPAIO, 1991). De maneira complementar, aqueles que ficavam de fora deste nível de ensino enxergavam a instituição universitária como espaço elitista e seus frequentadores ou egressos como portadores de saberes legitimados e, portanto, dignos de distinção.

O presente capítulo objetiva traçar o histórico da constituição do ensino superior no Brasil, dando destaque para o setor público e para três aspectos: a autonomia universitária, as formas de ingresso no ensino superior e a gratuidade do ensino público. Ao fazê-lo, entende-se que se auxilia a compreender as memórias relativas à instituição universitária brasileira que podem estar influenciando a práxis social dos propositores e implementadores de políticas públicas na atualidade. Sinalizar estas possíveis memórias é foco deste capítulo, porém, verificar como elas podem influenciar a práxis a partir do estudo da Lei nº 12.711 de 2012 é uma das tarefas dos capítulos posteriores.

4.1 A educação superior no Brasil: do surgimento à atualidade

O ensino superior brasileiro sempre foi regulamentado pelo governo, desde a sua instauração às diretrizes – mais ou menos detalhadas – referentes aos exames seletivos de ingresso. Quanto ao primeiro aspecto, cabe salientar que a instauração da educação superior no Brasil ocorreu no ano de 1808, ainda na condição de colônia portuguesa. Até então, a oferta deste nível de ensino era proibida e os interessados deviam buscá-la em Coimbra (ALMEIDA, S., 2006; DOMINGUES, 2009).

Com a vinda da família real para o Brasil em 1808, entre as medidas imediatas para o desenvolvimento da colônia, que se torna Reino Unido de Portugal e Algarves, Dom João VI cria a Faculdade de Medicina da Bahia durante sua passagem pela região. Em decorrência da transferência da Corte para o Rio de Janeiro, tornou-se também necessário implementar condições mínimas de infraestrutura para um contingente de, aproximadamente, 15 mil pessoas que chegaram à cidade. As primeiras instituições de ensino superior fundadas pelos portugueses no Brasil Colônia estavam diretamente articuladas às atividades militares, decorrentes da ocupação portuguesa e sua defesa. Para atender outras necessidades da Corte, com a concepção vigente de cunho estritamente profissionalizante, a formação foi ampliada: no período de 1808 a 1818, criaram-se os cursos de Cirurgia, Economia, Agricultura, Matemática, Desenho Industrial, Retórica, Filosofia, Pintura, Escultura e Engenharia Civil (COELHO; VASCONCELHOS, 2009).

No final do século XIX, existiam 24 estabelecimentos de ensino superior no Brasil (faculdades, academias, escolas superiores, etc.) com cerca de 10.000 estudantes. Com a possibilidade legal prevista na Constituição da República de 1891, a iniciativa privada começou a criar seus próprios estabelecimentos de ensino superior. É importante destacar, no entanto, que não havia iniciativas de criação de universidades nos moldes das universidades europeias tanto pelo poder público quanto pelo privado (COELHO; VASCONCELHOS,

2009). Segundo Anísio Teixeira (1989), a Universidade de Coimbra foi a universidade brasileira até o início do século XIX.

O processo de criação de universidades no Brasil enfrentou resistências tanto por parte de Portugal, como reflexo de sua política de colonização, como por parte de alguns brasileiros que não viam justificativa para a criação de uma instituição desse gênero no país, considerando muito mais adequado que as elites da época procurassem a Europa para fazer seus estudos superiores (FÁVERO, 1977). Ainda no que concerne ao posicionamento contrário do Estado, importa salientar que se compreendia que ele detinha e necessitava manter o monopólio da formação da força de trabalho habilitada para o desempenho de determinadas profissões, garantindo os interesses de poder, remuneração e prestígio (“distribuição de privilégios”) de certos grupos corporativos (CUNHA, 1980).

Como destaca Vieira (2013), é em meio a um novo contexto de industrialização e urbanização que, entre os anos 1890 e 1920, estabeleceu-se um sistema de educação de massa. Processo que contou com a expansão crescente da rede pública do ensino primário e com o surgimento de projetos de educação das elites em virtude da demanda pela reorganização do ensino superior. Nesta época, as primeiras instituições de ensino superior confessionais católicas e presbiterianas foram fundadas.

Em 1915, o governo federal autoriza a organização de uma universidade federal em decorrência da Reforma Carlos Maximiliano. O Decreto relativo ao tema (Decreto nº 11.530) afirmava que o governo federal poderia reunir as Escolas Politécnica e de Medicina do Rio de Janeiro, incorporando também uma das Faculdades livres de Direito quando achasse oportuno. A universidade estaria dispensada de taxa de fiscalização e ganharia um edifício para seu funcionamento. Cinco anos após este Decreto, em 1920, essa organização toma forma: através do Decreto nº 14.343, do Presidente Epitácio Pessoa, cria-se a Universidade do Rio de Janeiro (UFRJ) (BRASIL, 1915; 1920).

Posteriormente, em 1925, a Reforma Rocha Vaz (Decreto n. 16.782-A) promove novas alterações na regulamentação da educação superior com o objetivo de reforçar o controle do governo federal, mantém a UFRJ nos moldes em que havia sido criada e autoriza a criação de novas universidades, de acordo com seu modelo. Em 1927, repetindo a fórmula da reunião de faculdades foi criada a Universidade de Minas Gerais. Em 1935, cria-se a Universidade do Distrito Federal, a qual foi extinta 4 anos após a sua fundação (COELHO; VASCONCELHOS, 2009; VIEIRA, 2013).²⁹

²⁹ Cabe ressaltar que, embora “com nome de universidade, as instituições até então criadas, continuavam, na prática, isoladas, inexpressivas, como um mero conglomerado de faculdades, sem articulação e com uma reitoria

No que tange à Era Vargas, período entre 1930 e 1945, pode-se dizer que a educação superior experimentou dois movimentos distintos no setor privado e no setor público:

A Era Vargas foi pródiga para o setor privado em expansão. Além de estabelecer a imunidade fiscal para as instituições educacionais privadas, em todos os níveis, reconheceu a primeira universidade privada, a Católica do Rio de Janeiro. No que diz respeito ao setor público do ensino superior, a atuação varguista foi predominantemente de caráter controlador. Centralista ao extremo, transformou a Universidade do Rio de Janeiro em Universidade do Brasil, com a pretensão de fazê-la parâmetro destinado a submeter as iniciativas federalistas que despontavam em São Paulo, no Rio Grande do Sul e no próprio distrito Federal (VIEIRA, 2013, p. 25-26).

No final da Era Vargas, havia 5 universidades em território nacional:

[...] a Universidade do Brasil (antiga Universidade do Rio de Janeiro e que absorveu a Universidade do Distrito Federal, criada em 1935), a Universidade de Porto Alegre, originária da Escola de Engenharia de Porto Alegre, a Universidade de São Paulo, criada em 1934, a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, criada originariamente como Faculdade Católica em 1940 e passando a ser universidade em 1945 e, finalmente a Universidade Rural do Brasil, a segunda universidade federal em terras brasileiras, no ano de 1943 (ALMEIDA, S., 2006, p. 174).

Com a aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Lei nº 4.024), em 1961, e com a Reforma Universitária (Lei nº 5.540), em 1968, volta-se a dar margem à ampliação das universidades privadas e ao avanço deste setor que ainda hoje é predominante (VIEIRA, 2013).³⁰ Já a expansão das universidades públicas, em especial as federais, dá-se de maneira comparativamente tímida e ganha impulso em período recente.

Esse processo teria se dado a partir de 2003 e seria caracterizado por 3 ciclos: (a) a expansão para o interior (2003 a 2006), com a criação de aproximadamente 10 novas universidades federais em distintas regiões e a consolidação de 48 *campi* universitários; (b) a expansão com reestruturação (2007 a 2012), com a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)³¹ e a adesão da totalidade das instituições federais de ensino superior (IFES), ocasionando a implantação de 95 *campi*

que levou à disputa entre elas. Nenhuma alteração nos currículos, bem como nas suas práticas, foram desenvolvidas, continuando a atender aos imperativos de formação profissional” (COELHO; VASCONCELHOS, 2009, p. 8).

³⁰ Outros elementos relativos ao processo de expansão do setor privado serão apresentados posteriormente no item 4.1.2: “*As formas de ingresso no ensino superior*”.

³¹ Criado em abril de 2007, o Programa era uma das ações que consubstanciavam o Plano de Desenvolvimento desse ano. O Reuni tinha por objetivo criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior através do melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais. A adesão das IES ao Reuni se dava mediante a solicitação de cada instituição e apresentação de um plano de reestruturação aprovado pelo seu órgão superior. Entre as diretrizes do Programa, mencionavam-se: a redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno; e, a ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil. Para o cumprimento destas e outras diretrizes, o governo destinaria recursos financeiros às aderentes (BRASIL, 2007).

universitários; e, (c) a expansão com ênfase nas interfaces internacionais, com a criação de universidades federais estratégicas – tais como: a Universidade Federal da Integração Latino-Americana, a Universidade Federal do Oeste do Pará, a Universidade Luso-Afro-Brasileira e a Universidade Federal da Fronteira Sul (MELO; DE MELO; NUNES, 2009).

Desde a gênese do ensino superior no Brasil, a autonomia de suas instituições esteve em disputa. O tópico seguinte contempla as principais disputas estabelecidas nesse processo.

4.1.1 A autonomia universitária

A autonomia da instituição universitária é relativa, pois as funções da universidade e os controles que atuam sobre ela são exercidos em contextos históricos e sociais específicos. Ela pode se manifestar de diferentes formas no cotidiano da vida universitária, desde a liberdade de ensino de conteúdos até a livre disponibilidade de laboratórios e equipamentos (MANCEBO, 1998; PLENCOVICH, et al 2005). Resulta daí que a luta pela autonomia também teve significados distintos ao longo da história brasileira.

De início, cabe recordar que era proibida a criação de universidades no Brasil colonial e que a Universidade de Coimbra estava sob o controle dos jesuítas desde 1555.

Portugal bloqueava qualquer crescimento cultural que pudesse cultivar o ensino das ciências, as letras e as artes; e [...], o que predominava era o ensino jesuítico, cuja função era formar sacerdotes e quadros para o aparato de controle (oficiais de justiça, de fazenda e de administração) [tradução nossa] (PLENCOVICH et al, 2005, p. 79).

Neste período, em território brasileiro, a autonomia representaria o fim da proibição imposta pela coroa portuguesa. Pode-se dizer que o que cabia neste momento era a autonomia *para a* instituição universitária.

A proibição chegou ao fim com a vinda da família real para o Brasil e faculdades foram criadas – o ensino superior passou a existir, porém, o ensino não era universitário. As aulas ocorriam em lugares precários e improvisados. Além disso, a oferta de cursos ofertados era restrita, pois tinha por finalidade formar um contingente de profissionais necessários com a chegada da Coroa (médicos, engenheiros, matemáticos, odontólogos e farmacêuticos) (COELHO; VASCONCELHOS, 2009; PLENCOVICH et al, 2005).

Foi no período da República (1889-1930), sob influência positivista, que a educação superior passou a adquirir outra importância. Isso porque, para “os positivistas a criação de uma universidade implicava romper os laços com a colonização, significava a industrialização e o progresso da democracia. Esta influência foi de suma importância para o desenvolvimento

educativo do Brasil” (PLENCOVICH et al, 2005, p. 90. Tradução nossa). Em certa medida, pode-se dizer que estava em foco era a ideia de que a autonomia seria possível *através da* instituição universitária.

Com a Reforma Universitária de 1968, realizada em pleno regime militar, a autonomia universitária passa a estar prevista em lei (“Art. 3º As universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos”). Esta Lei, entretanto, indicava também alguns dispositivos que a restringiam – afora os atos de exceção e a prática político-governamental. Por este motivo, durante o regime militar, a autonomia universitária se constituiu numa bandeira de diferentes correntes de pensamento do universo acadêmico. Naquela época, a luta pela autonomia se reportava mais à ideia de independência política, de liberdade de expressão e de pluralidade ideológica (DURHAM, 1989; MANCEBO, 1998).

Em 1988, a autonomia universitária foi conquistada como preceito constitucional e passou a estar prevista na Carta Magna da seguinte forma: “Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. De maneira diversa aos períodos anteriores, portanto, a luta pela autonomia universitária na atualidade enfatiza a dimensão da gestão de atividades econômico-administrativas (MANCEBO, 1998).

Estudiosos do tema da autonomia universitária ressaltam o caráter controverso de sua definição e a profusão de interpretações possíveis ainda hoje – resulta daí que frequentemente a autonomia é confundida com a soberania. Entretanto, a autonomia é a capacidade de um campo, um ente, etc. regerem-se por leis próprias, já a soberania é aplicada mais propriamente às nações (CONESUP, 2009; DURHAM, 1989; MANCEBO, 1998; NARANJO, 2007; PLENCOVICH et al, 2015).

Como salienta Durham:

Quando se trata de uma instituição específica do Estado ou da Sociedade Civil, [...] a autonomia não confere uma liberdade absoluta. Instituições existem, são criadas e reconhecidas socialmente para preencherem funções sociais específicas e são estas que as legitimam. A autonomia de que gozam é restrita ao exercício de suas atribuições e não tem como referência o seu próprio benefício mas uma finalidade outra, que diz respeito à sociedade (1989, p. 1).

Em síntese, tendo em vista que as atribuições das universidades são relativas ao ensino, à pesquisa e à extensão, pode-se afirmar que elas também balizam sua autonomia.

Outra marcada característica da educação superior brasileira é a exigência de aprovação em exame seletivo para acessá-la, tema abordado no próximo item.

4.1.2 As formas de ingresso na educação superior

A regulamentação das formas de ingresso no ensino superior nacional que está presente nas Constituições de 1824, 1891 e 1934-37, perpassa exames de madureza até o exame vestibular. Os exames de madureza eram constituídos de exames de Línguas vivas – especialmente portuguesa e literatura nacional; de Línguas mortas; de Matemática e astronomia; de Ciências físicas e aplicações: meteorologia, mineralogia e geologia; de Biologia: zoologia e botânica; de Sociologia e moral, noções de economia e direito pátrio; e de Geografia e história universal – especialmente do Brasil. Já o Exame Vestibular, adotado a partir de 1911, e mencionado na Reforma Carlos Maximiliano, contava com uma prova escrita e oral. Sendo a primeira, a tradução de um trecho fácil de um livro de literatura francesa e de outro autor clássico alemão ou inglês, sem auxílio de dicionário. E a segunda, exames de Elementos de Física e Química e de História Natural, nas Escolas de Medicina; de Matemática Elementar, na Escola Politécnica; e de História Universal, Elementos de Psicologia e de Lógica e História da Filosofia por meio da exposição das doutrinas das principais escolas filosóficas, nas Faculdades de Direito. É importante destacar o contexto em que tais exigências estavam inseridas. Censos de 1872 e 1890 apontavam 77% de analfabetismo entre as pessoas acima de 15 anos. Até 1920, 64,9% da população era formada por analfabetos, o que equivalia a quase 2/3 (ALMEIDA, S., 2006).

Na continuidade da regulamentação do ingresso no ensino superior brasileiro, deve-se ressaltar uma importante alteração no processo seletivo: o exame vestibular, que a partir da Constituição de 1934-1937 é a única forma de ingresso vigente, passa a ser denominado concurso vestibular na Constituição de 1946 (ALMEIDA, S., 2006). A progressiva busca da população por maiores qualificações motivou novas alterações nas regulamentações desse processo seletivo, sendo introduzida pela Reforma Universitária de 1968.³²

Importante destacar que surge a figura do “excedente” nos anos 1960 – o candidato que não conseguia ingressar nas IES, ainda que tivesse sido aprovado no exame vestibular, porque o número de aprovados excedia o número de vagas ofertadas. Essa população de excedentes demonstrou então a incompatibilidade entre o modelo prevalecente e a incipiente, mas progressiva, pressão por massificação deste nível de ensino. Como a universidade se tornou objeto de disputa social e política, bem como um recurso estratégico para a ascensão social e econômica, resultaram daí outros motivos para insatisfação generalizada e impopularidade do regime militar – principalmente na classe média, uma importante aliada política. Desta forma,

³² A Reforma Universitária tratou-se da Lei de Diretrizes e Bases para o ensino superior, revogando os dispositivos da LDB de 1961 (Lei nº 4.024) sobre esse nível de ensino.

no final dos anos 1960, o governo responde à demanda por mais vagas autorizando a criação de IES privadas, respaldando-se, entre outros motivos, no razoável ganho aquisitivo da classe média na época (CARVALHO, 2007; NEVES, C., 2014b).

Decorre daí uma progressiva concentração de matrículas no setor privado: se, em 1960, 55,9% dos 93.000 estudantes matriculados no ensino superior frequentavam o setor público; em 1970, o percentual era de 49% dos 425.478 estudantes frequentavam o ensino público. Em 1975, 62% dos 1.072.548 estudantes já frequentavam o setor privado (NEVES, C., 2012).

Como destaca Guimarães:

O ensino público universitário manteve-se gratuito, embora a ampliação do ensino superior passasse a depender, principalmente, da criação de universidades privadas e pagas. [Por outro lado,] Já em meados dos anos de 1970, as consequências dessas escolhas faziam-se sentir: a proliferação de cursinhos particulares pré-vestibulares, a ampliação da rede privada de ensino primário e médio, a transferência dos filhos das classes médias para essas escolas. O acesso às melhores universidades passou, portanto, a associar-se com o ensino médio particular e pago, e não mais com o ensino público. Isso significou também associar o ingresso a essas universidades a rendas familiares mais altas e a cor de pele mais clara (2006, p. 271-272).

Em síntese, no que tange aos processos seletivos, pode-se dizer que:

Desde 1911 os candidatos a todos os cursos de graduação deveriam submeter-se a processos seletivos denominados exames (ou concursos) vestibulares. No início, os candidatos deveriam ser aprovados nos exames; desde os anos de 1970, bastava obter nota diferente de zero, desde que a classificação os situasse no número prefixado de vagas. Mas os exames (ou concursos) eram obrigatórios. Sua razão explícita era selecionar os candidatos intelectualmente habilitados aos cursos superiores, já que não havia um processo institucionalizado de fazê-lo no próprio ensino secundário, ao longo dele nem ao seu fim (exame de Estado) (CUNHA, 2003, p. 41).

Inserida no contexto da Constituição de 1988, elaborada num contexto de abertura política, é redigida a LDB de 1996 (Lei nº 9.394). Ao legislar sobre o ingresso no ensino superior, a Lei faz referência à duas exigências: a conclusão do ensino médio e a classificação em processo seletivo. Ao indicar esse processo genérico, abre-se às IES a possibilidade de utilização de novas formas de ingresso para além do concurso vestibular. Neste cenário, surge o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) (ANHAIA, 2010).

Criado pelo Ministério da Educação em 1998, o Exame avalia as competências e habilidades desenvolvidas no decorrer da escolarização básica. A participação é de caráter voluntário e ele é oferecido anualmente aos concluintes e egressos do ensino médio. O ENEM baseia-se na avaliação de 5 eixos cognitivos: (1) domínio de linguagens – saber ler e entender textos em português e em língua estrangeira; (2) compreensão e interpretação de fenômenos –

capacidade de interligar as disciplinas e conectar o conteúdo com a realidade; (3) solução de problemas – fazer a escolha correta; (4) construção de argumentação – defender seu ponto de vista com argumentos sólidos; e (5) elaboração de propostas – formular propostas para a situação apresentada (MEC/INEP, 1998).

Importante salientar que, ainda que seja permitido às IES optarem pelo processo seletivo a ser adotado (vestibular ou ENEM), mantém-se a necessidade de aprovação e classificação do candidato: as vagas nas instituições, públicas ou privadas, permanecem então sendo ocupadas por ordem de classificação até a sua totalidade. Completando este quadro, cabe recordar que o sistema de ensino superior brasileiro é marcado por um setor privado predominante e um setor público proporcionalmente pequeno – tornando a disputa por vagas nas IES públicas acirrada. Heringer e Ferreira (2009) afirmam então que, historicamente, os alunos pertencentes a grupos de excluídos não acessavam as instituições públicas por não serem aprovados no vestibular; já a permanência em universidades privadas também era inviável devido à impossibilidade de pagarem as mensalidades.

Como último tópico da caracterização do ensino superior brasileiro, aborda-se a seguir o processo que culminou com a instauração da gratuidade nas IES públicas.

4.1.3 A gratuidade do ensino público

No império (1822-1889), a gratuidade foi estabelecida por três Decretos (Decretos nº 1.601 de 1855, nº 4.430 de 1869 e nº 7.247 de 1879), porém, ela era restrita a alguns alunos mais distintos em decorrência de privilégio de nascença ou de prêmio. O Decreto de 1879, por exemplo, isentava os filhos dos professores das faculdades e escolas superiores do Estado (na ativa ou jubilados) das taxas de inscrição para a matrícula ou das taxas de exame; bem como previa a restituição das taxas aos indivíduos que, provando ser pobres, obtivessem a nota de “aprovado com distinção”. Além disso, a gratuidade estava restrita a apenas algumas academias que ofereciam cursos não pagos que levavam às carreiras eclesiásticas, militares ou técnicas, atraindo pessoas com condições mais modestas (ALMEIDA, S., 2006).

No intermédio da Constituição de 1891 e da Constituição de 1934, as duas primeiras Cartas republicanas, tornou-se premente a necessidade de regulamentação da gratuidade do ensino superior. A partir da Carta de 1891, a primeira norma que fez referência à gratuidade no ordenamento jurídico foi o Decreto nº 3.890 de 1901, conforme o qual o governo poderia matricular todos os anos até 2 alunos pobres em qualquer estabelecimento de ensino superior (fundados pelo Estado ou particulares), desde que eles tivessem revelado nos estudos secundários excepcional aptidão. Curioso é notar que o artigo 25 do referido Decreto, o qual

discorre sobre o tema, aponta a gratuidade como um “favor” que poderia ser cessado no caso de penas disciplinares que desabonassem a sua reputação ou de reprovação em duas épocas no mesmo ano do curso (ALMEIDA, S., 2006; BRASIL, 1901).

Anos mais tarde, decretou-se o estabelecimento de taxas relativas aos exames de admissão, de matrícula, de curso, de exame, de biblioteca e de certificado (Decreto nº 8.659 de 1911) e que já não haveria alunos que usufríssem do ensino superior de forma gratuita (Decreto nº 11.530 de 1915) – respectivamente, através da Reforma Rivadávia Corrêa e da Reforma Carlos Maximiliano. A gratuidade é retomada na Reforma Rocha Vaz, em 1925, que estabelece que seu usufruto seria permitido a 5 alunos por ano, em decorrência: de prêmio por média elevada obtida no exame vestibular (1 aluno), de indicação do governo (1 aluno) e de decisão por parte dos colegas de ano, em reunião presidida pelo vice-diretor (3 alunos) (ALMEIDA, S., 2006).

No início da Era Vargas, em 1931, o tema da gratuidade ganha destaque, mas ainda condicionada à concessão de bolsas de estudo. Nesse ano, o Decreto nº 19.851 instituiu que as bolsas fossem destinadas “a amparar estudantes reconhecidamente pobres, que se recommendem, pela sua applicação e intelligencia” (BRASIL, 1931, s.p.). O número de estudantes “beneficiados” pela providência (termos do Decreto) não poderia ser superior a 10% dos alunos matriculados e, posteriormente, deveriam ser feitas “indenizações” aos cofres públicos pelas taxas escolares cobertas pela bolsa.

Como destaca Silvia Almeida (2006):

[...] [um fato] que acabou por se reproduzir ao longo da história da educação brasileira, foi o fato da cobrança de um bom desempenho acadêmico para a permanência da bolsa. Elemento ainda a ser levado em consideração foi o aumento da quantidade de alunos que passaram a obter a gratuidade. Em 1901 eram admitidos até dois alunos gratuitos. Em 1915 não era admitido nenhum aluno gratuito. Já em 1925 tem-se a possibilidade dos estabelecimentos de educação superior possuírem cinco alunos gratuitos em cada ano de curso e em 1931, através da Reforma Francisco Campos, esse número passou a ser um índice, ou seja, foi introduzida a possibilidade de 10% dos alunos, que fossem considerados carentes, obterem matrícula independente do pagamento das mesmas (p. 132).

Em 1937, o legislativo aprova a lei que organiza a Universidade do Brasil (Lei nº 452) e que promove também outra política de isenção de taxas, conjuntamente com bolsas de estudo na modalidade de concessão de auxílio financeiro mensal para 21 alunos considerados “necessitados”. As bolsas seriam destinadas a 1 estudante domiciliado em cada estado e no Distrito Federal, ademais não haveria a necessidade de ressarcimento aos cofres públicos. Entre as condicionalidades para acessá-las e mantê-las, mencionam-se: boa saúde e conduta

irrepreensível, elevada capacidade intelectual e estudos secundários completos; a dedicação exclusiva aos estudos, sendo proibido aceitar emprego remunerado ou qualquer outra função que não fosse relacionada aos estudos; e, a aprovação nas séries do curso, assim como não ser declarado culpado por nenhuma ação indigna pelo Conselho Universitário (BRASIL, 1937).

Cunha (2003) ressalta que, embora já estivesse prevista como um direito na Constituição de 1934, a gratuidade da educação estava estabelecida apenas para o nível primário e que esta condição estaria sujeita à vontade do legislador para os demais níveis. É na Constituição de 1946 que fica estabelecido que o ensino médio e superior seriam gratuitos aos estudantes que comprovassem a insuficiência ou falta de recursos. Em 1947, através da Constituição estadual, o estado de São Paulo declarou a gratuidade do ensino superior – resultando então que no estado poderia ocorrer de o ensino ser pago nas instituições federais e gratuitos nas instituições estaduais.

O movimento dinamizador da gratuidade da educação superior no Brasil decorreu da federalização de universidades e IES estaduais, municipais e mesmo algumas particulares que foi permitida pela Lei nº 1.254 de 1950. Afirma Silvia Almeida (2006):

[...] pode-se considerar essa lei como a lei da gratuidade, pois, o governo federal ao não corrigir as taxas dos estabelecimentos públicos a eles subordinados, fez com que as taxas fossem reduzidas a valores irrisórios, impraticáveis de cobrança. Se nos estabelecimentos federais a cobrança não era realizada, à medida que a federalização ocorria, mais estabelecimentos de educação superior deixavam de cobrar taxas (p. 204).

Observa-se, então, que a gratuidade nas IFES resultou de uma concessão do Poder Executivo e não de uma legislação que fornecesse suporte legal. Em virtude disso, com a mudança no cenário político decorrente do golpe militar em 1964, o Conselho Federal de Educação aprovou um parecer que condenava a gratuidade dessas instituições de ensino. Ainda que não de forma generalizada, volta-se então a cobrar mensalidades (ALMEIDA, S., 2006).

Na Constituição de 1967 e na Reforma Constitucional de 1969, a gratuidade é mencionada, mas novamente como uma concessão para aqueles que comprovassem a carência de recursos. Complementarmente, o governo federal cria mecanismos para controlar os reajustes das anuidades, taxas e demais contribuições do serviço educacional com o Decreto-Lei nº 532 de 1969.

A gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais é assegurada na Constituição de 1988, período em que programas de financiamento para estudantes em IES

privadas também são consolidados.³³ Neste cenário, cabe recordar que “na contramão da conquista da gratuidade foi justamente o setor público federal o que menos cresceu” (ALMEIDA, S., 2006, p. 298).

4.2 Sintetizando o capítulo

Neste capítulo, verificou-se que o ensino superior brasileiro sempre foi regulamentado pelo governo. No que tange à autonomia que as instituições universitárias experimentaram, constatou-se que sofreu variações em função dos contextos históricos e sociais nas quais se encontravam. A luta pela autonomia no Brasil se deslocou da autonomia *para a* instituição universitária até a autonomia *da* instituição universitária propriamente dita – na atualidade, tendo por ênfase a autonomia da gestão de atividades econômico-administrativas.

Averiguou-se que a regulamentação das formas de ingresso no ensino superior estava presente na Constituição de 1824, mas foi a Constituição de 1934-37 que designou o vestibular como a única forma de ingresso vigente. A figura do “excedente” no vestibular surge em 1960, em decorrência da universidade ter se tornado um objeto de disputa social e política, assim como um recurso estratégico para a ascensão social e econômica. Com a LDB de 1996, abre-se às IES a possibilidade de utilização de outras formas de ingresso além do vestibular, mas não se dispensa a realização de um processo seletivo. Apesar desta modificação, com a progressiva concentração de vagas no setor privado e a alta concorrência por vagas no setor público, há dificuldade para que os candidatos de grupos historicamente excluídos transponham a barreira da aprovação nos processos seletivos.

Verificou-se, ainda, que a gratuidade do ensino público não era assegurada desde o princípio da constituição do ensino superior brasileiro. Durante muito tempo, ela também esteve condicionada ao bom desempenho acadêmico do estudante para a permanência das isenções. Foi na Constituição de 1946 que ficou estabelecido que o ensino superior seria gratuito, mas apenas aos estudantes que comprovassem a insuficiência ou falta de recursos. Como nos anos seguintes a gratuidade nas IFES resultou de uma concessão do Poder Executivo, ela foi suspensa com a mudança no cenário político decorrente do golpe militar em 1964. A gratuidade aos diversos públicos nestas instituições vem a ser assegurada na Constituição de 1988.

³³ Conforme Silvia Almeida, “essa gratuidade para alguns casos é considerada uma pseudogruidade, pois, algumas taxas, mesmo que seja de alguns poucos reais, são cobradas em determinadas instituições de ensino superior, como, por exemplo, taxas de matrícula, taxas para obtenção de certificados, taxas de transferência de disciplina, taxas para expedição de diploma (que a depender da instituição chega a ultrapassar o valor de 100 reais) e até mesmo taxas de semestralidade. Há ainda cobrança de mensalidade em algumas instituições de educação superior estaduais e municipais” (2006, p. 297-298).

PARTE II: A PRODUÇÃO DA LEI DE COTAS

5 AS DIMENSÕES PROCESSUAIS DO CONTEXTO DA PRODUÇÃO DA LEI DE COTAS

Os capítulos seguintes apresentam os resultados das análises dos contextos da produção e da prática da Lei de Cotas. Neste capítulo, apresentam-se os resultados correspondentes às dimensões processuais da tramitação do projeto de lei originário à lei federal (PL nº 73 de 1999). Nos dois capítulos seguintes, apresentam-se os resultados correspondentes às dimensões discursivas que marcaram a tramitação deste mesmo PL.

De início, cabe salientar que a definição do desenho de uma política pública depende da escolha de variáveis, as quais determinam os grupos contemplados pela iniciativa governamental. Por este motivo, quando se trata de propor uma política pública de caráter inclusivo, é preciso ter em mente que nem todas as divisões sociais resultam em desigualdades sociais.

As divisões sociais podem ser desiguais, mas não é a desigualdade que as determina. Isso porque “nem as divisões capturam todas as desigualdades, na verdade, pode haver enormes desigualdades dentro de determinadas divisões sociais (algumas mulheres são muito mais ricas que outras, por exemplo)” (ALCOCK; ERSKINE, 2003, p. 61, tradução nossa). Como destacam Alcock e Erskine (2003), as divisões sociais são características fundamentais de todas as sociedades e, ao estudar estas divisões, podemos compreender melhor a estrutura e o funcionamento de uma dada sociedade (quais são os grupos sociais, como as sociedades podem ser agrupadas e como se relacionam os diferentes grupos).

Com o passar dos anos, reconheceu-se que a classe não é a única divisão social. No entender de cientistas sociais e de analistas de políticas públicas, por exemplo, passou-se a admitir que existem outros grupos sociais que também são importantes na estruturação de experiências de vida e de perspectivas – tais como: raça, gênero, etc. – e que devem influenciar a maneira como uma política social é desenvolvida (ALCOCK; ERSKINE, 2003). Além disso, do ponto de vista de especialistas, a criação de uma política pública resulta da identificação de um problema social – que, por sua vez, constitui-se como uma necessidade compartilhada por/entre membros de um determinado grupo e que é reconhecida pelo domínio público (MANNING, 2003).

Pode-se afirmar que a participação do governo federal brasileiro em eventos como a III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas (2001) significa o reconhecimento de necessidades sociais de determinados grupos

raciais no país. Além disso, a assinatura da Declaração resultante desta Conferência demarca a entrada das ações afirmativas na agenda política brasileira, posteriormente, ocasionando a adoção de medidas voltadas ao combate de desigualdades.

Estes eventos também estão atrelados a uma mudança de perspectiva sobre o princípio da igualdade que norteia a ação estatal. Princípio que, de início:

[...] tinha apenas o condão de proibir as discriminações negativas, em face de caracteres especiais dos indivíduos, tais como raça, sexo ou origem nacional; sem, contudo, possuir força para igualar os desiguais socialmente em função da miséria, da sua cor, da sua origem, do seu sexo, de suas anomalias físicas e psíquicas. [Isto porque,] verificou-se que a simples previsão formal do princípio da igualdade, nas mais diversas constituições [no Brasil e no mundo] [...] não possui o condão de promover, na prática, uma equidade real entre os cidadãos. Vislumbrou-se, portanto, que estabelecer constitucionalmente a isonomia e, na prática, não a fomentar, consubstancia-se em ato inócuo para a superação das desigualdades. Além de prever formalmente a igualdade, de proibir discriminações negativas e o arbítrio, urge implementar mecanismos capazes de diferenciar os indivíduos, na medida em que são socialmente desiguais (BELLINTANI, 2006, p. 3).

Importante salientar que, se a participação na III Conferência se deu durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, as discussões sobre o tema das ações afirmativas têm seu auge quando Luiz Inácio Lula da Silva assume a presidência da República em 2003. A partir daí, com um governo mais poroso às reivindicações dos movimentos sociais, pode-se dizer que a década de 2000 “representou o momento de maturidade para o processo de se pensar em novas políticas públicas que tornassem mais democrático o acesso ao ensino superior” (PAIVA, 2013, p. 49).

A primeira ação afirmativa federal, voltada ao ensino superior, foi o Programa Universidade para Todos (ProUni). Criado através de Medida Provisória (MP nº 213 de 2004), convertida na Lei nº 11.096 de 2005, o ProUni tem por objetivo reservar vagas e ofertar bolsas de estudo em instituições de ensino privadas, com ou sem fins lucrativos. Em 2005, eram contemplados: estudantes de baixa renda não portadores de diploma de curso superior (brancos, negros, indígenas ou pessoas com deficiência) e professores da rede básica pública (ANHAIA, 2013; BRASIL, 2005).

A adesão das instituições privadas ao Programa era e ainda se mantém voluntária. Com a adesão, as instituições devem seguir as normas estabelecidas na Lei (período de vigência da adesão, percentuais de bolsas a serem ofertados, etc.). Deste modo, pode-se dizer que a primeira norma federal para uma ação afirmativa no ensino superior foi a Lei nº 11.096 de 2005 – válida para universidades, centros universitários e faculdades privadas que adiram ao ProUni (ANHAIA, 2013; BERNARDINO-COSTA; SANTOS; SILVÉRIO, 2009).

Já a adesão das instituições públicas federais às ações afirmativas se manteve voluntária até a promulgação da Lei de Cotas em 2012. Antes disso, houve iniciativas que buscavam servir de incentivo à adesão, merecendo destaque o Reuni (Decreto nº 6.096 de 2007).

Estabeleceu-se que as instituições que desejassem aderir ao Reuni deveriam elaborar planos de reestruturação e apresentá-los ao Ministério da Educação. Se os planos fossem aprovados pelo MEC, as instituições de ensino ganhavam recursos financeiros para a execução das ações planejadas. Entre os eixos dos planos de reestruturação, estabelecidos no Decreto, estava a ampliação de políticas de inclusão (art. 2º, inciso V) (BRASIL, 2007). Resulta, daí, que “só em 2008, 42 universidades aderiram ao plano já no primeiro semestre e outras 11 no segundo semestre. Não parece coincidência o fato de 2008 ter sido o ano em que mais universidades federais aderiram aos programas de ação afirmativa” (DAFLON; FERES JUNIOR; CAMPOS, 2013, p. 308).

A Universidade Federal do Rio Grande do Sul foi uma das instituições aderentes ao Reuni e que contemplou em seu plano de reestruturação a criação de um programa de ação afirmativa. Desde 2007, então, a universidade conta com um destes programas – entrando em vigência a partir do vestibular de 2008. Pode-se dizer que na UFRGS, tal como em outras instituições aderentes ao Reuni, o programa de ações afirmativas resultou de incentivos dados aos gestores para a adoção de medidas inclusivas, bem como da atuação de diversos grupos no convencimento de agentes universitários a nível local.

Com a promulgação da Lei de Cotas, as instituições que não contavam com programas de ações afirmativas passaram então a adotá-los a partir dos processos seletivos de 2013 – dentre as elas, menciona-se a Universidade Federal do Ceará. Além disso, as instituições que já possuíam programas em outros moldes precisaram se adequar aos critérios de candidatura estabelecidos pela Lei.

A definição dos critérios para a candidatura, bem como de outros elementos estruturantes da Lei de Cotas, resultou ainda de disputas e acordos estabelecidos ao longo da elaboração de seu texto no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo – movimentos que podem ser melhor compreendidos a partir de uma análise das dimensões processuais e discursivas que marcaram a tramitação. No tópico seguinte, trazem-se elementos para se compreender a dimensão processual do contexto da produção da Lei nº 12.711 de 2012.

5.1 Considerações sobre o processo legislativo federal

A criação de uma lei federal no Brasil, tipicamente, depende de uma série de tomadas de decisão dos poderes Legislativo e Executivo. O processo legislativo ao qual se submete o

texto da lei é denominado como tramitação, processo que se subdivide em cinco etapas. As etapas são: (1) a iniciativa, quando é proposta uma regra jurídica nova; (2) o emendamento, quando são realizadas emendas ao texto original; (3) a instrução, quando uma matéria principal (proposta ou projeto) ou acessória (emenda) recebe um parecer; (4) a apreciação ou a deliberação, quando a matéria é discutida e votada; e, (5) a sanção, o veto, a promulgação e a publicação, quando se manifesta o Presidente da República e, se aprovado total ou parcialmente, o texto é promulgado e publicado para que produza seus efeitos (SENADO FEDERAL/ILB, 2017). No final da tramitação total, todas as matérias vão ao arquivo.

No Brasil, o poder de iniciativa pode ser exercido individual ou coletivamente. Podem propor iniciativas no âmbito federal: qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, o Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores, o Procurador-Geral da República e os cidadãos.³⁴ Na Câmara, tem início a tramitação das propostas que tiveram como autores: os deputados federais, as comissões da Câmara, o Presidente da República, o STF, um tribunal superior (o Superior Tribunal de Justiça, o Superior Tribunal Militar, o Tribunal Superior Eleitoral, o Tribunal Superior do Trabalho), o Procurador-Geral da República, o Tribunal de Contas da União ou os cidadãos. No Senado, tem início a tramitação das propostas que tiveram como autores: os senadores ou as comissões desta Casa legislativa (SENADO FEDERAL/ILB, 2017).

As iniciativas legislativas que têm origem na Câmara, tal como o PL que resultou na lei de cotas (lei ordinária), primeiramente têm os seus textos lidos no período do expediente da sessão plenária.³⁵ Na continuidade, o Projeto de Lei é publicado no Diário da Câmara dos Deputados (DCD) e distribuído pelo Presidente desta Casa legislativa às comissões temáticas pertinentes para seu debate e votação. Em cada comissão, o seu presidente designa um relator à matéria, cujo relatório contém o voto favorável ou contrário a ela. Os demais membros da comissão podem acompanhar ou não o voto na ocasião – neste último caso, pode-se solicitar vista do processo.³⁶ O posicionamento do parlamentar que solicitou vista pode ao fim estar de

³⁴ No caso de se tratar de uma iniciativa legislativa de autoria de cidadãos, o projeto de lei deve ser “subscrito por, no mínimo 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles” (SENADO FEDERAL/ILB, 2017, p 36).

³⁵ Primeira fase da sessão, realizada em plenário, utilizada para: leituras diversas, comunicações, algumas votações e discursos (SENADO FEDERAL/ILB, 2017).

³⁶ O pedido de vista é uma solicitação feita pelo deputado ou senador para examinar melhor determinado projeto, adiando, portanto, sua votação. A vista é concedida pelo presidente da comissão onde a matéria está sendo examinada. Se a matéria segue tramitação normal, pode ser concedido ao parlamentar solicitante o prazo improrrogável de cinco dias; se a matéria tramita em regime de urgência, a vista concedida é de 24 horas. No caso da matéria envolver perigo para a segurança nacional, o prazo para examiná-la pode ser somente de meia hora (SENADO FEDERAL, 2017a).

acordo ou não com o relator e, em ambos os casos, ele pode ser manifesto por escrito através de um Voto em separado. Tanto o relator quanto os demais membros da comissão podem apresentar, ainda, emendas ao PL. O relatório aprovado, que pode ser de autoria do relator ou do parlamentar que votou em separado, transforma-se no parecer da comissão. Em Plenário, os pareceres e as emendas das comissões são lidos e votados, novas emendas podem ser apresentadas e então é votada e aprovada a redação final do PL. Se a matéria obtém aprovação por maioria simples de votos nos espaços nos quais foi discutida, ela é encaminhada ao Senado – até 2018, ela ganhava ainda a designação de Projeto de Lei da Câmara (PLC) antes de ser enviada à outra Casa Legislativa (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a; SENADO FEDERAL/ILB, 2017).³⁷

Ao chegar nesta outra Casa, o PLC tem o mesmo encaminhamento: é lido no período do expediente da sessão plenária, publicado no Diário do Senado Federal (DSF) e despachado pelo Presidente da Casa às comissões pertinentes – onde ganha novos relatórios, pareceres e até emendas. A apresentação de votos em separado também é possível. Os pareceres das comissões são lidos em Plenário e publicados no DSF. Após a leitura, o PLC pode receber novas emendas e, neste caso, retorna às comissões para receber parecer sobre elas. Não recebendo emendas, o Projeto pode ser incluído na Ordem do Dia (OD) de uma sessão deliberativa plenária. O PLC que recebeu emendas em Plenário é incluído na OD após a publicação dos novos pareceres das comissões no DSF. Se, no Senado, o Projeto for aprovado tal como foi na Câmara ou apenas com emendas de redação, ele vai à sanção ou veto do Presidente da República. Mas, se receber emendas que alterem o mérito (conteúdo), a alteração volta à Câmara para análise e o texto final é por ela remetido ao pronunciamento do Poder Executivo (SENADO FEDERAL/ILB, 2017).

Já sob a análise do Executivo, o texto pode ser sancionado ou vetado (total ou parcialmente). A sanção formal pelo Presidente da República se exprime por ato escrito e no decurso de quinze dias úteis. A sanção tácita, sem vetos, dá-se caso não haja manifestação neste prazo e então é realizada pelo Presidente ou Vice-presidente do Senado. Caso haja veto do Executivo, ele deve ser acompanhado por justificativa: as razões são comunicadas ao Congresso Nacional por mensagem e publicadas no Diário Oficial da União (DOU). Outra vez de posse do texto, o Congresso discute o veto – que pode ser acatado ou rejeitado pelo

³⁷ A partir de 2019, as novas proposições que são analisadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal separadamente (proposições bicamerais) mantêm nas duas Casas Legislativas: sigla, número e ano originais. Tendo em vista que a tramitação em análise se encerrou antes de passar a vigorar esta nova regra, mantém-se a identificação das nomenclaturas antigas nesta tese.

Legislativo. Havendo acordo sobre o texto final, com ou sem vetos, a lei pode ser sancionada pelo Chefe do Executivo, promulgada e publicada no DOU.

Pode-se dizer, portanto, que a criação de uma lei no Brasil pressupõe “ritos de instituição” e resulta de “ritos de consagração” (BOURDIEU, 2008). Isso porque a lei só pode ser criada por agentes aos quais foi instituída uma identidade (deputado federal, senador, etc.), o que ocorre na cerimônia de posse do cargo político e o que lhes atribui uma competência que os autoriza a falar e falar com autoridade. Estes agentes políticos participam de uma série de “ritos de consagração” que constituem a tramitação dos projetos de lei – ritos que mudam o estatuto ontológico e atribuem outro valor aos seus textos. Neste processo, a circulação dos textos é regulamentada, assim como as funções daqueles que participam de tal evento.

Além disso, tendo em vista que boa parte da tramitação se dá no Congresso Nacional, é correto afirmar que esta instituição exerce grande influência na formulação de uma lei em duas frentes: em decorrência de suas regras, procedimentos e normas formais, as quais estabelecem o circuito geral da tramitação, quem está habilitado a fazer proposições, os prazos a serem observados, etc.; e, em decorrência de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais, os quais estabelecem distinções entre os agentes políticos, expectativas quanto às suas ações, etc. Em síntese, esta instituição influencia comportamentos ao estabelecer o que se pode fazer e o que se pode imaginar fazer (HALL; TAYLOR, 2003).

Apresentadas as etapas que compõem o processo legislativo federal, passa-se a discorrer sobre como se deu o processo de criação da Lei nº 12.711 de 2012.

5.2 O processo legislativo da Lei de Cotas

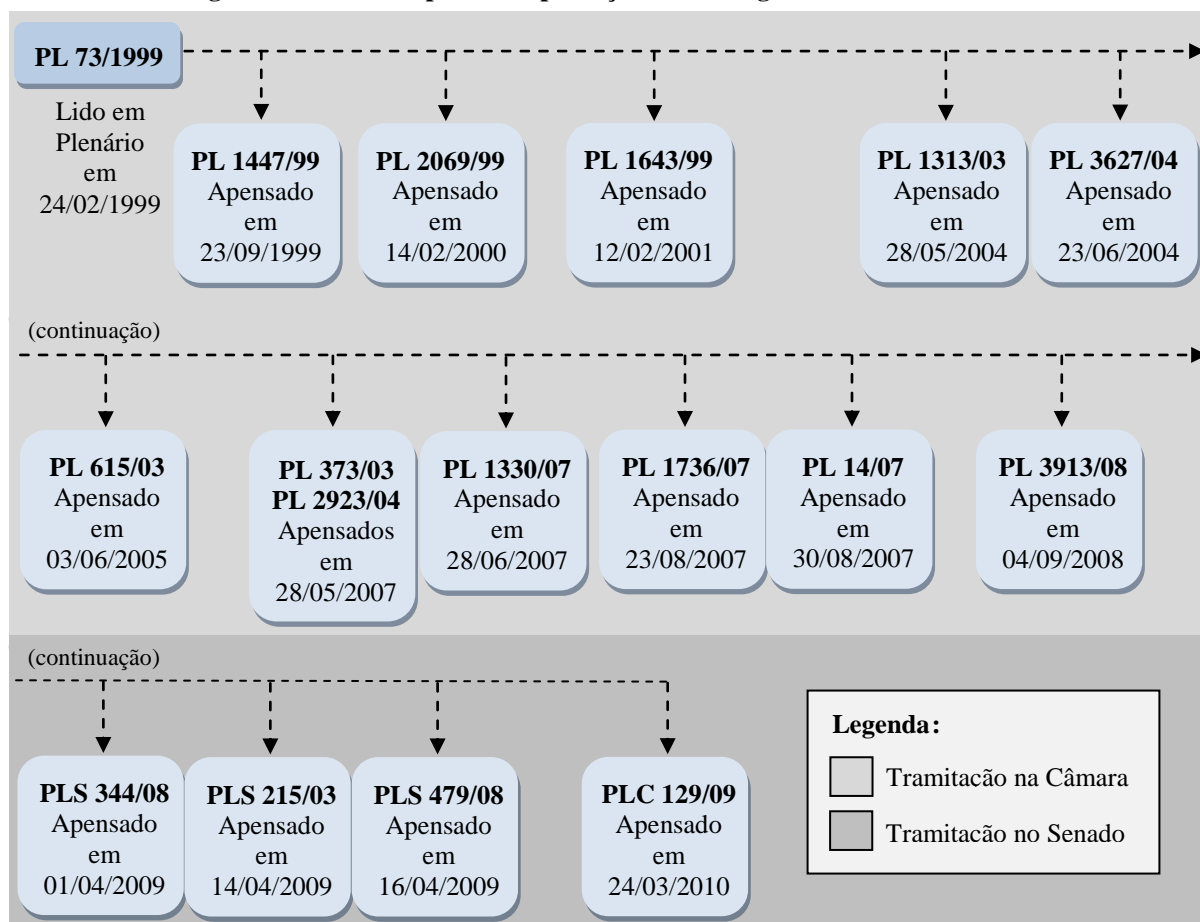
Considera-se que o PL que originou a Lei de Cotas é uma iniciativa de autoria da deputada federal Nice Lobão (Partido da Frente Liberal – PFL): o PL nº 73 de 1999. A proposta previa a reserva de 50% das vagas de universidades federais e estaduais para egressos de escolas de ensino médio credenciadas, sendo preenchidas com base no Coeficiente de Rendimento (CR) dos candidatos. Desde a proposição desta iniciativa até a publicação da Lei de Cotas no Diário Oficial da União, entretanto, o texto sofreu diversas modificações e preservou somente a obrigatoriedade para as universidades federais e o percentual de reserva de vagas.

O processo de discussão e formulação da Lei de Cotas levou 13 anos (1999-2012) e se estendeu pelo mandato de três presidentes da República: Fernando Henrique Cardoso (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB), Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores – PT) e Dilma Vana Rousseff (PT). Neste período, outras iniciativas que

versavam sobre ações afirmativas no ensino superior brasileiro foram propostas por diferentes agentes políticos e então apensadas ao PL originário à Lei de Cotas.

O esquema a seguir é a representação simples de uma linha temporal que contempla desde a data da proposição do PL nº 73 de 1999 até as datas nas quais outros 16 projetos de lei foram somados a ele para a discussão conjunta no Congresso Nacional:

Figura 5 – Linha temporal de apensação ao PL originário à Lei de Cotas: ³⁸



Fonte: elaborado pela autora.

Como se pode observar no Esquema 4, durante a apreciação do PL principal na Câmara, apensaram-se 12 projetos de lei; e, durante a apreciação no Senado, apensaram-se 4 projetos de lei. Em nenhum dos casos, os apensados acompanharam o PL originário por toda a

³⁸ Quando o texto teve a sua última avaliação na Câmara dos Deputados, em 20/11/2008, seguiam apensados a ele 7 projetos de lei: PL nº 615 de 2003, PL nº 373 de 2003, PL nº 3913 de 2008, PL nº 3627 de 2004, PL nº 1330 de 2007, PL nº 1736 de 2007 e PL nº 14 de 2007. Com a aprovação do texto na Câmara, eles foram desapensados automaticamente. Já quando o texto teve a sua última avaliação no Senado Federal, em 07/08/2012 e sob o nome de Projeto de Lei da Câmara nº 180 de 2008, estavam apensados a ele somente 2 Projetos de Lei do Senado: PLS nº 344 de 2008 e PLS nº 479 de 2008.

tramitação no Congresso Nacional. Pode-se inferir, no entanto, que eles influenciaram os debates do PL originário e, possivelmente, a redação da Lei de Cotas.³⁹

Entre os PLs apensados, verificou-se a predominância de proposições de parlamentares filiados ao PSDB: 4 projetos de lei (PL nº 1.643 de 1999; PL nº 2.069 de 1999; PL nº 344 de 2008; e, PL nº 479 de 2008). Na sequência, viam-se: 2 projetos de lei de parlamentares filiados ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) (PLS nº 215 de 2003; e, PL nº 1.330 de 2007); e, 1 projeto de lei de uma senadora e 1 projeto de lei de um ministro da Educação filiados ao PT (PL nº 3.627 de 2004; e, PL nº 3.913 de 2008).

Cabe fazer duas observações relativas aos anos das proposições do PSDB e do PT, especificamente. Em primeiro lugar, é de se notar que ao menos no que tange aos PLs relativos à Lei de Cotas, os documentos produzidos por membros do PSDB antecedem aos do PT. A proposição de ações afirmativas destinadas a este nível de ensino é, portanto, mais recente entre os petistas. Em segundo lugar, é de se notar que, grande parte destes PLs foram propostos em anos que estes partidos ocupavam a presidência da República (2 PLs do PSDB e 2 PLs do PT). Uma hipótese explicativa é que os autores destas propostas entendiam haver uma conjuntura mais favorável à tramitação e aprovação da matéria nestas épocas.

Analisando-se a tramitação, verificou-se que a apreciação do PL principal e apensados foi de responsabilidade de diferentes comissões.

De acordo com os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, as comissões podem ser permanentes ou temporárias. As comissões permanentes, tais como as que apreciaram o PL nº 73 de 1999:

[...] têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019b, p. 21).

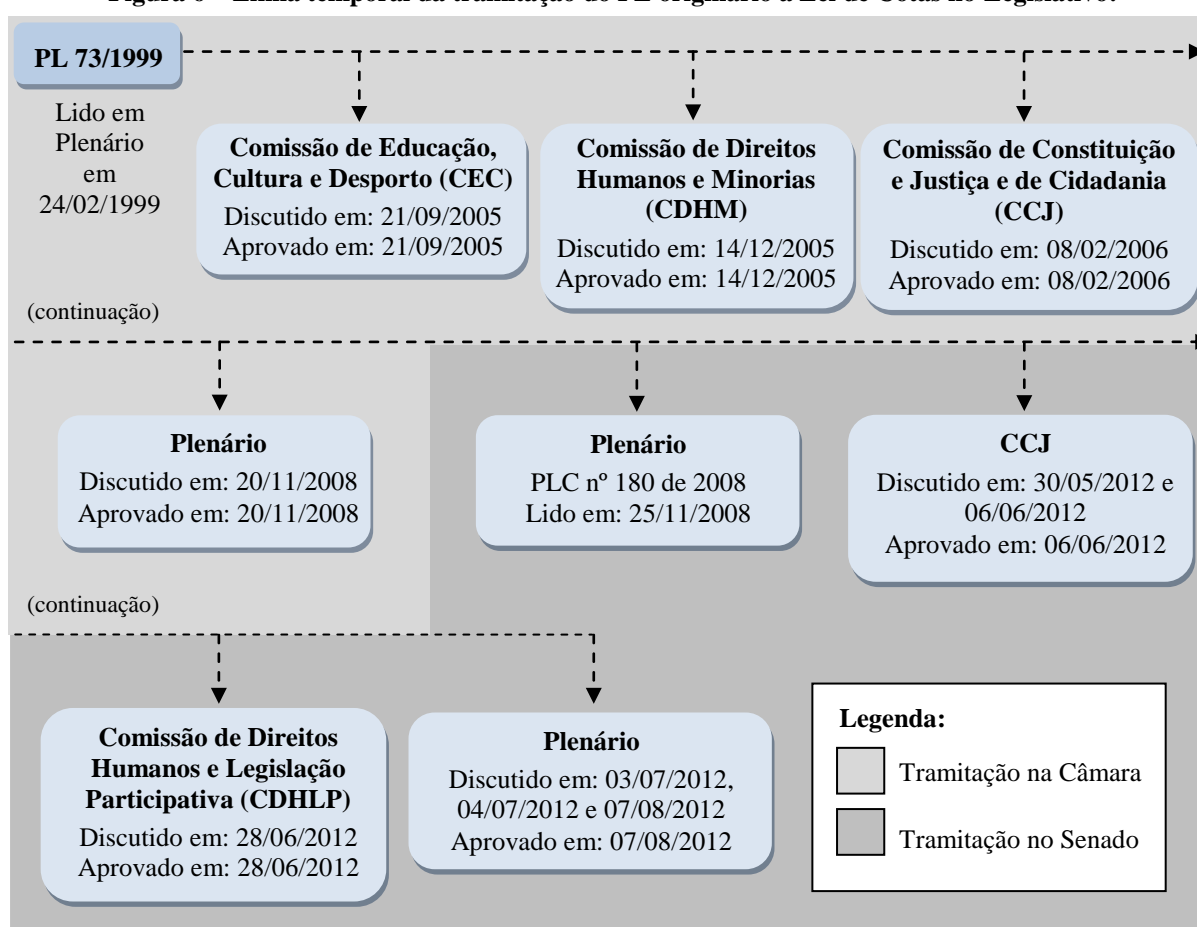
Ao versar sobre os problemas públicos e as possíveis soluções, pode-se dizer então que uma comissão elabora “uma nova definição de um problema constituído como público (portanto, que se admite que exista), trata publicamente da questão e tem como missão apresentar uma solução publicável – de modo a satisfazer aos cidadãos o que lhes é dado como um direito” (BOURDIEU, 2014, p. 67).

³⁹ Tendo em vista que os debates e a redação da Lei dizem respeito à dimensão discursiva, serão apresentados no capítulo seguinte.

Na dinâmica da apreciação de um projeto de lei, cada comissão produz um parecer/relatório àquele que lhe solicitou e que, ao fazer tal pedido, concedeu-lhe uma autoridade. Outro aspecto relevante de se notar é que as comissões, nas suas atividades, “mobilizam de tal maneira as proposições enunciadas de modo que elas possam funcionar como palavras de ordem e proceder a essa operação que consiste em transformar uma constatação em norma” (BOURDIEU, 2014, p. 67).

O esquema a seguir é a representação simples de uma linha temporal da tramitação do PL originário à Lei no Legislativo, com a indicação das comissões nas quais foi apreciado:

Figura 6 – Linha temporal da tramitação do PL originário à Lei de Cotas no Legislativo:



Fonte: elaborado pela autora.

Como indica o Esquema 5, desde a leitura do PL principal no plenário até a sua aprovação na CEC, passaram-se pouco mais de 6 anos. Averiguou-se que neste período ele teve 2 pareceres contrários e 1 parecer favorável – este último, sugerindo nova formulação ao texto (texto substitutivo).

Em meados de 2004, a deputada Nice Lobão apresentou um requerimento (REQ nº 1.910 de 2004) pedindo a desapensação do PL nº 73 de 1999 do PL nº 1.643 de 1999 e a

apensação do PL de sua autoria ao PL nº 3.627 de 2004 – este último, de autoria do ministro da Educação Tarso Genro (PT). O PL do Executivo propunha a reserva de 50% das vagas das instituições públicas federais de educação superior para egressos de escolas públicas em cada concurso de seleção para ingresso nos cursos de graduação, prevendo ainda a reserva de vagas para autodeclarados negros e indígenas. O requerimento da deputada foi deferido e as proposições passaram a tramitar conjuntamente na Câmara.

Inicialmente, o PL nº 73 de 1999 havia sido remetido pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados para a apreciação de apenas duas comissões nesta Casa: a Comissão de Educação, Cultura e Desporto e a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. A Comissão de Direitos Humanos e Minorias passou a integrar o “circuito” da tramitação na Câmara somente após a apensação deste PL à proposição de autoria do Executivo, uma vez que se passou a discutir a temática das minorias. A participação da CDHM nos debates e nas apreciações do texto se deu mediante uma solicitação via requerimento (REQ nº 1.989 de 2004), feita pelo próprio presidente da CDHM, o deputado Mário Heringer (Partido Democrático Trabalhista – PDT/MG).

Após a aprovação do texto na Câmara dos Deputados e já sob o nome de PLC nº 180 de 2008, a matéria legislativa foi distribuída para três comissões no Senado Federal (CCJ, CDHLP e CEC). No entanto, ao final, somente duas comissões a debateram em seus espaços. Em decorrência de um requerimento de urgência para a apreciação da matéria (REQ nº 623 de 2012-CCJ), de autoria dos senadores Paulo Paim (PT/RS), Eduardo Suplicy (PT/SP), Aníbal Diniz (PT/AC) e Roberto Requião (PMDB/PR) – este último, assinando também como presidente da CEC – o texto deixou de ser apreciado na Comissão de Educação, Cultura e Esporte.⁴⁰ O parecer desta comissão foi então proferido no plenário pelo senador Paulo Paim, a pedido do presidente da CEC.

Durante a reunião na CDHLP, na qual foi apreciado o PLC nº 180 de 2008 e foi aprovado o requerimento de urgência, o seu presidente fez a seguinte colocação:

Quero dizer que o projeto de cotas foi unanimidade aqui, nesta comissão. É importante dizer que todos os líderes [partidários] concordaram, isso é importante lembrar. Bastava que um líder viesse aqui e pedisse verificação de votação que o Projeto não seria votado. Eles concordaram com todo o encaminhamento feito para o Projeto ser votado hoje e, conseqüentemente, votado ainda no plenário. Faremos de tudo para que ele seja votado de forma urgente, de acordo com o requerimento

⁴⁰ O requerimento se fez nos termos do Regimento Interno do Senado Federal (artigo 336, inciso II – solicitando a apreciação da matéria na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente à aprovação do requerimento) (SENADO FEDERAL, 2017b). O documento foi assinado e aprovado por líderes partidários que representavam a maioria absoluta da composição do Senado. Pretendia-se votar a matéria legislativa no plenário antes do recesso parlamentar do meio do ano.

aqui aprovado (intervenção do senador Paulo Paim, PT/RS, reunião da CDHLP em 28/06/2012).

A decisão de não se discutir o Projeto na CEC, entretanto, foi criticada pelo senador Aloysio Nunes Ferreira durante uma sessão no plenário.

[...] o projeto de lei que vai ser votado agora, sem que a Comissão de Educação fosse ouvida... é bom que se note isso: a Comissão de Educação desta Casa não foi ouvida sobre um projeto de lei que promove uma profunda alteração no ingresso dos estudantes nas universidades federais. Eu considero isso um desrespeito à inteligência desta Casa, um desrespeito aos senadores e senadoras que têm a vocação específica para cuidar dos temas educacionais e que se inscrevem para participar da Comissão de Educação. A Comissão de Educação, senador Cristóvão [Buarque] não foi ouvida neste Projeto. Já seria, no meu entender, uma razão mais do que suficiente para que o Senado parasse um momento para refletir. Não é possível fazer isso desta forma (intervenção do senador Aloysio Nunes Ferreira, PSDB/SP, sessão do plenário em 04/07/2012).

Verifica-se então que, a despeito da aprovação do requerimento de urgência pela maioria absoluta da composição do Senado, não era ponto consensuado entre os parlamentares a opção por deixar a Comissão de Educação, Cultura e Desporto de fora do circuito de tramitação do Projeto. Com base nas justificativas apresentadas pelos parlamentares, disputava-se: por um lado, a pertinência e o direito de apreciação da matéria por uma das comissões competentes; e, por outro, a garantia e a capacidade de aprovação do texto em um tempo mais curto – possivelmente, considerando-se também o tempo hábil que teriam as universidades e os institutos técnicos federais para adequarem os editais de seus processos seletivos já para o ano seguinte.

Tendo em vista a distribuição da matéria legislativa, pode-se dizer que as Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal concederam autoridade para 6 comissões participarem dos debates e apreciarem o PL originário à Lei de Cotas – ainda que, efetivamente, isso tenha se dado em 5 comissões ao final.

Incumbidos da tarefa de produzir um parecer, alguns parlamentares deste circuito decidiram realizar audiências públicas a fim de ouvir especialistas sobre a temática das ações afirmativas e discutir o assunto, entendido como de interesse público relevante. Verificou-se a solicitação para a realização das audiências públicas partiu de integrantes da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (REQ nº 40 de 2008-CCJ) – requerimento de autoria dos senadores Demóstenes Torres (DEM/GO), Paulo Paim (PT/RS), Cristovam Buarque (PDT/DF) e da Senadora Serys Slhessarenko (PT/MT).

Aprovado o requerimento, realizaram-se as audiências públicas durante 3 reuniões entre os meses de dezembro de 2008 e março de 2009. Nas ocasiões, foram ouvidos intelectuais, profissionais da educação e representantes da sociedade civil organizada com a finalidade de debater diferentes perspectivas sobre as ações afirmativas e contribuir com informações para que os membros da CCJ decidissem sobre a matéria (PLC nº 108 de 2008).

Neste sentido, pode-se afirmar que esta comissão reconheceu a importância de saberes de agentes externos aos Poderes Legislativo e Executivo. Os agentes externos foram percebidos como autoridades sobre a temática, cabendo-lhes a função de fornecer informações sobre ela, ainda que não tivessem poder de voto como os parlamentares.⁴¹ Tratavam-se, então, de possíveis influenciadores e não tomadores de decisão.

Como destaca Bourdieu (2014), cabe ter em mente que o produto gerado por uma comissão (parecer) é historicamente determinado. Ademais, a capacidade de quem concede a autoridade à comissão (autorizador) e a capacidade da comissão (autorizado) fazerem uso deste produto é fruto de uma relação de força. A fim de compreender este aspecto, analisam-se o cenário de que fazem parte as comissões e como os cargos e as funções são nelas distribuídos.

5.2.1 As relações de força e o uso dos produtos das comissões

A tramitação do PL nº 73 de 1999 envolveu o trabalho de 5 comissões temáticas no Congresso Nacional e compreendeu diferentes legislaturas.⁴² Significar dizer que a apreciação

⁴¹ No dia 18/12/2008, participaram da audiência pública: André Lázaro, Secretário de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação, representante do Ministro da Educação; Frei David Santos, representante do Educafro; Sérgio José Custódio, representante do Movimento dos Sem Universidades (MSU); Yvonne Maggie, professora do Departamento de Antropologia Cultural na UFRJ; José Roberto Ferreira Militão, advogado; Afrosol-Lux, promotora de Soluções em Economia Solidária; José Carlos Miranda, coordenador do Movimento Negro Socialista; Jerson César Leão Alves, coordenador do Movimento Nação Mestiça; Deise Benedito, ativista dos Direitos Humanos e Igualdade Étnica. No dia 18/03/2009, participaram da audiência pública: Bolívar Lamounier, cientista político; Demétrio Magnoli, doutor em Geografia Humana; Helderli Castro de Sá Alves, presidente da ONG Nação Mestiça; Francisco Jhony Rodrigues Silva, presidente do Fórum Afro da Amazônia (FORAFRO); Vera Fávero, coordenadora do Movimento Negro Socialista de Santa Catarina; William Douglas, da coordenação da Educafro; Augusto Werneck, procurador do Estado do Rio de Janeiro e professor da PUC-RJ; Daniel Cara, da Campanha Mundial pelo Direito à Educação; Wellington do Carmo Faria, da coordenação do MSU; Rosani Fernandes Kaingang, do Fórum da Educação Indígena. No dia 01/04/2009, participaram da audiência pública: Edson Santos de Souza, ministro-chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Amaro Lins, reitor da Universidade Federal de Pernambuco; José Roberto Pinto de Góes, historiador e professor da UERJ; Ismael Cardoso, presidente da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas; Simon Schwartzman, ex-presidente do IBGE; e Renato Ferreira, advogado-pesquisador do Laboratório de Políticas Públicas da UERJ.

⁴² “Legislatura é um período de 4 anos (art. 44 - CF), correspondente ao tempo de duração do mandato de um deputado. Um deputado é eleito para uma legislatura, ou seja, o mandato do deputado dura 4 anos. Um senador é eleito para duas legislaturas, isto é, o mandato do senador dura 8 anos. A Câmara dos Deputados se renova a cada 4 anos, integralmente. O Senado se renova a cada 4 anos, só que não integralmente, mas alternadamente em 2/3 e 1/3 de sua composição” (SENADO FEDERAL/ILB, 2017, p. 4). O termo legislatura pode ainda designar o corpo de parlamentares em atividade numa Casa Legislativa.

do texto que deu origem à Lei de Cotas foi realizada num cenário que sofria mudanças periodicamente: a cada 4 anos se encerrava uma legislatura e o quadro que compunha o Congresso se alterava. A alteração dos quadros que compunham as comissões poderia então determinar as probabilidades de aprovação da proposição. Ocorre que, apesar das novas composições das Casas, manteve-se uma leitura favorável à temática das ações afirmativas e em consonância com o Poder Executivo.

Ainda que a tramitação do PL originário à Lei de Cotas tenha se iniciado durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), foi durante os governos Lula (PT) que se deu grande parte da tramitação. O governo petista era reconhecidamente mais poroso às questões sociais e raciais e incentivava a criação de políticas inclusivas no período. Provas disso são: o reconhecimento do incentivo do Executivo por parte de membros do Legislativo, chegando a ser mencionado como um argumento favorável por parlamentares de diversas filiações partidárias que votaram pela aprovação da matéria nas comissões temáticas; e, a proposição de cotas no ensino superior federal de autoria do próprio Poder Executivo em 2004 (PL nº 3.627).

Soma-se à porosidade às questões sociais e raciais e ao incentivo do Executivo, a representatividade do partido político de Lula no Congresso Nacional. Entre 1999 e 2012, o PT esteve entre os partidos que dispunham das cinco maiores bancadas parlamentares.

Quadro 9 - Cinco maiores bancadas por Casa Legislativa (1999-2015):

Bancada de posse Casa Legislativa	1999	2003	2007	2011	2015
Câmara dos Deputados	1º PFL (105) 2º PSDB (99) 3º PMDB (84) 4º PPB (60) 5º PT (59)	1º PT (90) 2º PFL (75) 3º PMDB (69) 4º PSDB (63) 5º PPB (43)	1º PMDB (90) 2º PT (83) 3º PSDB (84) 4º PFL (62) 5º PP (41)	1º PT (87) 2º PMDB (78) 3º PSDB (53) 4º PP (44) 5º DEM (43)	1º PT (69) 2º PMDB (65) 3º PSDB (54) 4º PP (38) 5º PSD (36)
Senado Federal	1º PMDB (38) 2º PFL (26) 3º PSDB (23) 4º PT (9) 5º PTB (8)	1º PMDB (40) 2º PFL (20) 3º PSDB (19) 4º PT (15) 5º PTB (6)	1º PMDB (31) 2º PSDB (21) 3º DEM (19) 4º PT (16) 5º PTB (11)	1º PMDB (32) 2º PSDB e PT (17) 3º DEM, PTB e PR (9) 4º PP (8) 5º PDT (7)	1º PMDB (18) 2º PSDB (12) 3º PT (9) 4º DEM, PP, PODE e PSD (5) 5º PR e PSB (4)

Fontes: Câmara dos Deputados (2018); Senado Federal (2018).

Pode-se dizer então que havia um cenário favorável à discussão e aprovação da Lei de Cotas. No campo político, circulavam ideias relativas a demandas de movimentos sociais e também se encontravam agentes dispostos a atuar em favor da aprovação de políticas inclusivas incentivadas nos governos Lula.

No que diz respeito às instâncias de atuação dos agentes políticos favoráveis à iniciativa, outros fatores merecem atenção: os cargos ocupados e as funções realizadas nas comissões temáticas.

De acordo com os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a representação proporcional dos partidos e dos blocos parlamentares deve ser levada em conta, tanto quanto possível, na composição das comissões permanentes de cada Casa Legislativa. Já o Regimento da Câmara ainda especifica que se deve garantir a participação de todas as representações partidárias e dos blocos, “incluindo-se sempre um membro da Minoria, ainda que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a, p. 22). A ocupação dos cargos de presidente e vice-presidente das comissões é feita mediante votação.

Analisando-se a tramitação do PL originário à Lei de Cotas foi possível verificar a predominância de parlamentares filiados ao PT ocupando os cargos de presidente ou vice-presidente nas comissões temáticas em que o texto foi apreciado – ocupavam estas posições em 5 das 6 comissões. Além disso, os parlamentares petistas também predominavam entre os relatores das comissões – eles foram responsáveis pela emissão de 10 dos 13 pareceres sobre a matéria (ver Apêndice A).

Se não se pode afirmar que estes aspectos determinaram a aprovação do projeto de lei no Legislativo, uma vez que ainda dependia da aprovação da maioria absoluta nos espaços nos quais foi discutido, pode-se afirmar que o Partido dos Trabalhadores ocupava posições-chave no campo político nas ocasiões nas quais o texto foi posto em discussão. Outra prova de sua posição de autoridade no campo político é o fato de que Lula conseguiu eleger sua sucessora e foi ela, a presidenta Dilma Rousseff, quem sancionou a Lei de Cotas em 2012.

Completando o quadro das dimensões processuais da tramitação, passa-se a discorrer sobre a participação dos agentes mais influentes do Congresso.

5.2.2 A atuação dos “cabeças” do Congresso Nacional

Ao longo da tramitação no Legislativo, estiveram envolvidos alguns dos parlamentares mais influentes do Congresso Nacional à época. Eles são identificados pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar como os “cabeças” do Congresso, uma metáfora às

suas capacidades de produzirem/disseminarem ideias e influenciarem outros agentes políticos. Estes agentes eram figuras de autoridade no campo político, uma vez que eram dotadas de grandes volumes de capital político, as quais estavam filiadas a diferentes partidos e se manifestaram de diversas maneiras.

Quadro 10 - "Cabeças" do Congresso Nacional por tipo de manifestação na tramitação do PL originário à Lei de Cotas (1999-2012):

Manifestaram-se, somente, na <i>forma escrita</i>	<p>Dep. Dr. José Pinotti (DEM/SP); Dep. Alberto Goldmann (PSDB/SP).</p> <p>Sen. Ideli Salvatti (PT/SC); Sen. Marconi Perillo (PSDB/GO); Sen. Geraldo Mesquita Júnior (PMDB/AC); Sen. Demóstenes Torres (DEM/GO); Sen. Cristóvão Buarque (PDT/DF); Sen. Tasso Jereissati (PSDB/CE); Sen. Francisco Dornelles (PP/RJ); Sen. José Sarney (PMDB/AP).</p>
Manifestaram-se na <i>forma escrita e falada</i>	<p>Dep. Fernando Coruja (PPS/SC); Dep. Miro Teixeira (PDT/RJ); Dep. Henrique Fontana (PT/RS); Dep. Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN).</p> <p>Sen. Paulo Paim (PT/RS); Sen. Álvaro Dias (PSDB/PR); Sen. Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP).</p>
Manifestaram-se, somente, na <i>forma falada</i>	<p>Dep. Luiz Eduardo Greenhalgh (PT/SP); Dep. Antônio Carlos Biscaia (PT/RJ); Dep. Arlindo Chinaglia (PT/SP); Dep. Ciro Gomes (PSB/CE); Dep. Paulo Renato Souza (PSDB/SP); Dep. José Carlos Aleluia (DEM/BA); Dep. Nelson Marquezelli (PTB/SP); Dep. Sandro Mabel (PR/GO).</p> <p>Sen. Marta Suplicy (PT/SP); Sen. Eduardo Suplicy (PT/SP); Sen. Luiz Henrique da Silveira (PMDB/SC); Sen. Pedro Taques (PDT/MT); Sen. Lúcia Vânia (PSDB/ES); Sen. Roberto Requião (PMDB/GO); Sen. Romero Jucá (PMDB/RR); Sen. Randolfe Rodrigues (PSol/AP); Sen. Wellington Dias (PT/PI); Sen. Pedro Simon (PMDB/RS); Sen. Francisco Dornelles (PP/RJ).</p>

Fonte: elaborado pela autora, Cf. DIAP (1999-2012).

Verificou-se que parlamentares influentes atuaram desde a proposição de iniciativas até as votações em Plenário. No que tange aos “cabeças” que propuseram algum projeto de lei, constatou-se que eram filiados a 3 partidos políticos: 2 deles eram filiados ao PSDB (senador Marconi Perillo, autor do PLS nº 344 de 2008; e senador Álvaro Dias, autor do PLS nº 479 de 2008), 1 deles era filiado ao PT (senadora Ideli Salvatti, autora do PL nº 3.913 de 2008) e 1 deles era filiado ao DEM (senador Dr. José Pinotti, autor do PL nº 14 de 2007). Ao analisar-se os parlamentares influentes que emitiram algum parecer, constatou-se que eram filiados a 2

partidos políticos: 1 deles era filiado ao Partido Popular Socialista (PPS) (deputado Fernando Coruja) e 1 deles era filiado ao PT (senador Paulo Paim).

Como demonstra o quadro 10, os dois partidos que tiveram maior participação de parlamentares influentes no decorrer da tramitação foram: o PSDB e o PT, ambos contaram com a atuação de 6 “cabeças” no decorrer da formulação da Lei de Cotas. Ao se qualificar a análise pelo número de participações de cada parlamentar, porém, verificou-se que os dois “cabeças” de atuação destacada eram filiados ao mesmo partido político.

Na Câmara dos Deputados, destacou-se a atuação do deputado Henrique Fontana (PT/RS) – como vice-líder do governo petista nesta Casa, ele foi autor de dois requerimentos com pedidos de urgência na apreciação da matéria e ainda votou pela aprovação da iniciativa e fez intervenções no plenário. No Senado Federal, destacou-se a atuação do senador Paulo Paim (PT/RS) – além de ter presidido a reunião da CDHLP, ele emitiu os pareceres desta comissão e da CEC, foi um dos autores de um requerimento de urgência, votou pela aprovação da iniciativa e fez intervenções no plenário.

Cabe salientar, porém, que a criação de uma lei não depende apenas da força do grupo ou do agente político que a defende. A criação de uma lei só é possível se as ideias propostas pelos agentes políticos têm força, o que depende: da autoridade de quem as pronuncia, da capacidade de fazer crer em sua veracidade e em seu mérito (BOURDIEU, 2008). Estes aspectos também foram analisados nesta tese e são apresentados nos dois capítulos seguintes.

5.3. Sintetizando o capítulo

Neste capítulo, verificou-se que a criação de uma lei federal no Brasil envolve uma série de ritos e agentes. No decorrer do processo de criação, a circulação do texto e as funções dos participantes são regulamentadas e aspectos simbólicos como a influência dos agentes políticos são recursos utilizados visando à aprovação de suas propostas – sendo, por isso, um processo amplamente influenciado pela instituição do Congresso em suas distintas dimensões.

Averiguou-se que a tramitação do PL que deu origem à Lei de Cotas (PL nº 73 de 1999) se deu ao longo de treze anos. Neste período, foram pensados a ele outras 16 proposições – 4 delas de autoria de parlamentares filiados ao PSDB. Também neste período, a matéria foi apreciada por 5 comissões temáticas.

Constatou-se que boa parte da tramitação se deu durante o governo Lula, o que pode ter contribuído para a aprovação da matéria em diferentes espaços – tendo em vista que era um governo mais poroso às questões sociais e raciais. O PT também era uma força política à época da tramitação, uma vez que: (a) tinha uma das maiores bancadas de parlamentares no

Congresso Nacional; (b) os deputados e senadores petistas ocupavam a maior parte dos cargos de presidente ou vice-presidente nas comissões nas quais o texto foi discutido; e, (c) os parlamentares petistas eram a maioria entre os relatores da matéria nestes espaços.

Por fim, verificou-se a atuação destacada de parlamentares influentes do PT e do PSDB no decorrer da tramitação. Deste modo, foi possível inferir que estes dois partidos representavam as maiores forças políticas atuantes no contexto da produção da Lei de Cotas.

6 AS DIMENSÕES DISCURSIVAS DO CONTEXTO DA PRODUÇÃO DA LEI DE COTAS: OS CONTEXTOS COMUNICATIVOS

O capítulo anterior apresentou os resultados das análises das dimensões processuais do contexto da produção da Lei de Cotas, com foco especial no desenrolar do processo legislativo e na identificação de partidos e de agentes políticos influentes que estiveram nele envolvidos. Neste capítulo e no seguinte, apresentam-se as análises das dimensões discursivas deste contexto, com foco no modo como eram estruturados os discursos políticos dos agentes que atuaram ao longo da tramitação do texto.

A proposição de uma iniciativa no Brasil pode ser feita por diferentes agentes, conforme constatado anteriormente. Porém, só há probabilidade de que a iniciativa se converta em lei na medida em que ela for sustentada por agentes profissionais do campo político.

A entrada de agentes no campo político se dá com a sua conversão de profanos em profissionais, a qual implica a instituição de novas identidades a eles. Uma vez eleito e empossado, um cidadão comum passa então a ser também um senador, um deputado federal, etc. e passa a assumir certas responsabilidades legais. No caso dos parlamentares, ainda se pode dizer que, após a sua conversão e entrada no campo político, passam a ser membros do Congresso Nacional.

No Brasil, a investidura do mandato é realizada num ato público. No caso dos senadores, a cerimônia de posse pode ser realizada numa sessão do Senado Federal – ocasião na qual o senador é introduzido no plenário e conduzido à Mesa Diretora por 3 senadores. Perante todos, de pé, ele presta o seguinte compromisso: "Prometo guardar a Constituição Federal e as leis do País, desempenhar fiel e lealmente o mandato de Senador que o povo me conferiu e sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil" (SENADO FEDERAL/ILB, 2017, p. 12). Em resposta, o presidente do Senado declara: "Com os poderes que me são dados pelo Regimento da Casa, pela Constituição da República, declaro empossado (a) no mandato de senador (a) da República, o (a) nobre senador (a) [nome do parlamentar] que, a partir deste momento, passa a participar dos trabalhos da Casa" (SENADO FEDERAL, 2019).

A conversão de um profano em um profissional no campo político dá-se então diante de todos, em especial, diante daqueles que já fazem parte do campo e compartilharão da mesma identidade. Através da cerimônia, faz-se conhecer o novo participante do jogo político.

No caso dos senadores, é simbólico que o parlamentar adentre o recinto da cerimônia acompanhado por agentes já convertidos e já membros da instituição e se comprometa diante deles. A conversão tem condições de se realizar graças à autoridade conferida pelo povo ao

futuro senador (“o povo me conferiu”) e só pode se efetivar em virtude da autoridade conferida ao presidente da Casa, eleito pelos pares (“Com os poderes que me são dados pelo Regimento da Casa, pela Constituição da República, declaro...”). Ao final, a partir de um enunciado performativo (“declaro empossado (a) no mandato de senador (a) da República...”), o presidente do Senado opera então a conversão.

Entende-se, aqui, que a incorporação da identidade instituída ao novo participante do jogo político não se dá de forma imediata ou que ela coincida com a cerimônia de posse do cargo. Isso porque, por um lado, ele próprio teria concepções sobre o que significaria ser um agente político e poderia começar a agir como tal antes mesmo de sua posse; e, por outro, ele ainda vivenciará situações na sua instituição de pertencimento que o farão aprender sobre a sua nova identidade e então reforçá-la. A cerimônia demarca o momento em que se estabelece oficialmente “o que dele se espera” (conversão) e a vivência cotidiana na função determina “o que ele faz” (incorporação).

No que concerne aos discursos dos agentes políticos, especificamente, entendeu-se que são influenciados por suas experiências fornecidas pela vida social. São as suas experiências prévias ou posteriores à entrada no campo político que conformam o modelo mental de seu contexto comunicativo, algo como um *script* que fornece os elementos a partir dos quais uma comunicação deve se estruturar (ambiente, atores, etc.). E são as suas experiências, sobretudo posteriores à entrada no campo político, que conformam o seu *habitus* linguístico, conferindo-lhe uma maneira diferencial de se comunicar (BOURDIEU, 2008; VAN DIJK, 2012).

Tendo em vista os objetivos desta tese, a compreensão de como se constitui o contexto comunicativo dos agentes políticos envolvidos com a elaboração da Lei de Cotas é muito útil, pois fornece indicativos de porque estruturaram seus discursos de uma forma ou outra (com quem se comunicavam, com quais finalidades, etc.) (VAN DIJK, 2012). Complementarmente, a atenção ao *habitus* linguístico é útil por auxiliar no entendimento dos estilos de se comunicar valorizados no campo político e capazes de produzir lucros de distinção (BOURDIEU, 2008). Por conseguinte, ainda que despropositadamente, é possível que a atenção a estes dois aspectos auxilie a conhecermos algo da dimensão subjetiva do Congresso Nacional (esquemas cognitivos e símbolos) através dos discursos de seus membros.

Iniciou-se então pela análise de distintos gêneros textuais produzidos ao longo da tramitação do texto (PLs, pareceres, votos, emendas e discurso de sanção) a fim de compreender o contexto comunicativo a partir do qual se estabeleceram as comunicações entre os agentes políticos. Passa-se, agora, a analisá-los.

6.1. Os contextos comunicativos dos agentes políticos

De início, salienta-se que parte dos gêneros textuais analisados apresenta características menos maleáveis e que, portanto, exigem dos autores familiaridade com este instrumento – este é o caso dos projetos de lei e dos pareceres.⁴³ No Congresso Nacional, um PL se constitui por: cabeçalho; ementa; esboços de artigos, incisos e/ou parágrafos da Lei; e justificativa da proposição (ver Anexo 1). Já um parecer se constitui por: cabeçalho; ementa; identificação do autor e do relator do PL; relatório do processo legislativo; e voto do relator (ver Anexo 3).⁴⁴ Outros gêneros textuais apresentam maiores variações, uma vez que cumprem funções em situações comunicativas diversas – este é o caso dos votos e das emendas.

Verificou-se que os *Projetos de Lei* analisados têm como ambiente o Congresso Nacional, em especial, as comissões temáticas entre os anos de 1999 e 2008.

No PL nº 73 de 1999, os participantes são: a deputada Nice Lobão, que tem o papel de autora do documento, e os membros das comissões nas quais ele foi apreciado na Câmara. Através do PL, a parlamentar se dirige aos demais colegas de Casa para apresentar e defender a sua proposta de política pública com o objetivo de aprová-la. Tratava-se, assim, de um ato de comunicação (informa algo a alguém) e um ato social (defende algo) (VAN DIJK, 2012).

De maneira geral, o mesmo contexto comunicativo se repetiu nos outros 16 projetos de lei: o ambiente era o Congresso Nacional, constituíam-se como participantes os autores das proposições e os colegas parlamentares que apreciariam os textos e se mantinham a apresentação e defesa de uma proposta com o objetivo de aprová-la nas diferentes instâncias. O ato de comunicação de apresentar uma proposta e o ato social de defendê-la se repetiam.

Os *Pareceres* analisados surgem em resposta ao PL nº 73 de 1999 e aos PLs apensados, tendo como ambiente os mesmos espaços do Congresso Nacional (comissões temáticas e Plenário da Câmara), mas com recorte temporal distinto: do ano de 2005 a 2012.

O primeiro parecer, emitido por um membro da Comissão de Educação e de Cultura, tem como autor o deputado Carlos Abicalil (PT/MT). Designado como relator, o deputado Abicalil se dirige à autora do projeto de lei originário à Lei de Cotas (deputada Nice Lobão) e aos demais parlamentares com o intuito de informar o processo de tramitação do PL, defender seu posicionamento em relação à proposta e então tentar convencê-los a acompanhá-lo em seu

⁴³ Entende-se que os agentes políticos profissionais contam com redes de suporte ao seu trabalho – por exemplo, os parlamentares contam com assessores que podem auxiliá-los na redação ou formatação de projetos de lei e de pareceres. De todo modo, ainda que não dominem todos os “códigos”, precisam conhecê-los.

⁴⁴ O parecer pode vir ou não acompanhado de um texto substitutivo, que se trata de uma sugestão de nova formulação aos esboços de artigos, incisos e/ou parágrafos da Lei constantes no PL apreciado.

voto. Realizam-se, então, três atos: um ato de comunicação, um ato social e um ato político (voto numa proposta) (VAN DIJK, 2012).

O mesmo contexto comunicativo se repetiu em quase todos os outros pareceres: o ambiente era a comissão temática na qual o texto foi apreciado e constituíam-se como participantes os autores dos pareceres e os colegas de comissão. Divergia deste contexto o parecer emitido em Plenário pelo senador Paulo Paim (PT/RS) em nome da CEC, pois, ambientava-se fora das comissões. Todos os pareceres buscavam informar sobre o processo de tramitação do PL, apresentavam o voto do parlamentar relator e assim intencionavam persuadir os demais a acompanharem seus posicionamentos. Mantinham-se então os atos de comunicação, social e político.

Os *Votos* são emitidos em diferentes ocasiões, implicando em maior variação de contextos comunicativos. Para além do parecer, que contempla o voto do parlamentar relator, apenas os “votos em separado” (ver Apêndices, tabela 1) são apresentados por escrito. Os demais votos são anunciados na ocasião da votação de PLs e pareceres. Os dois tipos de votos, escritos ou falados, constituem-se atos de comunicação, atos sociais e atos políticos.

Agora, centra-se a atenção nos votos escritos e abordam-se os votos que são simplesmente anunciados posteriormente.

A análise dos *Votos em Separado* atestou que eles têm como ambiente a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, entre os anos de 2009 e 2012.

O primeiro voto em separado tem como autor o senador Marconi Perillo (PSDB/GO), identificado como membro da CCJ. O senador Perillo se dirige aos colegas de comissão para apresentar seu posicionamento quanto ao PLC nº 180 de 2008 e aos projetos de lei apensados na ocasião (PLS nº 215 de 2003, PLS nº 344 de 2008 e PLS nº 479 de 2008) e, então, divergir parcialmente do parecer elaborado pela senadora Serys Slhessarenko (PT/MT). Para o senador, a aprovação das cotas é justificada, porém, discorda a respeito dos grupos que devem ser contemplados por elas e dos mecanismos que devem ser adotados para a seleção dos candidatos. Ao manifestar a sua discordância e justificá-la, o autor do voto tem o intuito de convencer os demais membros da Comissão a acompanhá-lo. Além de um ato político, realiza-se então um ato de comunicação e um ato social.

Os outros dois votos em separado apresentam o mesmo contexto comunicativo (CCJ do Senado), bem como os mesmos participantes (autores dos votos e os colegas de comissão). Eles são resultado de novas divergências, desta vez, relativas ao parecer elaborado pela senadora Ana Rita (PT/ES) – relatora da matéria após o apensamento do PLC nº 180 de 2008 a outra proposição. Manifestadas as discordâncias, justificam-se e intentam persuadir os

demais parlamentares a acompanharem o seu voto. Preservam-se, assim, os atos de comunicação e político.

Novas formulações a itens dos PLs podem ser propostas pelos parlamentares nas denominadas *Emendas*, constituindo-se então proposições acessórias. Todas as proposições de emendas devem ser justificadas, porém, nem sempre elas são acompanhadas pelo texto de justificativa – isso porque é possível que se justifique oralmente a pertinência de uma emenda no momento dos debates nas comissões. As emendas analisadas têm como ambiente as comissões temáticas e o Plenário entre os anos de 2000 e 2012.

A primeira emenda, proposta por uma integrante da Comissão de Educação e de Cultura da Câmara dos Deputados, tem como autora a deputada Alice Portugal (Partido Comunista do Brasil – PC do B/BA). A deputada se dirige indiretamente ao autor do primeiro parecer (deputado Carlos Abicalil, PT/MT) e aos colegas de comissão com o intuito de sugerir a reformulação do primeiro artigo do projeto a fim de destinar as cotas às instituições públicas federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação – excluindo-se, portanto, as instituições vinculadas ao sistema militar. A partir de sua justificativa, a autora da emenda visa convencer os colegas parlamentares a aprovarem sua proposta. Realizam-se, então, três atos: um ato de comunicação, um ato social e um ato político.

Com exceção da emenda sugerida pelo senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP), proposta na CCJ, as demais emendas não se assemelham aos moldes da primeira, pois têm apresentação mais simples. Além disso, embora elas se destinem às comissões (CEC e CCJ) e ao Plenário da Câmara, não explicitam o seu ambiente no texto. Estas outras emendas consistem em sugestões de novas formulações de artigos e/ou parágrafos do projeto, sendo objetivo de seus autores apresentar alternativas a serem consideradas nos diferentes espaços de apreciação do texto – deste modo, tratam-se de atos de comunicação.

Verificou-se que os PLs, os pareceres, os votos em separado e as emendas têm como ambiente o Congresso (plenários e comissões) entre os anos 1999 e 2012. Estes documentos escritos apresentam somente os parlamentares como participantes (locutor-interlocutor), razão pela qual se pode afirmar que são os parlamentares também que constituem o “auditório” que se tenta influenciar e os agentes que determinam a qualidade da argumentação desenvolvida (PERELMAN, 1996; VAN DIJK, 2012).

Dando continuidade ao estudo do contexto comunicativo, fez-se a análise dos pronunciamentos realizados na ocasião dos debates e das votações no Congresso Nacional – os quais correspondem a votos falados ou a simples intervenções.

Os votos falados partilham dos mesmos ambientes dos votos escritos: as comissões e os Plenários do Congresso Nacional entre os anos de 2005 e 2012. Há divergências, porém, quanto aos participantes e ao eu-mesmo (autoapresentação).

Os votos escritos têm como participantes: o parlamentar votante e os seus colegas; já os votos falados somam a eles: o público em geral, a audiência no momento da discussão e votação da matéria legislativa – tais como as intervenções. A este respeito, pode-se dizer então que os votos falados e as intervenções têm um “auditório” mais diverso – o que determina a qualidade da argumentação desenvolvida e o comportamento dos oradores. Decorre daí que o reconhecimento da presença de agentes externos ao Legislativo por parte dos parlamentares também influi em sua autoapresentação para o público.

Pode-se dizer, ainda, que a análise dos votos falados e das intervenções permite averiguar com maior propriedade as forças e os agentes externos ao Legislativo que tentam influenciar na disputa pela aprovação e formulação do projeto de lei. Infere-se a relevância destas forças e agentes uma vez que são dignas de nota nas falas dos parlamentares, sendo saudadas ou referenciadas por eles.

Como se pode observar no quadro 11, predominam as saudações aos movimentos sociais, destacando-se também as saudações a uma liderança. Entre os movimentos sociais, citam-se aqueles relativos às temáticas educacionais e raciais (União Nacional dos Estudantes – UNE, União Brasileira dos Estudantes Secundaristas – UBES, Educafro, etc.). Já a liderança recorrentemente citada é a do Frei David, figura reconhecida e ativa na defesa de cursos pré-vestibulares populares e de ações afirmativas raciais no país.

Quadro 11 - Relação de agentes políticos que saúdam e agentes externos ao Legislativo saudados:

Ocasião	Quem saúda	Quem é saudado
Reunião da CEC em 21/09/2005	Dep. Carlos Abicalil, PT/MT	Membros da sociedade civil organizada
Reunião da CEC em 21/09/2005	Dep. Neyde Aparecida, PT/GO	Movimentos sociais
Reunião da CDHM em 14/12/2005	Dep. Luiz Eduardo Greenhalgh, PT/SP	Frei David
Reunião da CDHM em 14/12/2005	Dep. Iriny Lopes, PT/ES	Frei David
Sessão no Plenário da Câmara em 20/11/2008	Dep. Henrique Fontana, PT/RS	Ministro da Educação, Fernando Haddad
Reunião da CDHLP em 28/06/2012	Sen. Paulo Paim, PT/RS	Movimento dos Sem Universidade, UNE, UBES, Campanha Nacional pelo Direito à Educação,

		Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), a MBNAPI, Instituto Indígena, Escola Elefante Branco (W3 Sul), Grêmio Escola Setor Leste, Escola Honestino Guimarães, Educafro, Movimento Negro Unificado (MNU) e Comitê Brasileiro pela Aprovação do PLC 180, Secretária da Igualdade Racial do Distrito Federal (Josefina Serra dos Santos), ministro Carlos Ayres Britto (STF)
Reunião da CDHLP em 28/06/2012	Sen. Eduardo Suplicy, PT/SP	UNE, UBES, Frei David, Pastor David e Educafro
Reunião da CDHLP em 28/06/2012	Sen. Aníbal Diniz, PT/AC	MSU, UNE, UBES, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, APIB, MBNAPI, Instituto Indígena, Escola Elefante Branco (W3 Sul), Grêmio Escola Setor Leste, Escola Honestino Guimarães, Educafro, MNU e Comitê Brasileiro pela Aprovação do PLC 180

Fonte: elaborado pela autora.

Os dados apresentados no quadro evidenciam também que apenas os parlamentares filiados ao PT saudavam os agentes externos ao Legislativo, incluindo-os explicitamente em seus “auditórios”.

Se, por um lado, a menção dos parlamentares à presença de agentes externos pode ter sido feita no sentido de mostrar-lhes consideração e reconhecimento; por outro, por ter sido realizada como uma estratégia para inibir posições divergentes e potencialmente contrárias à aprovação dos PLs. Neste último caso, indica que os parlamentares que saúdam estão em consonância com os objetivos dos agentes saudados – implicitamente, corresponde a dizer que eles se “comunicam” em diferentes níveis (reconhecem-se e têm objetivos em comum).

Importante mencionar que os agentes externos ao Legislativo marcaram maior presença na última reunião das comissões, na CCJ do Senado Federal, presidida pelo senador Paulo Paim – reconhecido defensor das ações afirmativas. Nesta ocasião, por exemplo, o senador Paim busca se apresentar como um aliado na defesa da Lei de Cotas. Ainda nesta reunião, ele e a deputada Iriny Lopes deixam clara a atuação do Frei David como um influenciador nas tomadas de decisão.

[...] aqui destaquei o mérito do trabalho brilhante feito pela senadora Serys Shlessarenko durante anos, tentando votar esta matéria. Senadora Ana Rita que deu

parecer há poucos dias atrás na CCJ e dizia Fre... Senador... Senador... Frei David (risos). Eles gostaram. Frei David, eu estava em Uruguaiana discutindo o Estatuto do Motorista, mas eles me ligaram... o senador Simon, o senador Suplicy me ligou... a senadora Marta Suplicy, a senadora Ana Rita... se poderiam votar eu não estando presente. Eu digo: “eu fico bravo é se vocês não votarem”. (Aplausos do público) E daí, naturalmente... o senador Suplicy, aqui presente... a matéria foi votada e eles entenderam que aqui eu deveria ser o relator. Fui relator e mantive a redação... com duas emendas de redação somente para que o Projeto não volte lá para a Câmara (intervenção do senador Paulo Paim, PT/RS, reunião da CDHLP em 28/06/2012).

Também quero deixar aqui meu abraço ao Frei David. [...] E, olha, deputada Nice [Lobão] se as incontáveis vezes que Frei David me ligou pela aprovação deste projeto e os inúmeros e-mails e telefonemas dados à Comissão... então o trabalho dele para a aprovação deste projeto também tem um valor inestimável para nós (intervenção da deputada Iriny Lopes, PT/ES, reunião da CDHM em 14/12/2005).

A atuação dos agentes externos na tentativa de influenciar as decisões dos parlamentares, no entanto, nem sempre foi bem recebida. A este respeito é ilustrativa a fala do senador Lobão Filho (PMDB/MA), autor de voto em separado na CCJ e defensor da ação afirmativa apenas com critério social.

O projeto era simples, era bem elaborado, mas... perceba senador Aloysio Nunes: ele, só nesta Casa, teve três audiências públicas. Essa questão racial é uma questão passional. Existem ONGs, existem pessoas que ficam pressionando os senadores no corredor pela questão da cota racial. Pela cota social... este é um tema passional. Tivemos três audiências públicas aqui e, se olharmos com atenção, não chegamos a conclusão nenhuma nas três audiências públicas (voto do senador Lobão Filho, PMDB/MA; reunião da CCJ em 30/05/2005).

Na continuidade, a análise dos votos falados e das intervenções permitiu verificar que alguns parlamentares fazem menção a um ambiente mais amplo, para além do Congresso Nacional. Se, de uma maneira geral, eles têm como ambiente o Congresso entre os anos de 2005 e 2012; em alguns casos, contempla ainda o cenário nacional e as decisões tomadas pelo Poder Executivo nos governos Lula e em parte do governo Dilma (2003-2012).

Exemplos disso são as seguintes manifestações: “o governo [Lula] já tomou uma iniciativa muito importante, válida, louvável... que foi a questão do ProUni, já dentro desta política de proteção social” (deputado Átila Lira, PSDB/PI; reunião da CEC) e “vamos fazer justiça. O Lula no seu trabalho... e a atual presidente está continuando, que é um trabalho espetacular, atende a todos. Todos os pobres, sejam quem forem” (senador Pedro Simon, PMDB/RS; reunião da CCJ). No que concerne à leitura do cenário político, é ilustrativa a seguinte fala: “independente das questões partidárias ou dos problemas que nós estamos tendo, né? Mas uma coisa boa está acontecendo aqui na Educação” (deputado Ivan Paixão, PPS/SE; reunião da CEC). Evidencia-se, portanto, a leitura dos parlamentares sobre a

receptividade do Executivo ao Projeto e sobre o cenário político – a análise positiva pode ter contribuído para orientarem a sua ação no sentido da aprovação do projeto de lei.

Por fim, analisou-se o discurso da sanção da Lei de Cotas. Para a ocasião da sanção, o Executivo optou por realizar uma cerimônia em gabinete, seguida por uma homenagem à deputada Nice Lobão – autora do PL originário à Lei de Cotas. O discurso da sanção foi proferido pela presidenta da República Dilma Rousseff no ano de 2012, tendo como participantes os agentes políticos do Legislativo e do Executivo (senadores, deputados e ministros), assim como os profissionais da imprensa que faziam os registros. Através do discurso, a presidenta informava a sanção da Lei, comunicava a sua visão sobre a medida e agradecia aos parlamentares envolvidos no processo de elaboração e aprovação da lei federal. Tratava-se, assim, de um ato de comunicação e um ato político.

A cerimônia marca então as etapas finais do rito de consagração do PL nº 73 de 1999 na Lei nº 12.711 de 2012, ao passo que a autora do projeto de lei originário é consagrada com uma homenagem. Cabe notar que a opção pela sanção da Lei acompanhada de uma solenidade e com a presença da imprensa indica a importância dada pelo Poder Executivo à ideia-força representada na Lei de Cotas. É neste evento que a autoridade máxima do Executivo assina o documento no qual se lê o enunciado performativo que cria a Lei (“Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei”), enunciado que obtém sucesso em operar uma magia social devido à autoridade que o fez (BOURDIEU, 2008).

Imagem 3 - Cerimônia de sanção da Lei nº 12.711 de 2012:



(Da esquerda para a direita: ministra da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Luiza Bairros; ministro da Educação, Aloizio Mercadante; senadora Ideli Salvatti, PT/SC; presidenta Dilma Rousseff, PT; deputada federal Nice Lobão, DEM/MA; senadora Ana Rita, PT/ES; senador Paulo Paim, PT/RS.)

Fonte: Biblioteca da Presidência da República (2012).

Pode-se dizer que os diversos materiais analisados se constituem expressões do discurso político. Tendencialmente, porém, eles não apresentam condições de produção iguais. Aqueles que assumem a expressão escrita (projetos de lei e pareceres, por exemplo), normalmente, contam com maior tempo para elaboração e o autor possui maior controle sobre este processo – isso porque os parlamentares são informados sobre a matéria a ser apreciada e têm um prazo para se manifestarem por escrito. Até que precisam se manifestar, este seu discurso pode sofrer mudanças e não chegará ao conhecimento do público necessariamente. Aqueles que assumem a expressão falada (votos falados e intervenções, por exemplo) podem ser afetados mais facilmente pela “audiência” – isso porque ao manifestarem seu voto ao público, os parlamentares podem ajustar suas justificativas se avaliarem certa receptividade. Os discursos realizados nestas condições também estão menos sujeitos a revisões e, por este motivo, os agentes políticos podem acabar por manifestar um maior número de estruturas discursivas espontâneas.

Além disso, é importante destacar que o contexto comunicativo influencia o tipo de linguagem utilizado pelos agentes políticos. Nos diversos materiais analisados, verificou-se o uso da língua formal – a qual é marcada pelo uso de expressões como: “vossa Excelência”, “ilustre relator”, “*data venia*”, etc. Tratam-se, portanto, de indicativos quanto às maneiras diferenciais de se comunicarem e que podem vir a gerar lucros de distinção dentro e fora do campo político (BOURDIEU, 2008).

Uma vez identificados alguns dos elementos do contexto comunicativo, cabe dar continuidade à análise e identificar os temas em discussão, as interpretações dos agentes políticos sobre estes temas e alguns dos recursos utilizados por eles a fim de persuadirem os demais agentes a acompanharem os seus posicionamentos nas suas tomadas de decisão.

6.1.1 Temas em debate

A menção a temas diversos é feita pelos agentes políticos durante todo o processo de tramitação de um projeto de lei, desde a proposição da iniciativa até a sustentação ou refutação da proposta. A partir da análise do *corpus* relativo à tramitação, identificaram-se quatro grandes temas em debate: (a) as ações afirmativas como solução ao problema público da desigualdade de acesso a bens e serviços; (b) as configurações e o funcionamento do campo universitário brasileiro; (c) os compromissos e as possibilidades de ação do Estado brasileiro; e, (d) as marcas da sociedade brasileira. Os dois primeiros temas (“a” e “b”) constituem-se temas centrais dos debates – por esta razão, ganham destaque nestas análises.

A centralidade das ações afirmativas se dá pelo fato de que são o tema unificador dos projetos de lei apreciados, já a centralidade do campo universitário brasileiro decorre do fato dele ser o microcosmo social onde deve atuar a medida governamental. Os compromissos do Estado brasileiro e as marcas sociedade nacional são contemplados na discussão, mas com a finalidade de trazer sustentação aos debates sobre os dois primeiros temas.

Passa-se, agora, a apresentar os temas em detalhe.

6.1.1.1 As ações afirmativas como solução ao problema público da desigualdade de acesso a bens e serviços

A adoção de ações afirmativas foi apontada como a solução ao problema da desigualdade de acesso a bens e serviços em geral. Nos PLs apreciados, especificamente, as ações afirmativas são apontadas como a solução acertada para o problema público da desigualdade de acesso ao ensino superior brasileiro – destacando-se a opção pela modalidade de cotas. Ao tratar deste tema, fez-se menções a exemplos nacionais e internacionais, ao apoio de alguns agentes sociais à medida e às metodologias da iniciativa governamental.

A menção aos exemplos de ações afirmativas em diferentes espaços assume, sobretudo, a tarefa de informar o interlocutor pouco familiarizado com o tema de que este tipo de medida não é novidade e visa diminuir o receio de adotá-la diante de efeitos já constatados a partir de outras experiências. Mencionam-se como exemplos: a lei municipal do Poder Executivo da cidade de Porto Alegre e as ações afirmativas adotadas em universidades dos Estados Unidos. Trata-se, portanto, de um argumento de prova por analogia (experiência realizada no local X → resultados análogos no local Y) (CHARAUDEAU, 2017).

[Trecho 1] Quero referir a uma experiência muito positiva da cidade de Porto Alegre. Em Porto Alegre, uma lei municipal de autoria do Poder Executivo, com apoio da sociedade, do movimento de negros e negras estabeleceu para os concursos públicos cota específica... é... no que trata o ingresso na carreira pública e... avalio que é muito possível estabelecermos para a nação brasileira (voto da deputada Maria do Rosário, PT/RS, reunião da CEC em 21/09/2005).

[Trecho 2] [...] eu gostaria de dizer que, a longo prazo, o impacto na estrutura da sociedade vai ser muito grande... Ou como que a gente imagina que um [presidente norte-americano] Obama chegou lá, né? Eu estudei nos Estados Unidos 5 anos e quando eu entrei na primeira... primeira vez eu falava muito mal inglês, então fui como ouvinte – e era uma universidade de primeira linha, Stanford. E aí tive que ficar fazendo curso de inglês. E eles me puseram para fazer curso de inglês junto com os negros que estavam entrando com as cotas e eles não podiam entrar direto na universidade porque não tinham... não tinham nível para entrar, não falavam inglês direito, eram americanos. E eu ficava muito impressionada porque eles falavam um inglês que era até pior que o meu porque era um dialeto. E eles entraram em Stanford depois de um ano e se formaram e cresceram. E hoje é um país que tem uma classe média negra gigantesca (voto da senadora Marta Suplicy, PT/SP, reunião da CCJ em 06/06/2012).

[Trecho 3] Até a década de [19]60, alguns estados do sul dos Estados Unidos proibiam que os negros votassem e fossem votados. Aí, inicia-se o sistema de cotas, as políticas de ações afirmativas, discriminações positivas... E, hoje, em 2012, um negro é presidente dos Estados Unidos. Estes dois argumentos trazidos pela senadora Marta [Suplicy] [de que se vê poucos negros em espaços como as universidades e de que o presidente Obama é prova dos efeitos positivos do sistema de cotas raciais norte-americano] são argumentos fáticos (voto do senador Pedro Taques, PDT/MT, reunião da CCJ em 06/06/2012).

Faz-se, ainda, a menção frequente aos apoios à iniciativa advindos de diferentes agentes. Este recurso argumentativo pode significar, por um lado, o valor atribuído aos apoios (valoração positiva no campo político); e, por outro, um lembrete sobre o cenário favorável à criação e implementação de uma política de cotas no ensino superior brasileiro. Entre os apoiadores, mencionam-se, sobretudo: movimentos sociais, entidades representativas do campo da educação, organizações políticas e autoridades científicas. Alguns destes apoiadores estão presentes nas discussões realizadas no Congresso Nacional e são saudados por parlamentares nas ocasiões. Também há referências à decisão do Supremo Tribunal Federal pela constitucionalidade das ações afirmativas nos julgamentos realizados em 2012, destacando o apoio dos ministros a este tipo de medida.

[Trecho 4] [...] a aprovação desse Projeto hoje e desse substitutivo do deputado Carlos Abicalil traz encerrado em si um grande apoio do movimento social, das organizações... né? De estudantes, de docentes, de servidores e também do movimento social que busca inclusão dos afrodescendentes, dos negros construtores desse país, dos índios e de todas as outras faixas da sociedade discriminadas (voto da deputada Alice Portugal, PC do B/BA, reunião da CEC em 21/09/2005).

[Trecho 5] Lembramos aqui a importância do julgamento, julgamento das cotas em 26 de abril de 2012, o presidente do Supremo Tribunal Federal ministro Carlos Ayres Britto colocou em votação... na primeira sessão sob a sua presidência, a questão das cotas e se colocou a favor e, por isso, eu peço uma salva de palmas ao ministro Carlos Ayres Britto. Da mesma forma, o ministro Carlos Ayres Britto deu um belo voto em favor do ProUni que reserva vagas para alunos oriundos da escola pública, negros, indígenas e pessoas com deficiência (voto do senador Paulo Paim, PT/RS, reunião da CCJ em 28/06/2012).

Cabe notar, ainda, que o voto do senador Paulo Paim faz menção a autoridades do Poder Judiciário como recurso para o convencimento dos demais parlamentares – buscando valer-se então da influência delas.⁴⁵ Por conseguinte, pode-se afirmar que o parlamentar faz o uso de um argumento de prova pela autoridade do outro (CHARAUDEAU, 2017).

⁴⁵ No que diz respeito ao voto do senador Paulo Paim na CDHLP, cabe fazer algumas considerações. O voto foi proferido poucas semanas após a decisão do STF pela permissibilidade das ações afirmativas no ensino superior brasileiro, a qual criou jurisprudência sobre o tema e ajudou a conformar um cenário favorável à aprovação do PL. Portanto, ainda que o ministro Peluso versasse sobre programas de ações afirmativas já vigentes, os seus argumentos e os dos demais ministros do Supremo puderam ser mobilizados na defesa do projeto de lei.

É correto dizer que, ao se referirem às experiências antecedentes bem sucedidas de ações afirmativas e aos diversos apoios à iniciativa governamental, os defensores da Lei de Cotas buscam atestar a legitimidade social da iniciativa e das mudanças propostas por ela nas instituições universitárias (criação de programas de AAs nas universidades federais, estabelecimento de critérios preferenciais de admissão, etc.). Tendo em vista que os agentes políticos discutem determinações que podem implicar mudanças na instituição universitária federal, eles avaliam o ambiente mais amplo de modo as conformarem a algumas expectativas e buscarem certa legitimidade social (HALL; TAYLOR, 2003).

Ainda neste sentido, é ilustrativa a fala do senador Pedro Simon que argumenta em favor das cotas raciais se utilizando do argumento de prova do peso das circunstâncias e de sua contrapartida (CHARAUDEAU, 2017). De acordo com ele: o cenário é favorável, verifica-se receptividade à cota racial em diferentes universidades e a sociedade apoia a política com este recorte, logo, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania deve votar favoravelmente.

[Trecho 6] [...] a universidade burguesa do estado de São Paulo... toda a elite da Universidade de São Paulo, resolveu decidir pela cota para negros. Eles, por conta deles, resolveram adotar a cota pros negros. No Rio Grande do Sul, a mesma coisa. Então eu acho que esta é uma votação, me perdoe a franqueza... independente até de aspectos corretos do meu querido amigo do Maranhão [senador Lobão Filho], que está correto... o meu amigo Luiz Henrique, defendendo a mesma tese [da defesa de cota apenas de critério social], que ela é respeitável, ela está correta... Mas ela, hoje, será mal recebida por parte da sociedade. A sociedade está numa discussão: negro vai ter esta prioridade ou não vai ter? E acho, com toda a sinceridade, que é hora de votar. É hora de dar este voto, nós vamos dar este grande voto [...] (voto do senador Pedro Simon, PMDB/RS, reunião da CCJ em 06/06/2012).

Cabe destacar que, em seu voto, o senador demonstra estar atento a expectativas sociais de duas ordens: uma relativa às instituições universitárias federais, as quais deveriam passar por mudanças de acordo com parte da população brasileira; e, outra relativa às tomadas de decisão dos membros do Congresso, que, se frustrada, poderia deslegitimar esta instituição e os seus membros como defensores do interesse público. Orientando a sua ação pelos outros, o senador vota e recomenda aos demais decidirem favoravelmente pelas cotas raciais.

Os agentes políticos que defendem as ações afirmativas se referem a elas de diferentes maneiras: há quem as entenda como políticas de “proteção social”, conotando a vulnerabilidade dos grupos contemplados pela iniciativa federal (deputado Átila Lira, PSDB/PI); quem as entenda como uma via para corrigir um “débito social”, conotando que existem deveres que não estão sendo cumpridos e que o Estado brasileiro está em falta com a garantia de direitos sociais (deputada Alice Portugal, PC do B/BA); e quem entenda que as

entenda como o reconhecimento de “lutas históricas”, conotando o caráter conflitivo e a morosidade do processo que levou à sua conquista (deputada Maria do Rosário, PT/RS). Estas perspectivas deixam implícito o entendimento de que a aprovação do projeto de lei corresponde a um dever moral do Estado brasileiro.

Além disso, o uso da expressão “proteção social” pelo deputado do PSDB (deputado Átila Lira) em defesa das ações afirmativas está associado a uma das bandeiras da social-democracia: o Estado de bem-estar social. Conforme este entendimento, o Estado é responsável pela promoção social e pela economia, logo, a criação de ações afirmativas está em consonância com estas responsabilidades. Já o uso da expressão “lutas históricas” pela deputada petista (deputada Maria do Rosário) sinaliza um entendimento mais amplamente difundido entre os partidos de esquerda: a história é marcada por lutas travadas entre diferentes grupos sociais.

No que tange ao uso dos termos “proteção social” e “débito social”, especificamente, mobilizam ideias amplamente compartilhadas: dificilmente há quem defenda deixar alguém desprotegido ou há quem defenda a manutenção de uma dívida. Ao se utilizarem destes termos os agentes políticos induzem à conclusão de que aprovar a medida é o correto a ser feito, utilizando-se então de argumentos de prova pela força das crenças compartilhadas (CHARAUDEAU, 2017).

É importante mencionar, entretanto, que os agentes políticos defensores das ações afirmativas nem sempre concordam com o grupo que deve ser contemplado pela medida (negros, indígenas, pessoas de baixa renda, idosos, etc.). Entre os projetos de lei, a maior divergência diz respeito aos grupos contemplados – predominando as proposições de cotas com critério social.⁴⁶ Já nas etapas posteriores, entre os pareceres, os votos e as simples intervenções, predomina a defesa das cotas sociais e raciais.

Em termos conjunturais, pode-se inferir que o ganho de espaço da questão ao longo da tramitação do texto decorre da conjunção de diferentes fatores. A partir dos resultados das análises do contexto comunicativo, parece ter resultado, sobretudo: (a) da atuação dos militantes da causa racial nos “bastidores” da tramitação; (b) da presença destes militantes nos debates realizados no Legislativo; e, (c) de uma possível orientação aos parlamentares governistas pela aprovação do critério racial.

A menção à metodologia de elaboração da Lei de Cotas é feita, tal como a referência aos apoios de agentes externos ao Legislativo, no sentido de conferir maior legitimidade

⁴⁶ O detalhamento dos desenhos sugeridos pelos 17 projetos de lei será apresentado no próximo capítulo, no item 6.2 (“As visões da solução ao problema”).

social à iniciativa. A este respeito, menciona-se a realização de audiências públicas no Congresso Nacional – as quais tiveram o intuito de consultar especialistas sobre a temática da ação afirmativa e ouvir distintas entidades representativas.

[Trecho 7] [...] este relatório [parecer do Dep. Carlos Abicalil na CEC] foi realmente elaborado ouvindo os envolvidos nessa discussão. Participei, né? De *audiências públicas* nesta Comissão com a participação massiva de organizações ligadas aos grupos raciais, de estudantes de escolas públicas, da... estiveram aqui a UNE, estiveram aqui as instituições também ligadas aos estudantes nessas áreas (voto da deputada Neyde Aparecida, PT/GO, reunião da CEC em 21/09/2005).

Entre as qualidades atribuídas ao modo como foram elaborados os textos preliminares da Lei de Cotas, menciona-se a sua “racionalidade” – referida também nas variações: “de forma racional” e “de forma inteligente”.

[Trecho 8] É interessante ressaltar a *racionalidade* da proposição na medida em que estabelece critérios específicos relativos às etnias com critérios universais de renda (voto do deputado Carlos Abicalil, PT/MT, reunião da CEC em 21/09/2005. Grifos nossos).

[Trecho 9] [...] cumpre-nos acrescentar que o presente Projeto de Lei, adotando a política de cotas, o faz *de forma racional* distribuindo-as pela composição étnico racial das unidades federativas. Ao mesmo tempo, importante salientar a combinação de critérios de inclusão por razões específicas de etnia com critérios universais de renda para acesso ao ensino público superior (PL nº 3.627 de 2004, autoria de Tarso Genro, ministro da Educação – Poder Executivo. Grifos nossos).

[Trecho 10] [Os PLs nº 73 de 1999, nº 615 de 2003, nº 1.313 de 2003 nº 3.627 de 2004], *de modo inteligente*, combinam critérios de inclusão por razões étnicas com critérios de renda para acesso ao ensino público superior, pois asseguram o ingresso nas universidades públicas aos estudantes egressos do sistema público de ensino fundamental e médio (Parecer da deputada Iriny Lopes, PT/ES, na CDHM. Grifos nossos).

O uso dos termos grifados deixa implícito o entendimento de que as proposições têm caráter técnico, afastando possíveis interpretações sobre o eventual caráter emocional/passional das iniciativas legislativas. Infere-se, então, que a racionalidade seja um valor que deve ser almejado pelos agentes políticos ao elaborarem leis e políticas públicas.

Por fim, para além de uma metodologia na elaboração da Lei, verifica-se o cuidado de alguns agentes políticos preverem uma metodologia na implementação da iniciativa: estipulam-se percentuais graduais de cotas a serem adotados anualmente e estabelecem-se prazos de implementação. Determina-se, ainda, o prazo de vigência da ação afirmativa e o momento de sua avaliação.

Caracterizadas as discussões relativas ao tema das ações afirmativas como solução ao problema público da desigualdade de acesso ao ensino superior brasileiro, passa-se a discorrer sobre os debates relativos ao segundo grande tema.

6.1.1.2 As configurações e o funcionamento do campo universitário brasileiro

Como espaço de destino da política de cotas, o campo universitário é tema recorrente no processo de tramitação da lei. Para acessar este microcosmo social, os agentes devem possuir dado volume de capital cultural institucionalizado (certificações de conclusão do ensino fundamental e médio), uma das razões pelas quais a sua trajetória educacional pode influir nos seus destinos universitários (BOURDIEU, 2015). Por estes motivos, os agentes políticos abordam mais do que o campo universitário em suas discussões.

Ao versarem sobre as etapas anteriores ao ingresso no campo universitário, os agentes políticos abordam o campo educacional – especificamente, as instituições escolares de ensino fundamental e médio. As escolas públicas são predominantemente representadas como de infraestrutura deficitária, ofertando formação de baixa qualidade e destinatárias de pouco investimento. Em contrapartida, as escolas particulares são representadas como detentoras de melhores recursos (infraestrutura, pessoal, etc.), ofertando ensino de maior qualidade e preparando melhor seus alunos – tanto para os processos seletivos no nível superior, quanto para o ingresso no mercado de trabalho.

Destacam-se, aqui, as afirmações do deputado Raimundo Matos e do senador Antero Barros em seus PLs:

[Trecho 11] Pesquisas efetuadas junto a vestibulandos revelaram que alunos oriundos de escolas públicas perdem no vestibular [das instituições públicas de ensino superior] não por falta de habilidades ou mérito intelectual, mas por não terem tido acesso a ensino de qualidade (PL nº 2.069 de 1999, autoria do deputado Raimundo Gomes de Matos, PSDB/CE).

[Trecho 12] As universidades públicas, [...], são reservadas aos jovens de famílias mais abastadas, uma vez que os candidatos egressos da rede pública de ensino não competem em condições de igualdade com os alunos provenientes de escolas particulares (PL nº 1.643 de 1999, autoria do senador Antero Paes de Barros, PSDB/MT).

Conforme o deputado, a resposta para o insucesso dos egressos de escolas da rede pública nos processos seletivos de IES públicas não deve ser buscada a nível individual (“perdem no vestibular não por falta de habilidades ou mérito individual”) (trecho 11). A resposta é encontrada fora do sujeito, pois, está atrelada às oportunidades que ele teve ao longo de sua formação escolar – no caso, acessar escola pública com ensino de baixa

qualidade. Ao afirmar que o insucesso resulta do fato de “não terem tido acesso a ensino de qualidade”, ao invés de afirmar “não terem acessado ensino de qualidade”, deixam-se implícitos: a existência de obstáculos e a inviabilidade dos indivíduos adotarem outros caminhos de ação, uma vez que estão mais limitados e presos às suas circunstâncias.

Nesta mesma linha de raciocínio, o senador alerta implicitamente para uma relação causal entre as oportunidades que os candidatos egressos de escolas públicas tiveram e o preparo para concorrer nos processos seletivos das universidades públicas (trecho 12). A seu ver, os candidatos de famílias de maior poder aquisitivo frequentam escolas particulares, as quais ele considera de melhor qualidade, deixando-os em vantagem na concorrência por vagas – esta trajetória escolar é tão determinante que chega a afirmar que as universidades públicas “são *reservadas* aos jovens de famílias mais abastadas”.

Na continuidade, o campo universitário é abordado por diferentes agentes políticos através de menções a princípios de funcionamento do campo e às instituições universitárias.

No que tange aos princípios, verificou-se que dois valores são entendidos como intrínsecos e desejáveis ao bom funcionamento do campo universitário: a excelência acadêmica e a autonomia universitária. Interessante notar que, embora se possa caracterizar a excelência acadêmica como um conjunto de elementos atribuíveis a uma instituição universitária (internacionalização, pesquisa e inovação, etc.), em diferentes ocasiões, a excelência acadêmica é referida pelos agentes políticos como sinônimo de mérito dos candidatos/estudantes.

Outro princípio de funcionamento do campo universitário brasileiro que é referido por alguns agentes políticos é o princípio da autonomia universitária. De maneira distinta ao princípio do mérito, porém, predominava entre as manifestações dos parlamentares certa insegurança quanto à possibilidade de virem a desrespeitá-lo. Isso porque, desde a proposição do PL nº 73 de 1999 até o envio do Projeto para a sanção presidencial, o texto previa que a seleção dos estudantes se daria mediante seus coeficientes de rendimento no ensino médio e não através dos processos seletivos convencionais (vestibular, ENEM, etc.).

Dois posicionamentos antagônicos sobre o significado da autonomia universitária podem ser constatados a partir das seguintes falas:

[Trecho 13] O que nós estamos fazendo é uma violência contra a autonomia das universidades. O que estamos fazendo aqui é acabar, é dar um tiro de morte em experiências exitosas que estão em andamento em universidades ao ter a pretensão, diante desse espírito “decisionista”, centralizador, que vigora no País, de colocá-las todas num molde único que esse projeto de lei pretende oferecer (voto do senador

Aloysio Nunes Ferreira, PSDB/SP, sessão no Plenário do Senado Federal em 07/08/2012).

[Trecho 14] Respeito o discurso constitucional do Senador Aloysio, um discurso que nós todos devemos respeitar. No entanto, a autonomia da universidade não significa soberania. A autonomia da universidade depende de regras, e nós podemos, sim, traçar essas regras aqui, senhor Presidente [do Senado] (voto do senador Pedro Taques, PDT/MT, sessão no Plenário do Senado Federal em 07/08/2012).

Para sustentar o seu posicionamento contrário ao estabelecimento do critério do coeficiente de rendimento para a seleção dos ocupantes das cotas e do estabelecimento de um único formato de ação afirmativa nas universidades, o senador Aloysio Nunes Ferreira apela à imagem de um crime (“é uma *violência* contra a autonomia das universidades”, “é *dar um tiro* de morte em experiências exitosas que estão em andamento em universidades”) (trecho 13). Aposta, assim, na repulsa que a imagem de um crime pode provocar entre os seus interlocutores e na ideia de uma crença compartilhada entre eles de que não se deve cometer ou apoiar um crime. De forma implícita, indica entre os possíveis culpados por este “crime” a chefe do Poder Executivo à época (presidenta Dilma Rousseff), quem governaria pautada por características que enxerga como negativas (“espírito ‘decisionista’, centralizador”).

Do lado oposto, favorável ao estabelecimento de critérios uniformes previstos no texto que originaria a Lei de Cotas, situa-se o senador Pedro Taques. Este parlamentar entende que o senador Aloysio evoca a ideia de um crime constitucional, especificamente, contra o princípio da autonomia universitária para defender seu posicionamento (trecho 14). O senador pedetista, no entanto, busca desconstruir o argumento do colega ao recusar a ideia de se categorizar a todos numa simples oposição entre “criminosos \times não-criminosos” contra a Constituição. Para ele, o estabelecimento de critérios uniformes através de uma lei não implica desrespeitar a Carta Magna, a que todos respeitam.

Para sustentar o seu argumento, o senador Taques busca distinguir os termos autonomia e soberania: a autonomia garantida significa certa margem de liberdade de ação às universidades, porém, a liberdade não seria irrestrita, pois, as instituições estão sujeitas a regramentos e não são soberanas à União. Ademais, o parlamentar evoca a ideia de que compete ao Legislativo estabelecer tais regras – portanto, não se trata de cometer um crime, mas sim de cumprir um dever. Deste modo, faz um apelo ao senso de responsabilidade dos colegas parlamentares que votam a matéria legislativa.

No decorrer da tramitação, ao versarem sobre as instituições de ensino que integram o campo universitário, diferentes agentes políticos fazem o uso de comparações (explícitas ou

implícitas) e elencam diferenças entre as instituições pertencentes ao setor público e privado. São ilustrativas as afirmações do deputado Celso Giglio, no PL de sua autoria:

[Trecho 15] No Brasil, encontramos, de um lado, as instituições universitárias públicas com alto referencial de qualidade, e de outro, as instituições particulares, oferecendo ensino de baixo custo e algumas de qualidade duvidosa. As primeiras, mantidas pelo Governo, são gratuitas e as segundas, mantidas por particulares, são pagas; mas, as primeiras são frequentadas pelas classes mais abastadas, as elites, e as segundas, pelas classes mais proletárias. É uma situação perversa! [...] Os vestibulares das escolas públicas são mais concorridos não somente porque são gratuitas, mas porque o ensino é melhor; escolas melhores oferecem melhores chances no mercado de trabalho (PL nº 1.447 de 1999, autoria do deputado Celso Giglio, PTB/SP).

Ainda no que se trata das instituições privadas, citam-se as seguintes manifestações:

[Trecho 16] [A partir da década de sessenta,] a qualidade do ensino deteriorou-se proliferando instituições de nível superior privadas, cujo objetivo não era a conquista da excelência acadêmica mas a mercantilização do ensino, sem qualquer preocupação com a qualidade (PL nº 73 de 1999, autoria da deputada Nice Lobão, PFL/MA).

[Trecho 17] [...] a ideia [do PL nº 73 de 1999] é boa, mas quando ela [deputada Nice Lobão] falou que a área privada... Você sabe que eu sou identificado hoje com a área privada... Ela falou que a área privada é puramente mercantil. Não, nem todos (voto do deputado Átila Lira, PSDB/PI, reunião da CEC em 21/09/2005).

Entre os agentes políticos que se referiram às instituições públicas e privadas, a exemplo dos trechos aqui apresentados, predominava o entendimento de que as IES públicas: oferecem um ensino de qualidade, o qual é valorizado pelo mercado de trabalho; e contam com processos seletivos de alta concorrência, exigindo investimentos e preparação intensiva – logo, são frequentadas por estudantes provenientes de famílias com maior poder aquisitivo e auxiliam a reproduzir desigualdades. Complementarmente, predominava o entendimento de que as IES privadas: oferecem ensino de baixa qualidade; e contam com processos seletivos menos exigentes, deixando a desejar no quesito da excelência acadêmica.

Pode-se afirmar, então, que grande parte destes agentes políticos se guiava por um imaginário das universidades públicas que era positivo quanto aos seus frutos (ensino de qualidade, valorizado), mas negativo quanto a alguns de seus mecanismos (processos seletivos que viabilizam o acesso de apenas alguns grupos). Comparativamente às universidades privadas, as universidades federais eram vistas como detentoras de qualidades desejáveis e produtoras de bens desejados (diplomas) no mercado concorrencial do capital cultural institucionalizado que se estabelece no campo universitário brasileiro. E, uma vez que estes agentes políticos reconheciam o valor simbólico dos diplomas advindos do setor

público, propuseram-se a redefinir alguns dos regramentos de acesso ao campo universitário (BOURDIEU, 2013b; UGAS, 2007).

Infere-se, então, que foi a partir do imaginário negativo dos agentes políticos em relação a alguns mecanismos das universidades públicas e das pressões do ambiente mais amplo questionando a legitimidade social destas instituições que se discutiu e aprovou a Lei de Cotas. Diante dos riscos de perda de legitimidade das instituições universitárias federais e face às pressões para a instituição se conformar às expectativas sociais, os agentes políticos se valeram de sua posição mais próxima ao centro de recursos de tipo estatal e decidiram por realizar certas mudanças (BOURDIEU, 2014; HALL; TAYLOR, 2003).

Nos exemplos 15 e 16, nota-se que o mercado é mencionado como um agente que exerce influência no campo universitário de diferentes maneiras: é um agente que atribui valor à formação fornecida pelas IES públicas e, assim, influencia na procura pelo ensino ofertado por elas (PL do deputado Celso Giglio); e é dono de uma lógica que seria muito presente no setor privado, a qual, visando o lucro, aceitaria barganhar a qualidade do ensino (PL da deputada Nice Lobão). No primeiro caso, não se atribui conotação positiva ou negativa a ele, apenas se sinaliza que a valorização pelo mercado ajuda a tornar o diploma das IES públicas mais desejável. No segundo caso, atribui-se conotação negativa ao mercado através do uso do termo “mercantilização”, termo com sentido pejorativo.

Interessante notar que, ainda que o deputado Celso Giglio demonstre explicitamente a sua simpatia pela formação no ensino superior público, ele deixa em aberto a possibilidade de encontrar qualidade no setor privado. Isso porque, apesar de apostar na comparação/oposição entre o setor público e privado, ele afirma que “*algumas* [instituições particulares são] de qualidade duvidosa”. Mais comprometido com o setor privado, porém, também nesta linha de argumento, verifica-se a afirmação do deputado Átila Lira: “Ela [a deputada Nice Lobão] falou que a área privada é puramente mercantil. Não, *nem todos*”. Em ambos os casos, as afirmações se constroem como válidas para parte das instituições privadas, mas não para a totalidade delas.

Caracterizadas as discussões relativas ao tema das configurações e do funcionamento do campo universitário brasileiro, explana-se brevemente sobre os debates relativos ao terceiro e quarto temas.

6.1.1.3 Os compromissos e as possibilidades de ação do Estado brasileiro

O Estado nacional é referido como ente com certa margem para a ação, a qual é determinada por suas obrigações e permissões. De maneira geral, entendem-se como

obrigações os compromissos políticos ou institucionais assumidos por ele e entendem-se como permissões as suas possibilidades de ação.

As obrigações, especificamente, são apontadas nos discursos dos agentes políticos através da menção a responsabilidades que eles entendem que sejam do Estado nacional – explicitando uma série de expectativas dos mesmos. As obrigações contemplariam desde a cobrança por ações acertadas diante de seus compromissos nacionais e internacionais até a denúncia de sua inação histórica.

O tema dos compromissos e possibilidades de ação do Estado brasileiro é referido de maneira difusa ao longo de toda a tramitação – estando presente desde a elaboração de seus diagnósticos à indicação de possíveis efeitos das ações afirmativas. Por este motivo, ele será retomado no decorrer do capítulo seguinte.

6.1.1.4 As marcas da sociedade brasileira

Os agentes políticos se referem à sociedade brasileira, de maneira geral, como responsável pelo problema da desigualdade no país e também como principal beneficiária de uma eventual política de cotas. O tema das marcas da sociedade brasileira se assenta em dois subtemas: a desigualdade de oportunidades e o racismo.

Reconhece-se que a desigualdade existente entre os grupos sociais decorre de processos históricos, porém, apenas alguns agentes políticos sugerem a atuação mais ou menos consciente de grupos dominantes no sentido de perpetuar tal situação e manter seus privilégios. Reconhece-se também a existência do racismo na sociedade brasileira, atingindo a negros e indígenas, mas nem sempre se entende que ele é o fator determinante pelos obstáculos vivenciados por estes grupos raciais – para alguns agentes políticos, o fator predominante seria o econômico.

Assim como o tema anterior, o tema das marcas da sociedade brasileira é referido de maneira difusa ao longo de toda a tramitação e, por esta razão, será retomado no decorrer do próximo capítulo.

6.2 Sintetizando o capítulo

Neste capítulo, averiguou-se que a elaboração da Lei de Cotas implicou a produção de diversos materiais – os quais se constituem como expressões do discurso político. Através de suas análises, foi possível identificar quais eram os contextos comunicativos dos agentes políticos envolvidos na produção desta Lei.

Constatou-se que os agentes políticos que se manifestaram na forma escrita guiavam suas argumentações a uma audiência de profissionais do campo político – deputados e

senadores, sobretudo. Já os agentes políticos que se manifestaram na forma falada guiavam suas argumentações a uma audiência mais diversa, contemplando profanos do campo político.

Verificou-se que apenas parlamentares filiados ao PT contemplavam explicitamente em seu “auditório” representantes de movimentos sociais e de entidades estudantis, lideranças, etc. Em diferentes debates realizados nas comissões, os parlamentares petistas saudaram estes agentes e transpareceram que se comunicavam em distintos níveis. A atuação de alguns destes agentes no intuito de influenciar os votos dos parlamentares que apreciariam a matéria, entretanto, não foi bem recebida por todos os agentes políticos e partidos.

Averiguou-se que, ao longo da tramitação, dois temas tiveram destaque nos debates: as ações afirmativas como solução ao problema público da desigualdade de acesso a bens e serviços e as configurações e o funcionamento do campo universitário brasileiro. A fim de conferirem veracidade aos seus argumentos e atestarem a legitimidade social das mudanças que propunham na instituição universitária, constatou-se o uso frequente de argumentos de prova por parte dos agentes políticos. Em diferentes momentos, constataram-se respostas dos agentes políticos frente às pressões para que o Congresso Nacional e os seus membros e as universidades federais se conformassem às expectativas sociais.

7 AS DIMENSÕES DISCURSIVAS DO CONTEXTO DA PRODUÇÃO DA LEI DE COTAS: OS EIXOS DO DISCURSO POLÍTICO

As dimensões discursivas que caracterizaram o contexto da produção da Lei de Cotas continuam a ser analisadas neste capítulo. Após a análise dos contextos comunicativos dos agentes políticos e dos temas em debate ao longo da tramitação, cujos resultados foram apresentados no capítulo anterior, cabe agora focar em como eram sustentadas as visões de mundo em disputa a partir de três eixos: (a) as visões do problema público da desigualdade de acesso ao ensino superior; (b) as visões da solução ao problema; e, (c) as visões dos possíveis efeitos da solução apontada.

Entende-se que, em cada eixo, os agentes políticos visam fazer os demais crerem na veracidade e no mérito de suas ideias a fim de imprimirem no produto político final os seus princípios de visão e divisão do mundo social. A Lei de Cotas é vista então como um produto final do campo político, o qual foi antecedido por outros produtos: os PLs. Ainda que o texto final da Lei não conserve todas as características de suas versões prévias, deve-se reconhecer que foram os PLs que forneceram as bases para as discussões que se estabeleceram no decorrer da tramitação. Por este motivo, uma análise das visões de mundo em disputa no campo político deve partir também deles para então passar aos pareceres e demais votos.

O primeiro eixo, correspondente às visões do problema, está aqui representado pela análise dos diagnósticos elaborados pelos agentes políticos. Realizou-se, então, a análise dos materiais com a finalidade de se compreender como se caracterizavam os diagnósticos – não com a finalidade de propor novas formulações, mas sim conhecê-los e compará-los.

O segundo eixo, correspondente às visões da solução, está aqui representado pela análise dos desenhos sugeridos à medida governamental. Realizou-se, então, a análise dos materiais com a finalidade de compreender quais eram as noções de obrigação e permissão que norteavam os agentes políticos.

O terceiro eixo, correspondente às visões dos possíveis efeitos, está aqui representado pela análise de argumentos e contra-argumentos empregados pelos agentes políticos a favor ou contra a iniciativa legislativa. Realizou-se, então, a análise dos materiais com a finalidade de compreender quais elogios ou críticas aos “efeitos antecipados” das ações afirmativas eram mobilizados a fim de persuadir os demais a aderirem aos seus posicionamentos.

Em todos os eixos, após a análise geral, expõe-se as convergências e divergências dos discursos políticos de agentes filiados às duas maiores forças políticas em disputa (PSDB e PT). Passa-se, agora, a apresentar os resultados das análises do primeiro eixo.

7.1 As visões do problema público da desigualdade de acesso ao ensino superior

Os PLs analisados identificam o mesmo problema público: a desigualdade de acesso ao ensino superior no Brasil. Pareceres e votos compartilham deste entendimento, reconhecem a existência deste problema. Ocorre, porém, que se verificam diferentes interpretações a respeito das origens do problema, dos grupos afetados, da gravidade, etc. Ele ganha então distintos diagnósticos entre os agentes políticos (SECCHI, 2016).⁴⁷

Através da análise das justificativas presentes nos PLs, identificou-se a presença de elementos dos seguintes tipos de diagnóstico:

Quadro 12 – Presença de elementos dos tipos de diagnóstico por Projetos de Lei:

Diagnóstico Projeto	Contexto	Amplitude	Intensidade	Tendência
PL nº 73 de 1999 (Dep. Nice Lobão, DEM/MA) Público-alvo: egressos de escolas públicas e privadas.	X - Origem e Histórico - Sociocultural			
PL nº 1.447 de 1999 (Dep. Celso Giglio, PTB/SP) Público-alvo: egressos de escolas públicas.	X - Origem e Histórico - Político - Econômico - Sociocultural	X		X Problema incremental
PL nº 1.643 de 1999 (Sen. Antero Paes de Barros, PSDB/MT) Público-alvo: egressos de escolas públicas.	X - Origem e Histórico	X		
PL nº 2.069 de 1999 (Dep. Raimundo Gomes de Matos, PSDB/CE) Público-alvo:	X - Origem e Histórico - Econômico - Sociocultural			

⁴⁷ Cabe mencionar que todos os PLs e pareceres contam com algum tipo de diagnóstico. Nem todos os votos, porém, contam com este elemento. A análise do diagnóstico então teve por base: todos os PLs e pareceres e somente aqueles votos que contavam com algum tipo de diagnóstico – essa opção se deu pelo fato de que o intuito era poder comparar as visões de mundo em disputa entre os agentes políticos.

egressos de escolas públicas.	- Jurídico-Legal			
PL nº 615 de 2003 (Dep. Murilo Zauith, PSB/MS) Público-alvo: indígenas.	X - Origem e Histórico		X	X Problema súbito
PL nº 373 de 2003 (Dep. Lincoln Portela, PL/MG) Público-alvo: idosos.	X - Origem e Histórico - Econômico - Sociocultural			X Problema incremental
PLS nº 215 de 2003 (Sen. Íris de Araújo, PMDB/GO) Público-alvo: pessoas de baixa renda.	X - Origem e Histórico			X Problema incremental
PL nº 1.313 de 2003 (Dep. Rodolfo Pereira, PDT/RR) Público-alvo: indígenas.	X - Origem e Histórico - Político - Sociocultural		X	X Problema incremental Problema estável
PL nº 2.923 de 2004 (Dep. Lincoln Portela, PL/MG) Público-alvo: idosos.	X - Sociocultural		X	X Problema incremental
PL nº 3.627 de 2004 (Poder Executivo, PT) Público-alvo: egressos de escolas públicas, negros e indígenas.	X - Origem e Histórico - Político - Sociocultural - Jurídico-Legal			X Problema estável
PL nº 1.330 de 2007 (Dep. Edio Lopes, PMDB/RR) Público-alvo: egressos de escolas públicas e bolsistas de escolas privadas.	X - Origem e Histórico			

<p>PL nº 1.736 de 2007 (Dep. Neucimar Ferreira Fraga, PR/ES)</p> <p>Público-alvo: egressos de escolas públicas, negros e indígenas.</p>	<p>X</p> <p>- Político</p> <p>- Sociocultural</p> <p>- Jurídico-Legal</p>			
<p>PL nº 14 de 2007 (Dep. Dr. José Pinotti, DEM/SP)</p> <p>Público-alvo: egressos de escolas públicas.</p>	<p>X</p> <p>- Origem e Histórico</p> <p>- Político</p> <p>- Econômico</p> <p>- Sociocultural</p> <p>- Jurídico-Legal</p>	X	X	X Problema em declínio
<p>PL nº 3.913 de 2008 (Dep. Ideli Salvatti, PT/SC)</p> <p>Público-alvo: egressos de escolas públicas, negros, indígenas e pessoas com deficiência.</p>	<p>X</p> <p>- Jurídico-Legal</p>			X Problema estável
<p>PLS nº 344 de 2008 (Sen. Marconi Perillo, PSDB/GO)</p> <p>Público-alvo: egressos de escolas públicas.</p>	<p>X</p> <p>- Origem e Histórico</p> <p>- Jurídico-Legal</p>			X Problema súbito
<p>PLS nº 479 de 2008 (Sen. Álvaro Dias, PSDB/PR)</p> <p>Público-alvo: pessoas de baixa renda.</p>	<p>X</p> <p>- Origem e Histórico</p> <p>- Sociocultural</p>			X Problema súbito
<p>PLC nº 129 de 2009 (Dep. Leonardo Mattos, PV/MG)</p> <p>Público-alvo: pessoas com deficiência.</p>	<p>X</p> <p>- Origem e Histórico</p> <p>- Jurídico-Legal</p>			

Fonte: elaborado pela autora.

Como demonstra o quadro 12, maior parte dos PLs fazia um diagnóstico de contexto. Analisando-os em maior detalhe, averiguou-se que predominavam entre eles as versões que indicavam aspectos relativos à origem do problema e seu histórico. Esta tendência se verificava também nos diagnósticos realizados em pareceres e votos.

Conforme os agentes políticos que indicavam uma origem ao problema, de modo geral, a desigualdade de acesso ao ensino superior brasileiro estaria atrelada à baixa qualidade do ensino básico público que coloca seus egressos em condições desiguais para a concorrência por vagas nas instituições de ensino superior. Em consequência, as IES passariam a ser frequentadas principalmente por egressos da educação básica privada – o que se agravaria no setor público, onde a concorrência por vagas é ainda mais elevada.

A este fenômeno, o senador Pedro Taques atribui um nome: o “efeito x”.

[Trecho 18] Eu sou filho deste “efeito x” que a senadora Ana Rita bem relatou. “Efeito x” da educação: aqueles que estudam em escolas públicas têm menos chances de entrar nas universidades públicas, aqueles que estudam toda a sua vida em escolas particulares entram nas universidades públicas. Isto é fato (voto do senador Pedro Taques, PDT/MT, reunião da CCJ em 06/06/2012).

No que tange à estratégia argumentativa do senador, especificamente, cabe fazer alguns apontamentos.

Com o intuito de reforçar o seu argumento quanto à origem do problema, o parlamentar se utiliza de sua experiência pessoal – ela serve então como uma prova. Ao que parece, a fim de indicar certo distanciamento após este relato pessoal – que poderia levar os demais parlamentares a pressuporem seu envolvimento emocional e inclinação emotiva para a tomada de posicionamento – o senador se utiliza da expressão “isto é fato”. Com ela, o parlamentar reafirma a concretude do “efeito x” e a inquestionabilidade de sua afirmação.

Além do “efeito x”, os agentes políticos atribuíam às origens do problema: a exclusão sistemática a que são submetidos alguns grupos raciais (indígenas e negros), sociais (pessoas com baixa renda) e etários (idosos), distanciando-lhes do usufruto de direitos e serviços. A este respeito cabe destacar o seguinte trecho:

[Trecho 19] Estudos recentes de fontes abalizadas apontam que no Brasil a evolução da distribuição de riquezas e de oportunidades não é neutra, *crystalizando-se diferenças* entre as etnias que compõem a diversidade característica da população brasileira, sendo fato que a população negra e os povos indígenas foram e ainda são *sistematicamente desfavorecidos ao longo de toda experiência republicana* (PL nº 3.627 de 2004, autoria de Tarso Genro, ministro da Educação – Poder Executivo. Grifos nossos).

As duas expressões grifadas demarcam o caráter processual e contínuo da exclusão a que estão sujeitos os negros e os povos indígenas no Brasil. O uso da expressão “cristalizando-se diferenças” sugere ainda a dificuldade de rompê-las, uma vez que estão sólidas como um cristal. Ao dizer que o desfavorecimento sistemático destes grupos é fato, o ministro também reafirma a concretude e a inquestionabilidade de sua afirmação.

Em suas análises sobre a arena política, alguns agentes políticos se referem aos profissionais e aos profanos do campo político que estão envolvidos de algum modo com o problema da desigualdade de acesso ao ensino superior. Citam-se, sobretudo: o governo brasileiro, representantes de entidades educacionais e estudantis, representantes da sociedade civil organizada e a ONU.

No que tange ao governo brasileiro, verifica-se que é referido nos diagnósticos como um dos culpados pelo problema. Isso porque se atribui a ele uma ação demorada em resposta a este problema público (PL nº 3.627 de 2004) e, por conseguinte, a sua inação colaboraria na reprodução dos privilégios sociais de uma minoria (PL nº 1.447 de 1999). Ressalta-se o seguinte trecho:

[Trecho 20] Destinar o ensino universitário a uma minoria, embora indiretamente, é antidemocrático; a elite já portadora de progresso social, costuma ter como objetivo a reprodução das condições sociais que lhe permite continuar a ser elite. Daí, concentrar esforços e recursos nessa minoria, esquecendo-se da maioria excluída, é reproduzir, indefinidamente, os privilégios sociais (PL nº 1.447 de 1999, autoria do deputado Celso Giglio, PTB/SP).

Ao diagnosticar o problema, o deputado atribuiu certa responsabilidade ao governo brasileiro: implicitamente, afirma que ele contribui para “destinar o ensino universitário a uma minoria” (a elite portadora de progresso social). Ao agir deste modo, o governo brasileiro seria “antidemocrático”, esqueceria a “maioria excluída” e seria um aliado na reprodução de privilégios sociais da elite. Por conseguinte, ao associar estas ações ao problema, o deputado deixa implícito o caráter problemático desta via de ação, bem como o seu entendimento quanto àquelas ações que ele acredita serem as obrigações do governo (ser democrático, incluir a maioria e ser um aliado no combate aos privilégios sociais).

Quando referidos os representantes de entidades educacionais e estudantis e os representantes da sociedade civil organizada, apresentam-se como apoiadores da iniciativa governamental das cotas no ensino superior brasileiro. Ao serem apresentados desta forma, reforça-se a ideia de que o cenário político para a discussão e aprovação da matéria legislativa é favorável – tendo em vista os diversos apoios já mobilizados.

Na arena política internacional, a ONU é a entidade citada pelos agentes políticos. Em todas as ocasiões nas quais a Organização é mencionada, dispensam-se apresentações sobre os seus objetivos (promover a cooperação internacional, a observância dos direitos humanos, etc.), indicando que pressupõem que todos os agentes políticos conheçam esta entidade e sua relevância. Ao se referirem à ONU, pressupõem então certo compartilhamento de saberes socioculturais, certa base comum (*common ground*) que viabilizaria conferirem mais força aos seus argumentos ao citar esta autoridade (VAN DIJK, 2004).

Em termos econômicos, alguns agentes políticos reconhecem uma distribuição desigual dos custos da educação superior pública, bem como de alguns benefícios assegurados por ela. Entendem que toda a população arca com os custos da universidade pública através do pagamento de impostos, mas que ela é frequentada principalmente por aqueles que podem investir na preparação para os processos seletivos. Sustentam, entretanto, que a democratização da formação superior traz benefícios à população como um todo, pois torna seus egressos mais aptos a contribuir ao desenvolvimento nacional.

Quanto ao aspecto sociocultural, afirma-se que os seguintes fatores contribuem para que o problema da desigualdade de acesso ao ensino superior se acentue: o racismo, a desvalorização da educação, a defesa do mérito individual e a discriminação etária.

O racismo contra indígenas e negros se expressaria nas condições desiguais de acesso aos direitos e serviços públicos; a desvalorização da educação acarretaria baixos investimentos na educação básica pública e a falta de compromisso na oferta de um ensino de qualidade; e, a defesa do mérito individual criaria obstáculos ao debate e promoção de políticas não universalistas – deixando de se considerar então a desigualdade de pontos de partida. Já a discriminação etária acarretaria a marginalidade da população de idosos, a qual poderia seguir contribuindo à sociedade se beneficiada por este tipo de política inclusiva.

Ainda no que tange ao diagnóstico de contexto, no âmbito jurídico-legal, indicam-se falhas de implementação de acordos internacionais firmados pelo Brasil e de princípios constitucionais. Diagnosticam-se falhas do governo brasileiro em implementar ações estabelecidas na Convenção Internacional Sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial da ONU (1967 e 2001) e princípios constitucionais de isonomia e direito à educação (Constituição Federal de 1988, artigos 5º e 205º, respectivamente).

No que tange ao princípio da isonomia, especificamente, é ilustrativo o seguinte trecho:

[Trecho 22] Nas circunstâncias atuais, há um claro desrespeito ao princípio constitucional da isonomia quando as camadas de renda superior absorvem a

maioria das vagas nas instituições públicas (PL nº 14 de 2007, de autoria do deputado Dr. José Pinotti, DEM/SP).

Tal como nas ocasiões em que se mencionou a ONU mesmo sem apresentá-la, aqui se verifica a pressuposição do deputado de que os demais parlamentares conheçam o princípio constitucional que visa assegurar a igualdade formal e material para todos os grupos populacionais brasileiros (Constituição Federal de 1988, artigo 5º: “*Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza*”). O deputado cria, assim, certo constrangimento diante das circunstâncias de “claro desrespeito ao princípio constitucional da isonomia”, visando persuadir os colegas a aprovarem a sua proposição de ações afirmativas.

Interessante notar que, apesar de sua denúncia, o deputado deixa de identificar mais claramente os beneficiários desta situação desigual e atribuir intencionalidade às suas ações. Ao nomear os beneficiários desta situação como “as camadas de renda superior” e não como “*os candidatos* provenientes de famílias de camadas de renda superior”, ele demarca um agrupamento, mas evita a identificação dos sujeitos mais propriamente. E, ao afirmar que estas camadas “absorvem a maioria das vagas nas instituições públicas”, ajuda a conferir a ideia de um fenômeno natural (absorção), evitando a ideia de intencionalidade deste grupo em ocupar a maior parte das vagas nas instituições públicas.

Os diagnósticos, por vezes, apresentam ainda elementos relativos à amplitude e intensidade do problema da desigualdade de acesso ao ensino superior no Brasil. O problema, que é de ordem pública, atingiria as famílias de baixa renda brasileiras cujos filhos são frequentadores da rede de escolas públicas, sendo observável em todas as universidades. Ainda que a viabilização de oportunidades educacionais a negros, indígenas, pessoas com baixa renda e idosos não seja vista como a solução definitiva aos problemas enfrentados por estes grupos, ela é vista como uma importante via para a promoção da melhoria de suas condições de vida.

Apontam-se também tendências nos diagnósticos, segundo os quais o problema pode ser percebido como: incremental, súbito, estável ou em declínio.

Em alguns casos, é enquadrado como incremental, pois o elitismo no ensino superior tenderia a se aprofundar, sendo cada vez mais frequentado por pessoas brancas e com renda mais elevada. É enquadrado como súbito, pois passou a merecer mais atenção do governo a partir da participação em eventos internacionais ou da universalização do ensino fundamental e do crescimento das oportunidades de conclusão do ensino médio, levando à necessidade de ampliar oportunidades também na educação superior. É enquadrado como estável, uma vez que a desigualdade de acesso ao ensino superior decorre de problemas há muito existentes e

contínuos no país. Em um PL, é enquadrado como em declínio, ainda que lento, pois o empobrecimento da classe média e a sua conseqüente frequência da rede pública de educação básica levariam posteriormente ao crescimento do número de egressos destas escolas matriculados no ensino superior.

Identificados os marcos gerais dos diagnósticos elaborados ao longo da tramitação, cabe agora centrar a atenção nos diagnósticos elaborados pelos agentes políticos filiados às duas maiores forças políticas em disputa.

7.1.1 As visões do problema pelas duas maiores forças políticas

Os agentes políticos filiados ao PSDB ou PT elaboraram variados diagnósticos relativos ao problema da desigualdade de acesso ao ensino superior brasileiro, observáveis em seus PLs, pareceres e votos. Após uma análise comparativa dos seus diagnósticos, averiguou-se haver convergência, sobretudo, em duas questões: o reconhecimento da existência de desvantagens de egressos da escola pública na concorrência por vagas na educação superior e da existência de racismo na sociedade brasileira.

Em decorrência das desvantagens dos egressos de escola pública nos processos seletivos, predominava entre os agentes políticos dos dois partidos a visão de que o sistema de educação superior reproduzia as desigualdades sociais e era excludente. A este exemplo, destacam-se os seguintes trechos:

[Trecho 23] Aqueles mais privilegiados economicamente podem buscar o preparo nos cursinhos [pré-vestibulares] que são, quase sempre, caríssimos e que impede a presença dos mais pobres – que chegam à competição do vestibular, portanto, em enorme desvantagem (voto do senador Álvaro Dias, PSDB/PR, reunião da CCJ em 06/06/2012).

[Trecho 24] O vestibular na universidade brasileira não somente elimina os que são reprovados nas provas a que são submetidos, como elimina antes. Impossibilitando as pessoas com menos condições financeiras de pagarem as taxas e de se inscreverem para ir ao vestibular (voto do deputado Luiz Eduardo Greenhalgh, PT/SP, reunião na CCJ em 08/02/2006).

Ao nomear aqueles com mais renda como “mais privilegiados economicamente” e não como “mais ricos”, o senador lança e dá destaque à ideia de que existam privilégios – os quais acarretam desigualdades. Resulta daí que haja, em suas palavras, “enorme desvantagem” (trecho 23). Já o deputado chama, ainda, a atenção para outro mecanismo de exclusão: as taxas de inscrição no vestibular. Ao optar pela seguinte construção: o vestibular “não somente elimina os que são reprovados nas provas” + “como elimina antes”, o parlamentar evidencia a

existência de diversas barreiras atuando simultaneamente e que impedem o acesso de grupos sociais mais pobres ao ensino superior (trecho 24).

No que concerne ao racismo, reconhecia-se que este é um fenômeno de longa data na sociedade brasileira e que deixa marcas visíveis ainda hoje.

[Trecho 25] [...] esse preconceito que ainda temos em relação ao negro. Eu acho que o senador Pedro Taques foi muito feliz quando colocou aqui que cerca de 50% da população brasileira é negra ou parda e, no entanto, aqui, sentado nesta bancada nós não temos nenhum [senador] negro (voto da senadora Lúcia Vânia, PSBD/GO, reunião da CCJ em 06/06/2012).

[Trecho 26] [...] [negros e indígenas são] os menos favorecidos do Brasil... que são exatamente aqueles que sempre foram explorados desde a formação histórica e que continuam até hoje engrossando os cordões dos indicadores sociais mais negativos (voto do senador Aníbal Diniz, PT/AC, reunião da CDHLP em 28/06/2012).

Nos trechos 25 e 26, cabe chamar a atenção para dois pontos: primeiramente, para o fato de que a senadora reconhece haver preconceito “em relação ao negro” ainda que não o nomeie como racismo propriamente; e, em segundo lugar, para o fato de que o senador menciona a condição histórica de exploração a que estiveram sujeitos estes grupos raciais ainda que não mencione quem os explorasse propriamente.

A despeito da convergência dos agentes políticos dos dois partidos quanto ao reconhecimento da existência de desvantagens de egressos da escola pública nos processos seletivos da educação superior e da existência de racismo na sociedade brasileira, constatou-se que eles atribuíam pesos distintos aos dois fatores em seus diagnósticos. Nas manifestações dos parlamentares do PSDB, predominavam as menções às desvantagens dos egressos da escola pública como as raízes do problema (6 menções). Nas manifestações dos agentes políticos do PT, predominavam as menções ao racismo na sociedade brasileira como barreira que acentua o problema (9 menções).

A constatação de que predominava entre os diagnósticos o entendimento de que o racismo contribuía para a acentuação do problema da desigualdade de acesso ao ensino superior é relevante também para se compreender porque o critério racial veio a ser contemplado na Lei de Cotas. Como causa ou consequência da atuação dos militantes da causa racial nos “bastidores” da tramitação, da presença destes militantes nos debates realizados no Legislativo e/ou de uma possível orientação aos parlamentares governistas, pode-se dizer que esta foi uma ideia-força mobilizada com sucesso pelos agentes políticos do PT – angariando votos favoráveis e apoios internos e externos ao campo político.

Ainda no que tange às menções ao racismo presente na sociedade brasileira, é interessante notar a maneira como ele é preponderantemente referido pelos agentes políticos dos dois partidos. Nas manifestações dos parlamentares do PSDB, são comuns as construções frasais nas quais a menção ao racismo é seguida pela menção ao preconceito contra os mais pobres. Com isso, entende-se haver dois focos nos quais incidem o problema (raça e classe), o que permite inferir também que o racismo não é o mais grave fator nas origens do problema.

[Trecho 27] *A escravidão é, efetivamente, uma marca profundamente negativa na fisionomia brasileira, não é? Deixou uma marca negativa nas relações sociais, embora tenhamos permitido incorporar a nossa cultura a cultura negra. Mas ela deixou uma marca, do ponto de vista social, profundamente negativa. Assim como o latifúndio, que gerou o minifúndio – especialmente nas regiões do nordeste, onde se concentram famílias e famílias de brancos, pobres, muitas vezes de olhos azuis, descendentes de holandeses (voto do senador Aloysio Nunes Ferreira, PSDB/SP, reunião da CCJ em 30/05/2012. Grifos nossos).*

[Trecho 28] [...] *Se é forçoso reconhecer a existência de racismo no Brasil, é necessário apontar também que a pobreza e a exclusão na forma como as temos visto até os nossos dias na sociedade atingem os contingentes populacionais das periferias metropolitanas do Oiapoque ao Chuí, a despeito da cor da pele.*

Desse modo, não é menos excluído o pardo ou o negro das periferias do Norte, Nordeste e Sudeste que o gaúcho pelo duro, alemão, polaco ou italiano dos subúrbios da região Sul, conquanto estes e aqueles estejam, também, em bolsões de pobreza no Centro-Oeste e em todo o território nacional. Na verdade, muitos brasileiros pobres são oriundos das massas de imigrantes europeus que vieram substituir a mão de obra escrava e foram também explorados em áreas urbano-industriais, mediante o sistema assalariado (voto em separado do senador Marconi Perillo, PSDB/GO, CCJ. Grifos nossos).

Como se verifica no trecho 28, a discriminação racial contra negros deixa de estar no centro da discussão, pois, soma-se a ela o debate sobre a pobreza e exclusão – as quais atingem também outros grupos raciais e étnicos.

Nas manifestações dos agentes políticos do PT que se referem ao racismo, é mais comum que se busque caracterizar o tipo de dinâmicas que o cercam – nomeadamente, dinâmicas de opressão e exclusão.

[Trecho 29] *Durante muito tempo, nós vivemos sob a falsa ideia de uma democracia racial que demonstrou-se absolutamente falsa porque a discriminação... ela inicia ao não termos na nação brasileira... entre... nas camadas dirigentes verdadeiramente a presença dos afrobrasileiros, dos indígenas... que foram marcados ao longo da sua história e da sua existência pela opressão (voto da deputada Maria do Rosário, PT/RS, reunião da CEC em 21/09/2005. Grifos nossos).*

[Trecho 30] *O período pós-abolição da escravatura se constitui pela ausência de políticas públicas de integração para os ex-escravos e a população negra livre. Não obstante a isto, ainda se configurou pela adoção de iniciativas que contribuíram para que o horizonte verdadeiramente libertador dos ex-escravos ficasse restrito aos extratos sociais mais baixos. Isso possibilitou a consolidação de um racismo estrutural que se caracteriza pela manutenção de processos nefastos de exclusão que*

legaram aos negros uma trajetória inconclusa em relação à cidadania (parecer da senadora Serys Slhessarenko, PT/MT, CCJ. Grifos nossos).

Quanto ao voto da deputada Maria do Rosário, especificamente, cabe mencionar a oposição que constrói entre um mito e a realidade. Isso porque ela se refere à “democracia racial”, termo cunhado pelo antropólogo Gilberto Freyre para declarar a convivência harmoniosa entre raças no país, como uma ideia fantasiosa – um mito. Declara-a então como um engano (“falsa ideia”, “absolutamente falsa”) e afirma que isso pode ser atestado pela realidade, uma vez que o racismo se materializaria na sub-representação de negros e indígenas nas camadas dirigentes.

Seja entre os agentes políticos do PSDB, seja entre os agentes políticos do PT, verificou-se a opção por não se identificar explicitamente os agentes que praticariam o racismo, apenas por se identificar aqueles que sofreriam o racismo (negros e indígenas, sobretudo).

Com a análise dos diagnósticos realizados por agentes políticos destas duas forças políticas, averiguou-se também que eles chegavam reconhecer a demora do governo brasileiro em adotar soluções acertadas para o problema. Em três ocasiões, porém, sugerem que mudanças neste quadro ocorreram com os seus governos.

[Trecho 31] Note-se que, somente no *Governo Fernando Henrique Cardoso*, reconheceu-se, oficialmente, a existência de racismo no País, tendo o Estado assumido a meta de criar mecanismos de ação afirmativa, sobretudo por meio de cotas para o acesso às instituições de ensino superior [...]. [Na atualidade] o Estado perdeu a capacidade de oferecer ao jovem, independentemente da origem étnica ou da condição financeira, os equipamentos públicos e demais meios necessários ao desenvolvimento individual pleno (voto em separado do senador Marconi Perillo, PSDB/GO, CCJ. Grifos nossos).

[Trecho 32] No Brasil, experimentamos, também, vários modelos de inclusão social, nos mais diferentes graus de ensino. Ao longo dos anos, a política pública de educação tem alcançado significativos avanços. No entanto, não podemos deixar de reconhecer que ainda existem pontos a serem corrigidos.

Neste sentido, concordamos com os nobres autores das proposições que estamos a analisar. Em suas justificações, e, em especial, na Exposição de Motivos do *Sr. Ministro da Educação* [Tarso Genro], percebe-se com nitidez o desejo e o empenho dos autores, em criar, pela via legislativa, na área do ensino público de nível superior, mais um instrumento de promoção da igualdade social (parecer da deputada Iriny Lopes, PT/ES, CDHM. Grifos nossos).

[Trecho 33] [...] quero relembrar que essas coisas são positivas na democracia. Esse é um debate que há muitos anos o Brasil vem fazendo. Quero cumprimentar o *Ministro Fernando Haddad*, que se dedicou muito a trabalhar esse tema na sua gestão; o Ministro e hoje Deputado Paulo Renato, que contribuiu ao longo de todo o debate, mas especialmente nessas últimas horas para que chegássemos a este momento de votação (voto do deputado Henrique Fontana, PT/RS, sessão do Plenário em 20/11/2008. Grifos nossos).

Por fim, verificou-se que os agentes políticos dos dois partidos se referiam a distintas autoridades para embasarem seus diagnósticos:

Quadro 13 – Autoridades mencionadas nos diagnósticos pelas duas maiores forças políticas:

PSDB	PT
<p>Ministério da Educação</p> <p>Organização das Nações Unidas / Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura</p> <p>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística</p> <p>Supremo Tribunal Federal</p> <p>Universidade de São Paulo</p> <p>Darcy Ribeiro (antropólogo)</p> <p>Arnaldo Niskier (jornalista)</p> <p>Ali Kamel (jornalista)</p>	<p>Ministério da Educação / Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira</p> <p>Organização das Nações Unidas</p> <p>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IPEA</p> <p>Supremo Tribunal Federal (ministros)</p> <p>Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada</p> <p>Movimento negro</p> <p>Correio Braziliense (jornal)</p> <p>Joaquim Nabuco (historiador e jurista)</p>

Fonte: elaborado pela autora.

Como demonstra o quadro 13, 4 autoridades eram citadas tanto por agentes políticos do PSDB quanto do PT, são elas: o MEC, a ONU, o IBGE e o STF. Verificou-se também o uso de estatísticas sociais por parte dos agentes dos dois partidos políticos com o objetivo de apresentar números que auxiliassem a justificar seus posicionamentos – recurso argumentativo denominado *number-game* (VAN DIJK, 2015b). Estas estatísticas haviam sido produzidas por 4 autoridades (MEC, IBGE, IPEA e USP) ou divulgadas por outras 2 (Arnaldo Niskier e Correio Braziliense).

Como autoridades reconhecidas em virtude de sua atuação na identificação e denúncia do problema, fazendo com que ele ganhasse relevância, citavam-se: a Organização das Nações Unidas, a nível internacional, e o movimento negro, a nível nacional. Interessante notar que a menção ao movimento negro parte de uma senadora do PT (Serys Slhessarenko), atestando, outra vez mais, o reconhecimento da importância deste ator societal por parte dos agentes deste Partido.

No que tange ao diagnóstico de fatores socioculturais que explicariam as origens do problema ou que o agravariam, mencionavam-se estudos de profissionais de campos distintos – tratavam-se de juristas, jornalistas e acadêmicos. Os agentes políticos se utilizavam, sobretudo, da citação indireta de seus argumentos.

Apresentadas as visões sobre o problema, as quais constituíam o primeiro eixo do discurso político, passa-se a explicar sobre o segundo eixo.

7.2 As visões da solução ao problema

A identificação de um mesmo problema público (desigualdade de acesso ao ensino superior) e a solução apontada (ação afirmativa) são aspectos nos quais convergem os projetos de lei. Verificou-se, porém, que, tal como se deu em relação aos diagnósticos, havia distintas interpretações entre os agentes políticos relativas à solução do problema. Elas diziam respeito aos pressupostos de obrigação ou permissão que deveriam nortear os agentes políticos na elaboração da ação afirmativa e também nortear o texto da Lei de Cotas, assim como diziam respeito ao desenho que a política deveria assumir – aspectos observáveis em PLs, pareceres, emendas, votos e intervenções.⁴⁸

Concepções de normas e, em especial, de obrigações ou permissões podem ser observadas em três diferentes elementos dos projetos de lei: (a) no sumário; (b) no texto sugerido à lei; e/ou, (c) nas justificativas.

No sumário de alguns PLs, averiguou-se a indicação da obrigatoriedade da adoção de ações afirmativas pelas instituições de ensino, tal como: no PL nº 615 de 2003 (“Dispõe sobre a *obrigatoriedade* de vagas para índios que forem classificados em processo seletivo, sem prejuízo das vagas abertas para os demais alunos”); e, no PL nº 373 de 2003 (“*Institui* cotas para idosos nas instituições públicas de educação superior”). Tratam-se, portanto, de obrigações externas/materiais uma vez que devem ser cumpridas por terem sido estabelecidas pelo Estado brasileiro.

No texto sugerido à lei, em geral, são marcadores da obrigação das instituições: ações/verbos no futuro que não são imediatamente antecidos ou sucedidos pela expressão “se possível” e suas variações. Verificou-se a seguinte incidência por PL:

Quadro 14 - Marcadores de obrigação por PL:

PLs	Marcadores de obrigação
PL nº 73 de 1999	Art. 1º - As universidades públicas <i>reservarão</i> 50% (cinquenta por cento) de suas vagas [...].
PL nº 2069 de 1999	Art. 1º - As instituições de ensino superior públicas <i>reservarão</i> [...].
PL nº 615 de 2003	Art. 1º. As universidades públicas <i>matricularão</i> os indígenas aprovados no processo seletivo adotado, independentemente de sua classificação.

⁴⁸ É relevante mencionar que um relator pode emitir um parecer que seja acompanhado de uma emenda, porém, nem todas as emendas são sugeridas pelos relatores – logo, as emendas podem ser apresentadas individualmente e num documento à parte.

PL nº 373 de 2003	Art. 1º. As instituições públicas de educação superior <i>reservarão</i> uma parte das suas vagas [...].
PL nº 1313 de 2003	Art. 1º <i>As instituições de ensino superior</i> , no período do 2003 a 2020, <i>destinarão</i> à população indígena percentual, definido no art. 2º desta lei, de vagas nos seus cursos de graduação.
PL nº 3627 de 2004	Art. 1º As instituições públicas federais de educação superior <i>reservarão</i> [...].
PL nº 1330 de 2007	Art. 1º As instituições públicas de educação superior <i>adotarão</i> , nos processos seletivos de admissão aos seus cursos superiores de graduação, <i>critérios que atribuam peso diferenciado adicional</i> aos resultados dos candidatos [...]. Parágrafo único. O colegiado máximo da instituição <i>estabelecerá</i> o peso diferenciado adicional e a área de influência [...].
PL nº 1736 de 2007	Art. 1º. As instituições públicas federais de ensino técnico, agrotécnico, tecnológico e científico, em quaisquer de seus níveis – médio e superior -, e em qualquer especialidade, <i>reservarão</i> [...].
PL nº 3913 de 2008	Art. 1º - As instituições públicas federais de educação superior, profissional e tecnológica <i>reservarão</i> [...].
PLS nº 215 de 2003	Art. 1º As universidades públicas <i>deverão reservar</i> [...].
PLS nº 344 de 2008	Art. 1º As instituições públicas de Educação Superior, durante doze anos, <i>reservarão</i> vagas [...].
PLS nº 479 de 2008	Art. 1º As universidades públicas federais e estaduais <i>reservarão</i> [...].
PLC nº 129 de 2009	Art. 1º As instituições públicas de ensino médio e superior <i>reservarão</i> [...].

Fonte: elaborado pela autora.

Além destes marcadores, observaram-se distintas formulações de oração com a finalidade de demarcar esta obrigação, são elas:

[Trecho 34] Art. 1º - São as universidades públicas *obrigadas a reservar* [...] (PL nº 1.643 de 1999, autoria do senador Antero Paes de Barros, PSDB/MT. Grifos nossos).

[Trecho 35] IV – *fixar o número de vagas* [reservadas] de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio, *garantindo* 40%, no mínimo, das mesmas para alunos oriundos de cursos de ensino médio [...] (PL nº 1.447 de 1999, autoria do deputado Celso Giglio, PTB/SP. Grifos nossos).

[Trecho 36] IV – *fixar o número de vagas* [reservadas] de acordo com a capacidade institucional e as exigências de seu meio, *garantindo*, no mínimo, 20% das mesmas [...] (PL nº 14 de 2007, deputado Dr. José Pinotti, DEM/SP. Grifos nossos).

[Trecho 37] Art. 1º. Os maiores de sessenta anos ficam isentos de prestar exames vestibulares nas universidades federais [...] (PL nº 2.923 de 2004, do deputado Lincoln Portela, PL/MG).

Diferentemente das orações listadas no quadro 14, onde as instituições eram representadas como o sujeito que irá praticar a ação (reservarão, matricularão, etc.), dos trechos 34 a 37 se verificam outros sujeitos. No trecho 34, as universidades públicas são o sujeito que sofre a ação ao serem “obrigadas a reservar” vagas. Nos trechos 35 e 36, a lei é quem exerce a ação ao “fixar o número de vagas” e assim visar estar “garantindo” certo percentual de reserva. No trecho 37, emite-se a determinação às universidades federais de que idosos fiquem isentos de participar de seus processos seletivos.

Apenas um projeto de lei concede a permissão e apresenta como opcional a adoção de cotas, especificamente, o PL nº 73 de 1999 que determina em seu parágrafo único que é “facultada às universidades particulares, o mesmo disposto para as universidades públicas”. Uma hipótese explicativa para o fato de que somente ele preveja a participação destas IES privadas é que os demais proponentes não entendem ser necessária ou desejada a inclusão via setor privado. Outra hipótese explicativa é que alguns proponentes se referem apenas ao setor público porque o privado já era contemplado por outra política: o Programa Universidade para Todos. De todo modo, é de se destacar que todos estes PLs explicitam a ideia de que a promoção de políticas pretensamente inclusivas é dever do setor público.

Determinado o caráter de obrigatoriedade das ações afirmativas neste nível de ensino e no setor público, coube aos proponentes de PLs estabelecer outros elementos da medida governamental. Através da leitura dos textos sugeridos à lei, obteve-se o seguinte quadro relativo ao: (a) tipo de instituição no qual será implementada a política; (b) modelo de ação afirmativa a ser adotado; (c) percentual de reserva, no caso das cotas; (d) grupo contemplado na AA; (e) recorte racial previsto; e, (f) tempo de vigência da medida.

Quadro 15 - Desenho da ação afirmativa sugerido por PL:

Desen. da Pol. PL	Tipo de IES	Modelo de AA	% de reserva	Grupo alvo	Recorte racial	Vigência da lei
PL nº 73 de 1999 Autoria:	Universidades públicas: federais e estaduais	Reserva de vagas.	50% das vagas.	Egressos do ensino médio, provenientes de escolas	Não.	Não definida.

Dep. Nice Lobão (PFL/MA)	(obrigatório). Universidades particulares (facultativo).			públicas ou privadas.		
PL nº 1.447 de 1999 Autoria: Dep. Celso Giglio (PTB/SP)	Universidades públicas (obrigatório).	Reserva de vagas.	40% das vagas.	Egressos de escolas públicas. Obrigatório ter cursado o ensino médio na rede pública.	Não.	Não definida.
PL nº 1.643 de 1999 Autoria: Sen. Antero Paes de Barros (PSDB/MT)	Universidades públicas (obrigatório).	Reserva de vagas.	50% das vagas.	Egressos de escolas públicas. Obrigatório ter cursado ensino fundamental e médio na rede pública.	Não.	Não definida.
PL nº 2.069 de 1999 Autoria: Dep. Raimundo Gomes de Matos (PSDB/CE)	Instituições de ensino superior públicas (obrigatório).	Reserva de vagas.	50% das vagas.	Egressos de escolas públicas. Obrigatório ter cursado ensino fundamental e médio na rede pública.	Não.	Não definida.
PL nº 615 de 2003 Autoria: Dep. Murilo Zauith (PSB/MS)	Universidades públicas (obrigatório).	Criação de vagas extras.	Não se aplica.	Indígenas.	Sim.	Não definida.
PL nº 373 de 2003 Autoria: Dep. Lincoln Portela (PL/MG)	Instituições de ensino superior públicas (obrigatório).	Reserva de vagas.	Não definido.	Idosos: pessoas com mais de 60 anos de idade.	Não.	Não definida.
PL nº 1.313 de 2003 Autoria: Dep. Rodolfo Pereira	Instituições de ensino superior (obrigatório).	Reserva de vagas.	Percentual variável de acordo com a unidade federativa.	Indígenas.	Sim.	17 anos (período de 2003 a 2020).

(PDT/RR)			Roraima: 10% Amazonas, Mato Grosso do Sul: 5% Acre, Amapá, Distrito Federal: 2% Demais Estados: 1%			
PL nº 2.923 de 2004 Autoria: Dep. Lincoln Portela (PL/MG)	Universidades públicas: federais (obrigatório).	Dispensa de processo seletivo.	Não se aplica.	Idosos: pessoas com mais de 60 anos de idade.	Não.	Não definida.
PL nº 3.627 de 2004 Autoria: Poder Executivo, Min. Tarso Genro (PT/RS)	Instituições de ensino superior públicas: federais (obrigatório).	Reserva de vagas.	Mínimo de 50% das vagas. Percentual para cotas raciais variável, de acordo com a unidade federativa. Proporção mínima de autodeclarados negros e indígenas igual à proporção de pretos, pardos e indígenas na população, segundo o último censo do IBGE.	Egressos de escolas públicas, negros e indígenas. A todos é obrigatório ter cursado o ensino médio na rede pública.	Sim.	10 anos.
PL nº 1.330 de 2007 Autoria: Dep. Edio Lopes (PMDB/RR)	Instituições de ensino superior públicas: federais (obrigatório).	Bonificação nos processos seletivos.	Não se aplica.	Egressos de escolas públicas e bolsistas integrals em escolas privadas, com bonificação extra aos residentes na área de influência da instituição.	Não.	Não definida.

				Aos egressos de escola pública é obrigatório ter cursado ensino fundamental e médio nesta rede.		
PL nº 1.736 de 2007 Autoria: Dep. Neucimar Ferreira Fraga (PR/ES)	Instituições de ensino técnico e ensino superior públicas: federais (obrigatório).	Reserva de vagas.	Mínimo de 50% das vagas.	Egressos de escolas públicas, negros e indígenas. A todos é obrigatório ter cursado ensino fundamental e médio na rede pública.	Sim.	10 anos.
PL nº 14 de 2007 Autoria: Dep. Dr. José Pinotti (DEM/SP)	Instituições de ensino superior públicas (obrigatório).	Reserva de vagas.	Mínimo de 20% das vagas.	Egressos de escolas públicas. Obrigatório ter cursado o ensino médio na rede pública.	Não.	Não definida.
PL nº 3.913 de 2008 Autoria: Sen. Ideli Salvatti (PT/SC)	Instituições de ensino superior públicas: federais (obrigatório).	Reserva de vagas.	Mínimo de 50% das vagas.	Egressos de escolas públicas, negros, indígenas e pessoas com deficiência. Com exceção das pessoas com deficiência, é obrigatório aos demais ter cursado o ensino fundamental e médio na rede pública.	Sim.	Não definida.
PLS nº 215 de 2003 Autoria: Sen. Íris de Araújo	Universidades públicas (obrigatório).	Reserva de vagas.	30% das vagas.	Alunos carentes: candidatos cuja renda familiar é inferior a	Não.	Não definida.

(PMDB/GO)				cinco salários mínimos.		
PLS nº 344 de 2008 Autoria: Sen. Marconi Perillo (PSDB/GO)	Instituições de ensino superior públicas (obrigatório).	Reserva de vagas.	De 30% a 50% das vagas. 50% das vagas nos quatro primeiros anos de vigência da lei; 40% nos quatro seguintes; e, 30% nos quatro últimos anos.	Egressos de escolas públicas. Obrigatório ter cursado os quatro últimos anos do ensino fundamental e todo o ensino médio na rede pública estadual ou municipal.	Não.	12 anos.
PLS nº 479 de 2008 Autoria: Sen. Álvaro Dias (PSDB/PR)	Universidades públicas: federais e estaduais (obrigatório).	Reserva de vagas.	20% das vagas.	Candidatos provenientes de famílias com renda per capita familiar de até 1,5 salários mínimos.	Não.	Não definida.
PLC nº 129 de 2009 Autoria: Dep. Leonardo Mattos (PV/MG)	Instituições públicas de ensino médio e superior: federais (obrigatório).	Reserva de vagas.	10% das vagas.	Pessoas com deficiência.	Não.	Não definida.

Fonte: elaborado pela autora.

Como se pode observar no quadro 15, o modelo de ação afirmativa predominantemente proposto era o de reserva de vagas (14 PLs), porém, outros modelos também foram mencionados: criação de vagas extras (1 PL), dispensa ou bonificação em processo seletivo (2 PLs). Em geral, as proposições de cotas estabeleciam também o percentual a ser reservado, os quais variavam entre 1% a, pelo menos, 50% das vagas.

Os grupos contemplados pelas ações afirmativas eram: pessoas provenientes de famílias de baixa renda, egressos de escola pública, bolsistas integrais em escolas privadas, negros, indígenas, idosos e/ou pessoas com deficiência. Em sua maioria, as proposições não determinavam um recorte racial à política e também não definiam o período de vigência da lei. Conforme já mencionado, a predominância de propostas sem recorte racial leva a inferir

que outros acontecimentos no decorrer do processo de tramitação tenham influenciado os agentes políticos a contemplarem os grupos raciais na redação final da Lei de Cotas.

Os textos de justificativas dos PLs também indicavam noções de obrigação ou permissão. Tendo em vista que os PLs correspondem a proposições de políticas públicas, é correto afirmar que os autores compartilham do entendimento de que o Estado brasileiro deve ou pode atuar no sentido de solucionar o problema das desigualdades de acesso ao ensino superior. Atribuir um caráter de obrigação ou permissão à intervenção do Estado, entretanto, pode ser a implicação de compreensões distintas a respeito de sua urgência e do compromisso de executá-la.

[Trecho 38] *É preciso* pensar numa forma de distribuir mais equitativamente esses recursos destinados ao ensino universitário, a fim de atender também à maioria, que vive excluída de seus benefícios (PL nº 1.447 de 1999, autoria do deputado Celso Giglio, PTB/SP. Grifos nossos).

[Trecho 39] O cumprimento deste dispositivo constitucional [CF 1988, art. 205: educação como direito de todos e dever do Estado e da família] *exige* uma democratização do acesso à escola. E isto só se dá com o rompimento das rígidas normas que regulam o ingresso dos alunos às instituições de ensino. [...] *é necessário* reformular as normas que regem o ingresso dos alunos às instituições de ensino superior (PL nº 2.069 de 1999, autoria do deputado Raimundo Gomes de Matos, PSDB/CE. Grifos nossos).

[Trecho 40] *É imperioso* que uma lei regulamentando cotas para negros, indígenas e alunos oriundos da escola pública garanta em sua dinâmica, não só o ingresso, mas a permanência desses alunos até a conclusão dos cursos, preocupação presente neste Projeto de Lei (PL nº 3.627 de 2004, autoria de Tarso Genro, ministro da Educação – Poder Executivo, PT. Grifos nossos).

[Trecho 41] [...] para se garantir o efetivo cumprimento do princípio constitucional da igualdade de acesso *é necessário* introduzir medidas que garantam a todos, e não apenas a alguns oriundos das rendas mais altas, o direito de ocupar uma vaga na educação pública de nível superior (PL nº 14 de 2007, autoria do deputado José Pinotti, DEM/SP. Grifos nossos).

[Trecho 42] [...] no momento em que o País se abre às políticas de ação afirmativa, *não podemos* deixar de fora dessa discriminação positiva os nossos indígenas, propiciando aos mesmos uma forma digna de inclusão social através de um bem inconfiscável como a educação (PL nº 615 de 2003, autoria do deputado Murilo Zauith, PSB/MS. Grifos nossos).

Enunciam-se como obrigações do Estado e dos tomadores de decisão: abrandar ou eliminar os obstáculos no acesso a este nível de ensino, de modo a garantir um sistema educacional mais equitativo e democrático, viabilizando a oportunidade de estudo e conquista do diploma universitário a dados grupos populacionais. Cabe destacar que, diferentemente dos demais, o trecho 42 demarca a modalidade de obrigação através do uso da expressão “não

podemos deixar de fora”. Tal afirmação tem por efeito negar a permissão ou possibilidade de não contemplar os indígenas nas cotas, estabelecendo então a obrigatoriedade de incluí-los.

Nestes e noutros trechos, observou-se que os agentes políticos se referem a obrigações de dois tipos: internas/morais (decorrente dos princípios democráticos, de dignidade e etc.) e externos/materiais (devido aos dispositivos da Constituição Federal, aos compromissos assumidos com entidades nacionais ou internacionais e etc.) (ALMEIDA, J., 1988). Pode-se dizer que, ao se utilizar destes argumentos, eles têm a expectativa que os demais se convençam da legitimidade da proposição em virtude dos fins e dos valores que a norteiam (WEBER, 2014a).

A modalidade permissão, por outro lado, é menos empregada como recurso argumentativo nos textos de justificativas dos PLs. Quando utilizada, assume principalmente a função de demarcar possibilidades, como ocorre nos trechos:

[Trecho 43] Democratizando o acesso a todos, estaremos contribuindo para a experiência de um alunado com maior diversidade socioeconômica e cultural. Isto *permitirá* uma maior inserção da sociedade na universidade (PL nº 2.069 de 1999, autoria do deputado Raimundo Gomes de Matos, PSDB/CE).

[Trecho 44] [...] parece-nos justo e *oportuno* oferecer a pessoas de mais idade, que há tempo deixaram de estudar, a oportunidade de qualificar-se e de contribuir para a coletividade. Outrossim, julgamos conveniente deixar a critério de cada instituição a definição do percentual mais adequado às condições da sociedade e da região na qual está inserida (PL nº 373 de 2003, autoria do deputado Lincoln Portela, PL/MG).

O uso das expressões sinalizadas pretendeu então indicar que: as cotas representavam uma possibilidade de maior inclusão social na universidade (trecho 43) e que havia condições de possibilidade para a oferta de cotas àquele grupo populacional (trecho 44).

Verificou-se que o caráter da obrigatoriedade da ação afirmativa foi defendido por grande parte dos parlamentares em seus pareceres, emendas, votos e intervenções. Nas ocasiões em que se manifestaram receosos por impô-la, constatou-se que era em virtude, sobretudo, de dúvidas quanto às condições legais de estender a obrigatoriedade da adoção de cotas às universidades estaduais. Até o final da tramitação, em decorrência de diversos debates, as instituições estaduais foram deixadas de fora do horizonte da Lei de Cotas.

Averiguou-se que também era majoritário o entendimento de que o Estado brasileiro deve atuar no sentido de solucionar o problema da desigualdade de acesso ao ensino superior – também observável em pareceres, ementas, votos e intervenções. Diante disso, dois elementos do desenho da ação afirmativa mereceram destaque como o mais e o menos

consensuado entre os parlamentares, respectivamente: o modelo de cotas e as cotas com critério racial.

Em decorrência de diversas experiências nacionais e internacionais, as cotas se mostravam a alternativa mais recomendada e aceita entre os parlamentares, não chegando a ser questionadas. Por outro lado, em decorrência de distintos diagnósticos sobre as origens e os obstáculos que agravariam o problema, as cotas raciais foram frequentemente questionadas – implicando o pedido de vistas da matéria e a produção de votos em separado a fim de registrar, entre outras coisas, a opção por cotas apenas de cunho social.

Identificados os marcos gerais que orientaram as propostas de solução ao problema, cabe agora centrar a atenção nos discursos e posicionamentos dos agentes políticos filiados às duas maiores forças políticas em disputa.

7.2.1 As visões da solução ao problema pelas duas maiores forças políticas

As visões relativas à solução ao problema apresentavam algumas variações entre os agentes políticos filiados ao PSDB ou PT. Convergiam quanto ao caráter da obrigatoriedade da ação afirmativa em instituições públicas e quanto à preferência pela modalidade de cotas. Divergiam, porém, quanto ao tipo de instituição pública que deveria ser abarcado pela Lei de Cotas, quanto ao percentual de reserva de vagas que deveria ser instituído, quanto ao tempo de vigência que deveria ser sugerido à política e, sobretudo, quanto aos grupos que deveriam ser contemplados pela medida governamental.

Entre os peessedebistas, houve uma proposição que sugeria explicitamente que a obrigatoriedade de cotas se estendesse às universidades estaduais (PLS nº 479 de 2008) e outras que, ao proporem a obrigatoriedade de cotas “nas instituições de ensino superior públicas”, deixavam implícita a possibilidade de que ela se estendesse às instituições estaduais (PL nº 1.643 de 1999, PL nº 2.069 de 1999 e PLS nº 344 de 2008). Entre os petistas, as proposições se limitavam a sugerir a obrigatoriedade de cotas nas instituições de ensino superior federais (PL nº 3.627 de 2004 e PL nº 3.913 de 2008). Em ambos os casos, portanto, limitavam-se a sugerir a obrigatoriedade de cotas no setor público.

Em sua maioria, as proposições dos dois partidos estabeleciam a reserva de 50% das vagas das IES públicas: variava de 20 a 50% nas iniciativas de peessedebistas e era de, no mínimo, 50% nas iniciativas de petistas. Apenas duas proposições estabeleciam o tempo de vigência das cotas, uma de cada partido:

[Trecho 45] Art. 1º As instituições públicas de Educação Superior, durante *doze anos*, reservarão vagas nos cursos de graduação para os estudantes que tenham

cursado os quatro últimos anos do ensino fundamental e todo o ensino médio em escolas públicas estaduais ou municipais. [...] Finalmente, *tivemos o cuidado de* usar o critério de progressividade para o percentual de reserva de vagas e o de *restringir* a vigência desta política a doze anos, esperando que esta prática seja concomitante com a duração do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que certamente contribuirá para a melhoria das escolas públicas no País (PLS nº 344 de 2008, autoria do senador Marconi Perillo, PSDB/GO. Grifos nossos).

[Trecho 46] Art. 5º O Poder Executivo promoverá, no prazo de *dez anos*, a contar da publicação desta Lei, a *revisão do sistema especial para o acesso* de estudantes negros, pardos e indígenas, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, nas instituições de educação superior (PL nº 3.627 de 2004, autoria de Tarso Genro, ministro da Educação – Poder Executivo, PT. Grifos nossos).

Através da justificativa apresentada pelo senador Marconi Perillo, verifica-se o entendimento de que o estabelecimento de um prazo de vigência à medida é um refinamento que se dá a ela (“tivemos o cuidado de...”) e que ele aposta que o período de 12 anos seja o tempo necessário para haver mudanças no quadro do problema da desigualdade de acesso ao ensino superior – mudanças que seriam decorrentes de outra medida governamental: o FUNDEB. Já as colocações do ministro Tarso Genro indicam que a medida governamental seria objeto de avaliação ao fim de 10 anos – deixando em aberto a possibilidade de continuá-la posteriormente. Os distintos posicionamentos destes agentes políticos quanto à temporalidade das cotas podem ser demarcados a partir do uso do termo “restringir” pelo senador (restringir a 12 anos) e do termo “revisão” pelo ministro (revisar após 10 anos).

Menções à temporalidade da política também foram feitas nos momentos de apreciação dos PLs. Elas serviam como um argumento em favor da aprovação da Lei de Cotas, uma vez que a temporalidade garantiria a legalidade desta ação afirmativa ao estabelecê-la como uma política excepcional e temporária. A este exemplo, cita-se o seguinte trecho:

[Trecho 47] Eu acho que há um aspecto muito importante, senadora Ana Rita... que vossa Excelência salientou e o senador Pedro Taques também... é o *caráter temporário destas cotas*. Porque daqui a dez anos, uma vez elas aprovadas, diz o Projeto que será então avaliada qual foi a consequência disso. Então, eu tenho a certeza de que o Projeto está muito bem fundamentado, em condições das mais adequadas (voto do senador Eduardo Suplicy, PT/SP, reunião da CCJ em 06/06/2012. Grifos nossos).

O ponto de maior divergência entre os agentes políticos dos dois partidos dizia respeito aos grupos que deveriam ser contemplados pelas cotas: nenhuma das proposições de peessedebistas previam cotas raciais, ao passo que as duas proposições de petistas previam

cotas deste tipo. Diferentes posicionamentos quanto às cotas com critério racial também foram sustentados pelos parlamentares nos espaços das comissões.

[Trecho 48] O critério que nós adotamos tem a intenção de alcançar também os pretos, os pardos e os indígenas e, certamente, alcançaria, pois, eles constituem a maioria dos menos privilegiados no país (voto do senador Álvaro Dias, PSDB/PR, reunião da CCJ em 06/06/2012).

[Trecho 49] Concordamos com a relatora [senadora Serys Shlessarenko] quando afirma que, ao se analisarem projetos para a criação de cotas raciais, é preciso considerar os trezentos anos de escravidão do Brasil. Realmente, ao final do processo de abolição, não houve qualquer mecanismo de integração dos afrobrasileiros à sociedade e, sem dúvida, estes foram extremamente prejudicados na ascensão e conquista de espaço no campo educacional e laboral.

[...] Entretanto, comparada a realidade norte-americana à brasileira, temos de reconhecer que, se não houve no Brasil uma verdadeira democracia racial, tampouco houve, entre nós, um processo de segregação nos moldes estadunidenses.

[...] Se é forçoso reconhecer a existência de racismo no Brasil, é necessário apontar também que a pobreza e a exclusão na forma como as temos visto até os nossos dias na sociedade atingem os contingentes populacionais das periferias metropolitanas do Oiapoque ao Chuí, a despeito da cor da pele (voto em separado do senador Marconi Perillo, PSDB/GO, CCJ).

Como ilustram os trechos 48 e 49, a opção dos senadores Álvaro Dias e Marconi Perillo e de outros parlamentares de seu partido pelas cotas sociais partia do princípio de que este critério seria suficientemente abrangente para contemplar a população negra e indígena – tendo em vista a situação de vulnerabilidade econômica na qual grande parte delas se encontrariam. Além disso, o critério social teria a vantagem de contemplar outros grupos que também estariam vulneráveis.

De outro lado, viam-se as manifestações de parlamentares petistas:

[Trecho 50] O que o Projeto [nº 180 de 2008] assegura? O ajuste feito para alunos negros, pardos e indígenas... É importante lembrar que também a população indígena é contemplada... será de acordo com os dados do IBGE de cada unidade da federação. Caso não haja total preenchimento étnico-racial das vagas, as remanescentes serão distribuídas entre aqueles que tenham estudado o ensino médio em escola pública. Ou seja, o Projeto combina dois sistemas: ele combina o sistema de cotas sociais e raciais. Aqui eu quero dizer que, eu acredito, que eu já esteja respondendo o conteúdo dos dois votos em separado [um voto do senador Aloysio Nunes e um voto do senador Lobão Filho] que, a meu ver, defendem apenas as cotas sociais. O Projeto ora apreciado aqui combina os dois sistemas, ele combina o sistema de cotas sociais e também o de cotas raciais – e cotas raciais como um ajuste. Então, juntas, há um fortalecimento das políticas de combate à discriminação e à pobreza. Garante um melhor enfrentamento das desigualdades que se refletem no ensino superior. [...] em função de que vivemos em uma sociedade onde a população negra tem mais problemas de acesso ao ensino do que a população branca, fruto de um processo histórico de discriminação que existe em nossa sociedade (parecer da senadora Ana Rita, PT/ES, CCJ).

[Trecho 51] Nós ainda vivemos, infelizmente, em uma sociedade racista. Nós temos a lei, mas o preconceito ainda é muito arraigado.

[...] Quantas pessoas negras nós conhecemos que vieram do nada e hoje têm o patrimônio ou são senadores da República? [...] nós temos uma dívida, essa dívida, desde a escravidão ela não foi paga. Não foi paga. E essa ação afirmativa vai criar condições para essas pessoas terem mais facilidade, mais acesso. [...] Então seria absolutamente injusto essa Comissão não aprovar isso porque estaria tirando o direito... estaria tirando o direito de milhares de pessoas negras que poderiam entrar numa universidade e não têm condição. [...] é muito sério que nós estamos discutindo isso, nós estamos discutindo aqui o atraso que nós podemos ter nos próximos 10... 20 anos neste país ou a possibilidade de colocarmos mais pessoas negras nos lugares de responsabilidade, além de terem condição de dar melhor comida para as suas famílias (voto da senadora Marta Suplicy, PT/SP, reunião da CCJ em 06/06/2012).

O posicionamento defendido pelas senadoras Ana Rita e Marta Suplicy e outros parlamentares de seu partido a favor das cotas raciais partia do princípio de que os negros estariam sujeitos a dois tipos de desvantagens: eles vivenciariam situações de discriminação racial e, muitas vezes, viveriam em situação de vulnerabilidade econômica. Reconhecendo-se a peculiaridade de cada uma, sugeria-se a ação em duas frentes para garantir a inclusão de negros e indígenas no ensino superior. Além disso, demarcava-se a historicidade destas desvantagens, frutos de processos excludentes que já os atingiriam a longo prazo.

Apresentadas as visões relativas à solução ao problema, as quais constituíam o segundo eixo do discurso político, passa-se a explicar sobre o terceiro e último eixo.

7.3 As visões dos possíveis efeitos da solução apontada

Além de abordarem o problema público e a sua solução, os agentes políticos tratam de possíveis efeitos da solução apontada com a finalidade de persuadir os interlocutores a aderirem aos seus posicionamentos. Entende-se que, para fins de persuasão, os parlamentares antecipam as possibilidades de lucro político e adéquam não apenas a maneira de se dizer algo, mas também se autocensuram a respeito do que pode ou não pode ser dito (BOURDIEU, 2008).

É relevante destacar que, para Bourdieu (2008), a autocensura seria uma antecipação não pautada em cálculo consciente. No caso em análise, porém, devemos reconhecer que há diversas condições de produção do discurso político e que, em algumas delas, é possível haver cálculo quanto aos lucros. Isso porque, como vimos no item relativo aos contextos comunicativos dos agentes políticos, há ocasiões nas quais eles contam com maior tempo para elaborarem suas manifestações e revisá-las e há ocasiões nas quais isso não pode se realizar – tal como quando redigem pareceres e quando fazem intervenções, respectivamente.

Tendo isto em mente, é importante mencionar também que a aceitação ou a refutação são possibilidades no processo de persuasão. Por conseguinte, é de se esperar que os agentes políticos considerem argumentos e contra-argumentos ao elaborarem suas colocações

(CHARAUDEAU, 2008; KOCH; ELIAS, 2016). Cabe, então, elencar alguns dos argumentos mais comumente empregados a favor e contra as ações afirmativas.

Na defesa das ações afirmativas, afirma-se comumente que elas: (a) promovem a igualdade de oportunidades e a democratização do ensino superior; (b) colaboram para a mobilidade social dos estudantes; (c) promovem a diversidade no ensino superior; (d) contribuem para a valorização de grupos raciais (autoestima de negros e indígenas); (e) promovem a reparação histórica e justiça social; e, (f) contribuem para o cumprimento de compromissos nacionais e internacionais (ANHAIA, 2013; LUTZ; SUTTANA, 2017; MOYA, 2009; MOYA; SILVÉRIO, 2009; SILVA, 2013).

Na oposição às ações afirmativas, afirma-se comumente que elas: (a) criam ou intensificam o racismo, o preconceito e a discriminação; (b) comprometem a qualidade do ensino superior; (c) provocam a racialização das instituições e da sociedade brasileira; (d) desviam a atenção do problema real (educação básica e/ou questão econômica); (e) implicam o desrespeito de princípios constitucionais (isonomia e mérito); e, (f) implicam no desrespeito à autonomia universitária (ANHAIA, 2013; LUTZ; SUTTANA, 2017; MOYA, 2009; MOYA; SILVÉRIO, 2009).

Cabe destacar que, por vezes, os opositores não apenas manifestam seus posicionamentos contrários como também sugerem outras soluções ao problema público. De acordo com Moya (2009), são apontadas como alternativas às cotas: (a) investir e melhorar a educação básica; (b) adotar outros modelos de AAs; (c) aumentar as vagas nas universidades públicas; e, (d) investir na interiorização das universidades públicas.

A análise das justificativas de 17 PLs originou o seguinte quadro:

Quadro 16 – Argumentos por PLs e seus posicionamentos (adesões ou rejeições): ⁴⁹

Argumentos		PLs e posicionamentos (adesão ou rejeição)
EFETOS POSITIVOS	Promovem a igualdade de oportunidades e a democratização de acesso ao ensino superior	<p>Aderem: 17 PLs</p> <p>PL nº 73 de 1999; PL nº 1.447 de 1999; PL nº 2.069 de 1999; PL nº 1.643 de 1999; PL nº 1.313 de 2003; PL nº 3.627 de 2004; PL nº 615 de 2003; PL nº 373 de 2003; PL nº 2.923 de 2004; PL nº 1.330 de 2007; PL nº 1.736 de 2007; PL nº 14 de 2007; PL nº 3.913 de 2008; PLS nº 344 de 2008; PLS nº 215 de 2003; PLS nº 479 de 2008; PLC nº 129 de 2009</p>

⁴⁹ Para consultar os quadros de adesão ou rejeição aos argumentos por PL, ver: Apêndice D.

	Colaboram para a mobilidade social dos estudantes	Aderem: 2 PLs PL nº 1.313 de 2003; PLS nº 215 de 2003
	Promovem a diversidade no ensino superior	Aderem: 2 PLs PL nº 2.069 de 1999; PL nº 2.923 de 2004
	Contribuem para a valorização de grupos raciais (autoestima de negros e indígenas)	Aderem: 0 PLs
	Promovem a reparação histórica e justiça social	Aderem: 4 PLs PL nº 1.447 de 1999; PL nº 1.313 de 2003; PL nº 3.627 de 2004; PLS nº 615 de 2003
	Contribuem para o cumprimento de compromissos nacionais e internacionais	Aderem: 9 PLs PL nº 2.069 de 1999; PL nº 1.313 de 2003; PL nº 3.627 de 2004; PL nº 1.736 de 2007; PL nº 14 de 2007; PL nº 3.913 de 2008; PLS nº 344 de 2008; PLS nº 215 de 2003; PLC nº 129 de 2009
	Outro(s)	Aderem: 6 PLs PL nº 73 de 1999; PL nº 1.313 de 2003; PL nº 373 de 2003; PL nº 2.923 de 2004; PLS nº 344 de 2008; PLC nº 129 de 2009
EFETOS NEGATIVOS	Criam ou intensificam o racismo, o preconceito e a discriminação	Rejeitam: 3 PLs Implicitamente: PL nº 1.447 de 1999; PL nº 2.069 de 1999; PL nº 1.643 de 1999
	Comprometem a qualidade do ensino superior	Rejeitam: 3 PLs Implicitamente: PL nº 73 de 1999; PL nº 2.923 de 2004 Explicitamente: PL nº 2.069 de 1999
	Provocam a racialização das instituições e da sociedade brasileira	Aderem ou rejeitam: 0 PLs
	Desviam a atenção do problema real (educação básica e/ou questão econômica)	Adere, parcialmente: 1 PL Implicitamente: PL nº 1.643 de 1999
	Implicam o desrespeito de princípios constitucionais (isonomia e mérito)	Rejeitam: 5 PLs Implicitamente: PL nº 1.643 de 1999; PLs nº 615 de 2003; PLS nº 215 de 2003 Explicitamente: PL nº 2.069 de 1999; PL nº 14 de 2007
	Implicam no desrespeito à autonomia universitária	Aderem ou rejeitam: 0 PLs
	Outro(s)	Aderem ou rejeitam: 0 PLs

Nenhum dos anteriores	0 PLs
-----------------------	-------

Fonte: elaborado pela autora.

Verificou-se que o argumento de defesa das ações afirmativas mais utilizado foi o de que elas “promovem a igualdade de oportunidades e a democratização do ensino superior” – ele estava presente nos 17 PLs. Por outro lado, o argumento menos utilizado foi o de que as ações afirmativas “contribuem para a valorização de grupos raciais (autoestima de negros e indígenas)” – ele não estava presente em nenhum PL.

Outros argumentos em defesa de efeitos positivos das ações afirmativas também foram empregados, eles estavam presentes em 6 PLs:

Quadro 17 – Argumentos em defesa das ações afirmativas (outros efeitos):

PL e grupo alvo	Argumento / Efeito
PL nº 73 de 1999 Grupo alvo: alunos dos cursos de ensino médio	“[...] gestar os fundamentos do surgimento de uma verdadeira elite acadêmica”, professores e pesquisadores “capacitados para enfrentar os desafios da revolução científico-tecnológica do Terceiro Milênio”.
PL nº 1.313 de 2003 Grupo alvo: indígenas	“[...] com essa iniciativa legislativa, estamos criando instrumento fundamental para a auto determinação das comunidades indígenas.”
PL nº 373 de 2003 Grupo alvo: idosos (pessoas com mais de 60 anos de idade)	Contribui para a realização pessoal e melhora da autoestima “de muitas pessoas [idosas] que não tiveram oportunidade de realizar suas aspirações de ampliar seus conhecimentos e obter formação profissional em nível superior”; a sociedade como um todo pode ser “beneficiada pela contribuição social e profissional que pessoas mais maduras e experientes poderiam oferecer ao seu desenvolvimento”; dá aos idosos “a oportunidade de qualificar-se e de contribuir para a coletividade”.
PL nº 2.923 de 2004 Grupo alvo: idosos (pessoas com mais de 60 anos de idade)	“[...] contribuirá para retirá-los do isolamento e trazê-los para o interior de uma das instituições mais dinâmicas do mundo atual”; “retribuir tudo o que os idosos deram à nação. Com isto não só os idosos serão valorizados, mas também a sociedade e a própria universidade, que passará a contar com a inestimável contribuição da sua experiência.”
PLS nº 344 de 2008 Grupo alvo: egressos da escola pública (ensino fundamental e médio)	“Com isso, cremos estar dando também uma contribuição para o aumento da auto-estima dos educadores destas escolas.”

<p>PLC nº 129 de 2009</p> <p>Grupo alvo: pessoas com deficiência</p>	<p>Pode “possibilitar às pessoas portadoras de deficiências a oportunidade de demonstrar sua capacidade de bom desempenho escolar e acadêmico”.</p>
--	---

Fonte: elaborado pela autora.

Como ilustra o quadro 17, defende-se que as ações afirmativas podem gerar efeitos positivos não apenas a negros, indígenas e egressos da escola pública – grupos contemplados na Lei de Cotas –, mas também a idosos e pessoas com deficiência.

Verificou-se que a menção aos argumentos contrários às ações afirmativas foi feita, majoritariamente, com a finalidade de rejeitá-los. A rejeição a eles foi classificada como implícita ou explícita: entendeu-se como oposição implícita, quando esta era marcada pela omissão de expressões do argumento original, porém, contava com o uso de antônimos ou orações com sentido contrário; e, entendeu-se como oposição explícita, quando esta era marcada pela repetição literal de expressões do argumento original, as quais eram seguidas por contra-argumentações.

Constatou-se que os PLs que rejeitaram os argumentos contrários às ações afirmativas faziam o uso predominante da oposição implícita. Opondo-se ao argumento de que as ações afirmativas “criam ou intensificam o racismo, o preconceito e a discriminação”, contra-argumentavam que elas promovem a inclusão racial. Opondo-se ao argumento de que elas “implicam o desrespeito de princípios constitucionais”, contra-argumentavam que elas preservam os processos seletivos e o princípio do mérito. E, opondo-se ao argumento de que elas “comprometem a qualidade do ensino superior”, contra-argumentavam que elas ampliam o número de professores e pesquisadores.

Dois argumentos foram rejeitados explicitamente, são eles: as AAs “comprometem a qualidade do ensino superior” e “implicam o desrespeito de princípios constitucionais”. Segundo um dos parlamentares que adotaram esta estratégia:

[Trecho 52] Pesquisas efetuadas junto a vestibulandos revelaram que alunos oriundos de escolas públicas perdem no vestibular *não por falta de habilidades ou mérito intelectual*, mas por não terem tido acesso a ensino de qualidade. O argumento utilizado de que a universidade, como centro de educação por excelência, deve ser reservada para alunos bem preparados, ou seja, para aqueles que frequentaram escolas de 1º e 2º grau de boa qualidade, nos parece falho, além de *discriminatório*. Pesquisas revelam que *alunos oriundos de escolas públicas e com desvantagens socioeconômicas confirmadas têm desempenho acadêmico estatisticamente semelhante aos outros alunos*. Reservar, nos vestibulares, vagas exclusivas para alunos oriundos de escolas públicas *não comprometerá, de forma alguma, o desempenho acadêmico do alunado da universidade* (PL nº 2.069 de 1999, autoria do deputado Raimundo Gomes de Matos, PSDB/CE. Grifos nossos).

Verificou-se também a adesão parcial a um argumento de oposição às ações afirmativas. De acordo com o parlamentar:

[Trecho 53] [...] embora [egressos da rede pública] representem mais que o dobro dos prováveis candidatos ao ensino superior, os alunos que vêm da rede privada passam a ser a maioria entre aqueles que obtêm sucesso no vestibular. Essa situação só será revertida por intermédio de ações que favoreçam uma distribuição de renda mais justa e elevem a qualidade da educação pública (PL nº 1.643 de 1999, autoria do senador Antero Paes de Barros, PSDB/CE).

Conforme a sua perspectiva, ainda que a origem maior do problema da desigualdade de acesso ao ensino superior no Brasil sejam a qualidade da educação básica pública e a questão econômica, é cabível fazer uma concessão visando o mesmo fim. Ele segue:

[Trecho 54] Contudo, facilitar o acesso ao ensino superior de alunos economicamente carentes, por meio da reserva de vagas, é uma medida de ação afirmativa que visa atenuar a discriminação imposta às camadas mais pobres da sociedade (PL nº 1.643 de 1999, autoria do senador Antero Paes de Barros, PSDB/CE).

Nos pareceres, votos e intervenções, de modo geral, constatou-se a mesma tendência dos PLs quanto ao uso dos argumentos em defesa das ações afirmativas. Os agentes políticos se utilizavam, principalmente, de dois argumentos: as ações afirmativas “promovem a igualdade de oportunidades e a democratização de acesso ao ensino superior” e “contribuem para o cumprimento de compromissos nacionais e internacionais”. No que diz respeito a este último, especificamente, mencionam-se: o compromisso nacional de efetivar direitos previstos na Constituição Federal (igualdade e direito à educação); e, o compromisso internacional de pôr em prática ações contra o racismo – este, assumido em diferentes ocasiões com a ONU.

Diferentemente do que ocorreu nos PLs, verificou-se que houve adesão a argumentos contrários às ações afirmativas em alguns votos e intervenções. Os argumentos mais utilizados foram os de que as ações afirmativas raciais “criam ou intensificam o racismo, o preconceito e a discriminação” e as ações afirmativas, com qualquer recorte, “implicam no desrespeito à autonomia universitária”.

Diante dos diferentes posicionamentos observados entre os autores de PLs e alguns apreciadores dos textos, pode-se inferir que eles tinham concepções distintas a respeito do que seria racismo e do que significaria autonomia universitária. Logo, pode-se dizer que o discurso político em torno da Lei de Cotas abrangeu significações distintas no decorrer da elaboração do texto e, possivelmente, suscite a produção de efeitos distintos no âmbito de sua implementação.

Identificados os marcos gerais dos argumentos e contra-argumentos utilizados pelos parlamentares na tramitação, cabe agora centrar a atenção em como se deu o uso dos mesmos nos discursos dos agentes políticos filiados às duas maiores forças políticas em disputa.

7.3.1 As visões dos possíveis efeitos da solução pelas duas maiores forças políticas

As visões dos possíveis efeitos das ações afirmativas, tal como nos dois eixos anteriores (diagnóstico e solução do problema público), apresentavam algumas variações entre os agentes políticos filiados ao PSDB ou PT. Convergiam quanto ao entendimento de que as ações afirmativas “promovem a igualdade de oportunidades e a democratização de acesso ao ensino superior”, ainda que priorizassem a defesa de diferentes critérios de cotas (social e/ou racial), bem quanto ao entendimento de que elas “contribuem para o cumprimento de compromissos nacionais e internacionais”.

Os agentes políticos dos dois partidos convergiam, ainda, ao contra-argumentarem às alegações de que as ações afirmativas “implicam o desrespeito de princípios constitucionais” – especificamente, afirmando que elas respeitam o princípio do mérito.

[Trecho 55] O direito à vaga será assegurado mediante aprovação no processo seletivo adotado, pela instituição de ensino superior, para todos os candidatos. Dessa forma, fica preservado o *critério de mérito acadêmico* para ingresso no ensino superior, conforme determina a Constituição Federal (PLS nº 215 de 2003, autoria da senadora Íris de Araújo, PMDB/GO. Grifos nossos).

[Trecho 56] Os autores [dos PLs nº 73 de 1999, nº 615 de 2003, nº 1.313 de 2003 e nº 3.627 de 2004] defendem, de fato, a introdução em nosso ordenamento jurídico do sistema de cotas para os estudantes que se autodeclararem negros e indígenas. E, de modo inteligente, combinam critérios de inclusão por razões étnicas com critérios de renda para acesso ao ensino público superior, pois asseguram o ingresso nas universidades públicas aos estudantes egressos do sistema público do ensino fundamental e médio. Não abandonam, no entanto, *critérios relacionados ao conhecimento intelectual* dos estudantes, pois são beneficiados somente os candidatos que demonstrem sua *capacidade intelectual* em concursos de seleção para ingresso nos cursos de graduação (parecer da deputada Iriny Lopes, PT/ES, CDHM. Grifos nossos).

O princípio do mérito é aqui referido de duas formas: mencionando-o propriamente como “mérito acadêmico” (trecho 55) e através da referência implícita ao artigo 208 da Constituição Federal, como sinônimo de “capacidade intelectual” (trecho 56). Em ambos os casos, adota-se uma visão de mérito que apregoa a necessidade de se considerar a desigualdade de pontos de partida entre os candidatos às vagas no ensino superior.

A questão do respeito à autonomia universitária teve atenção de parlamentares dos dois partidos, entretanto, destacou-se como uma preocupação entre os peessedebistas. As manifestações a seguir são ilustrativas:

[Trecho 57] Só tem um problema aí nessa questão do Projeto [PL nº 3.627 de 2004], que é o artigo 2º que trata de critérios de seleção. Eu vou votar favorável integralmente, eu tô chamando a atenção disso: ele estabelece um sistema de... critério de seleção e que isso vai se chocar com as leis gerais de educação que tratam *da autonomia das universidades*. Tá certo? Isso aí é onde mais as universidades hoje reclamam e onde elas tão mais mudando, é na questão das seleções. Hoje elas têm já seleções... já inclusivas, afirmativas e de mérito, que diferem de universidade para universidade. Então, nesse ponto é que eu acho que o Projeto vai ter... alterações na sua tramitação dentro do Congresso (voto do deputado Átila Lira, PSDB/PI, reunião da CEC em 21/09/2005. Grifos nossos).

[Trecho 58] Também acho que o artigo 2º, [deputado Carlos] Abicalil, ele fere a *autonomia das universidades*, mas eu voto favorável aqui. Acho que no Plenário podemos, depois, retomar isto. E é importante que nunca entremos na autonomia das universidades exatamente porque ali está a *criatividade do brasileiro*, que é muito importante ser mantida (voto do deputado Antenor Napolini, PSDB/CE, reunião da CEC em 21/09/2005. Grifos nossos).

Em sua fala, o deputado Átila Lira indica estar ciente de alguns argumentos e posicionamentos das universidades, o que sinaliza que os agentes do campo político também acompanham as repercussões de suas ações entre os agentes do campo universitário – estes últimos, tidos aqui como sinônimos das instituições (“Isso aí é onde mais as universidades hoje reclamam e onde elas tão mais mudando, é na questão das seleções”). O deputado se utiliza ainda do recurso da intertextualidade, pois, cita indiretamente os argumentos das universidades para reforçar o seu próprio argumento (“elas têm já seleções... já inclusivas, afirmativas e de mérito, que diferem de universidade para universidade”).

Interessante notar que o deputado Antenor Napolini deixa explícita a importância que atribui ao princípio da autonomia no campo universitário, sendo categórico na defesa de mantê-la em qualquer circunstância (“é importante que *nunca* entremos na autonomia das universidades”). Ao afirmar que a autonomia seria condição para o exercício da “criatividade do brasileiro”, não apenas estabelece uma relação direta entre estes dois fatores como também alega que possuem importâncias equivalentes (se é na autonomia que se encontra a “criatividade” e se é importante que a autonomia nunca deve ser questionada → logo, “a criatividade do brasileiro” também é importante e não deve ser questionada).

Mereceu também a atenção de um parlamentar do PSDB a questão de se evitar produzir novos tipos de discriminação negativa a partir das cotas raciais:

[Trecho 59] Quem conhece a história do Brasil, e todos nós conhecemos, sabe que existe uma presença mais forte de negros... pardos... entre as camadas mais pobres. Qualquer exame de natureza estatística, qualquer estudo revelaria essa... qualquer estudo sociológico revelaria este dado, mas eu não quero me referir à estatística, eu quero me referir ao caso pessoal de um aluno, branco, pobre que poderá se ver preterido pelo fato de ser branco. E nós sabemos que branco no Brasil é uma

categoria discutível... (voto do senador Aloysio Nunes, PSDB/SP, reunião da CCJ em 30/05/2012).

Como ilustra o trecho 59, o senador Aloysio Nunes busca alertar para o risco de se discriminar brancos pobres no caso da aprovação das cotas raciais – razão pela qual tem preferência pelo critério social que seria mais abrangente.

A questão da justiça social teve atenção de parlamentares dos dois partidos, entretanto, a questão da reparação histórica se destacou como embasamento para a defesa das cotas raciais pelos petistas. As manifestações a seguir são ilustrativas:

[Trecho 60] [...] sou favorável ao relatório e acho que nós damos um grande passo no sentido da *inclusão social* no nosso país. E da *dívida que esse país tem com grupos étnicos, com grupos raciais...* que nós estamos contribuindo pra que eles... pra que isso possa acontecer de uma forma... é... uma inclusão, realmente, que vá contribuir para a melhoria, pra *justiça social* do nosso país (voto da deputada Neyde Aparecida, PT/GO, reunião da CEC em 21/09/2005. Grifos nossos).

[Trecho 61] [...] eu acredito que nós estamos aqui avançando de forma muito significativa em *lutas históricas* e, de uma certa forma, também escrevendo a nossa parte... A nossa participação nessa história de *superação das discriminações e a construção de um país justo*. [...] a sociedade vai acumulando em lutas e aí está, inclusive, a importância do movimento popular e social que nos leva a refletir sobre a sociedade que nós temos, as contradições e o enfrentamento dessas contradições. Eu acredito que esta matéria... ela portanto reflete o trabalho da Câmara, o trabalho parlamentar, a compreensão deste momento pelo Poder Executivo e, especialmente, a luta do nosso povo. O *enfrentamento das discriminações, da opressão... especialmente, no que se refere às questões étnicas* para nós no Brasil é atual, necessário e imperioso para uma sociedade verdadeiramente democrática (voto da deputada Maria do Rosário, PT/RS, reunião da CEC em 21/09/2005. Grifos nossos).

Como demonstram os trechos 60 e 61, andam juntas as ideias de justiça social e reparação histórica para com a população negra e indígena – grupos contemplados nas proposições em análise, na ocasião dos votos destas deputadas. Desta perspectiva, atuar em favor das cotas raciais significaria pagar uma dívida e assumir um papel ativo no combate às discriminações e opressões – este último, demarcado pelo uso da expressão “construção de um país justo” e do verbo “enfrentar”.

Complementarmente, os parlamentares do PT contra-argumentam às alegações de que as ações afirmativas “implicam o desrespeito de princípios constitucionais” – especificamente, afirmando que elas também respeitam o princípio da isonomia.

[Trecho 62] No âmbito da constitucionalidade material, as proposições em exame [PLs nº 73 de 1999, nº 615 de 2003, nº 1.313 de 2003 e nº 3.627 de 2004] procuram dar cumprimento ao *princípio da isonomia*, inscrito no art. 5º da Constituição Federal, estabelecendo políticas de ação afirmativa que virão *compensar a histórica desvantagem a que foram submetidos os grupos sociais e étnicos ali compreendidos*.

Adotam-se, desse modo, estratégias para *garantir a igualdade chamada material*, cujo sentido é buscar, segundo Ingber, “realizar a igualização das condições desiguais” (parecer da deputada Iriny Lopes, PT/ES, CCJ. Grifos nossos).

[Trecho 63] Ora, *nossa constituição respalda a adoção de medidas afirmativas como forma de romper com desigualdades solidificadas em nossa sociedade e que só poderão ser superadas com a atuação do Estado*. A própria Constituição possui em seu texto exemplos, como a reserva de vagas em concursos públicos para pessoas com deficiência, insculpida no texto constitucional no inciso VIII do art. 37.

Por tudo isso, que a necessidade de adoção de ações afirmativas para que os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil sejam alcançados *devem ser adotados comportamentos ativos*, como as ações afirmativas. E é isso que os Projetos de lei que estamos aqui examinando propõem [PLC nº 180 de 2008, PLS nº 344 de 2008 e PLS nº 479 de 2008] (parecer da senadora Ana Rita, PT/ES, CCJ. Grifos nossos).

Nos trechos destacados, as parlamentares petistas fazem menção a artigos da Constituição Federal que balizariam a criação e adoção de ações afirmativas por parte do Estado – as quais tornariam possível “compensar histórica desvantagem” (trecho 62) e “romper com desigualdades solidificadas” (trecho 63). Do mesmo modo como defendeu a deputada Maria do Rosário, a senadora Ana Rita defendia que o Estado brasileiro deve “adotar comportamentos ativos” para “romper com desigualdades solidificadas em nossa sociedade”, as quais somente poderão ser superadas desta forma.

Apresentadas as visões relativas ao terceiro eixo do discurso político, passa-se a discorrer sinteticamente sobre as mudanças sofridas pelo PL originário à Lei de Cotas.

7.4 Do PL original à atualização da Lei de Cotas: síntese das alterações

Como já se mencionou anteriormente, considera-se que o projeto de lei que originou a Lei de Cotas é o PL nº 73 de 1999, de autoria da deputada federal Nice Lobão (PFL/MA). Foi em meados de 2004, em virtude de um requerimento da deputada, que este projeto de lei passou a tramitar conjuntamente ao PL nº 3.627 de 2004, de autoria do ministro da Educação Tarso Genro (PT). Desde então, no entanto, pôde-se observar a preferência dos parlamentares pelo desenho sugerido na iniciativa legislativa do ministro. Resulta daí que, embora se considere o projeto de lei da deputada Nice Lobão como o originário à Lei de Cotas, é, na verdade, o projeto de lei do ministro que fornece as maiores bases à Lei nº 12.711 de 2012.

A este respeito, é ilustrativo o seguinte quadro comparativo:

Quadro 18 – Comparativo dos desenhos sugeridos pelos PLs nº 73 de 1999 e nº 3.627 de 2004 e formato final da Lei nº 12.711 de 2012:

Documento Desenho	PL nº 73 de 1999	PL nº 3.627 de 2004	Lei nº 12.711 de 2012
IES de destino	Universidades públicas federais e estaduais (obrigatório) e universidades particulares (facultativo)	Universidades públicas federais (obrigatório)	Universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio (obrigatório)
Preenchimento de vagas	Ocupação determinada pelos Coeficientes de Rendimento dos candidatos	Ocupação determinada pelos desempenhos obtidos nos concursos de seleção	Ocupação determinada pelos desempenhos obtidos nos concursos de seleção
Modelo de AA	Reserva de vagas	Reserva de vagas	Reserva de vagas
% de reserva	50%	No mínimo, 50%	No mínimo, 50%
Público alvo	Egressos do ensino médio, público ou privado	Egressos do ensino médio público	Egressos do ensino médio público Metade das vagas destinadas a estes candidatos é reservada aos oriundos de famílias com renda <i>per capita</i> igual ou inferior a 1,5 salários mínimos
Recorte racial	Não	Sim Proporção mínima de autodeclarados negros e indígenas igual à proporção de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do IBGE	Sim Proporção mínima de autodeclarados negros e indígenas igual à proporção de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do IBGE
Vigência	Não definida	10 anos	10 anos
Responsável pelo acompanhamento e avaliação	Não há indicação	Ministério da Educação e Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, ouvindo a Fundação Nacional do Índio	Ministério da Educação e Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, ouvindo a Fundação Nacional do Índio

Fonte: elaborado pela autora.

Tendo em vista a presença predominante de elementos do PL de autoria do Executivo na Lei de Cotas, pode-se dizer que o PT teve sucesso em estabelecer sua dominância quanto

aos diversos temas discutidos durante a apreciação da matéria. Deste modo, temporariamente, o Partido conseguiu estabelecer quais eram os princípios legítimos de visão e divisão do mundo social que norteariam a política de cotas. Na sua última apreciação e votação no Congresso Nacional, realizada no Plenário do Senado Federal em 7 de agosto de 2012, o texto originário à Lei foi aprovado pela maioria absoluta dos senadores – registrando apenas um voto contrário.⁵⁰ O texto foi então enviado à sanção ou veto presidencial.

Após a sanção da Lei de Cotas, com veto de um artigo⁵¹, a lei federal veio a ser regulamentada pelo Decreto nº 7.824 de 2012 que estabeleceu, entre outros aspectos: (a) que sempre que a aplicação dos percentuais para a apuração das cotas implique resultados com decimais, seja adotado o número inteiro imediatamente superior – assegurando assim, ao menos, uma vaga a cada tipo de cota racial; e, (b) que as instituições federais de educação ainda podem reservar vagas através de outras modalidades ações afirmativas – por exemplo, criar vagas (vagas suplementares) e reservá-las a certos grupos sociais ou raciais como parte dos seus programas de AAs. O Decreto ainda instituiu o Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas nas Instituições Federais de Educação Superior e de Ensino Técnico de Nível Médio, tendo como finalidade acompanhar e avaliar o cumprimento do disposto neste documento (BRASIL, 2012b).

É relevante mencionar que, em 2016, a Lei nº 12.711 de 2012 teve seu texto atualizado pela Lei nº 13.409 e as cotas passaram a contemplar também pessoas com deficiência. Apesar de este critério já ter sido sugerido pelo PL nº 3.913 de 2008 (senadora Ideli Salvatti, PT/SC) e PLC nº 129 de 2009 (deputado Leonardo Mattos, PV/MG), ele não obteve adesões suficientes por parte dos parlamentares e somente passou a fazer parte do desenho da política 4 anos após o início da vigência da Lei de Cotas.

Por fim, tendo em vista os resultados das análises das dimensões processuais e discursivas da tramitação, pode-se dizer que a tomada de decisão que levou à Lei de Cotas foram guiadas por escolhas politicamente viáveis (incrementalismo) e pelo acúmulo de

⁵⁰ O voto contrário foi dado pelo senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP). De acordo com o parlamentar, o seu voto não era contrário à existência de ações afirmativas neste nível de ensino, mas sim ao estabelecimento de critérios uniformes a todas as universidades federais – o que, a seu ver, feria a autonomia universitária.

⁵¹ A presidenta Dilma Rousseff (PT) vetou o seguinte artigo do PL aprovado pelo Senado Federal: “Art. 2o As universidades públicas deverão selecionar os alunos advindos do ensino médio em escolas públicas tendo como base o Coeficiente de Rendimento (CR), obtido por meio de média aritmética das notas ou menções obtidas no período, considerando-se o currículo comum a ser estabelecido pelo Ministério da Educação. Parágrafo único. As instituições privadas de ensino superior poderão adotar o procedimento descrito no caput deste artigo em seus exames de ingresso”. De acordo com a Mensagem de Veto, ele se justificava pelo fato de que “O Coeficiente de Rendimento, formado a partir das notas atribuídas ao longo do ensino médio, não constitui critério adequado para avaliar os estudantes, uma vez que não se baseia em exame padronizado comum a todos os candidatos e não segue parâmetros uniformes para a atribuição de nota” (BRASIL, 2012c, s.p.).

decisões tomadas, sobretudo, pelo Congresso Nacional (decisão por acreção) (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

7.5 Sintetizando o capítulo

Neste capítulo, verificou-se que predominaram entre os discursos políticos os entendimentos de que a desigualdade de acesso ao ensino superior era um problema público no Brasil, de que as ações afirmativas se constituíam como soluções cabíveis a este problema e de que a adoção das ações afirmativas poderia gerar efeitos positivos. Havia, no entanto, distintas versões de diagnósticos do problema, diferentes interpretações sobre as noções de obrigação e permissão que deveriam nortear a solução, bem como distintos posicionamentos quanto aos possíveis efeitos da medida governamental.

Constatou-se que, entre os diagnósticos, predominavam as versões que indicavam aspectos relativos à origem do problema. De forma geral, entendia-se que a origem seria a baixa qualidade do ensino básico público que colocaria seus egressos em condições desiguais para a concorrência por vagas nas IES. O sistema de educação superior era visto então como excludente e como instrumento de reprodução de desigualdades sociais. O racismo era entendido como um aspecto sociocultural que contribuía para a acentuação do problema. Os agentes políticos filiados ao PSDB e ao PT compartilhavam deste entendimento, porém, davam espaços distintos a estes fatores em seus diagnósticos: os peessedebistas dedicavam-se a versar sobre as desvantagens dos egressos da escola pública como as raízes do problema e os petistas dedicavam-se a versar sobre o racismo como barreira que acentua o problema.

Averiguou-se que, entre as soluções apontadas para o problema, havia a preferência pelo modelo de reserva de vagas – as cotas constavam na maioria dos PLs e eram unanimidade nas apreciações. Entendia-se como obrigação das universidades públicas federais a adoção de ações afirmativas, decorrente de obrigações externas/materiais. Os agentes políticos filiados ao PSDB e ao PT compartilhavam deste entendimento, entretanto, divergiam quanto a outros aspectos – principalmente, quanto aos grupos que deveriam ser contemplados pelas cotas. Para os peessedebistas, apenas o critério social deveria ser adotado, uma vez que ele seria suficientemente abrangente para contemplar também a população negra e indígena. Para os petistas, o critério racial também deveria ser adotado a fim de garantir maiores chances de inclusão destas populações, uma vez que atuavam sobre elas tanto a discriminação racial quanto a discriminação econômica.

Verificou-se que, entre os possíveis efeitos das ações afirmativas mencionados, predominavam os efeitos positivos e que a defesa destas medidas se valia recorrentemente do

argumento de que as ações afirmativas “promovem a igualdade de oportunidades e a democratização do ensino superior”. Os agentes políticos filiados ao PSDB e ao PT também se utilizavam deste argumento. Convergiam, ainda, contra-argumentando as afirmações de que as ações afirmativas “implicam o desrespeito do princípio constitucional do mérito”. Os peessedebistas, entretanto, indicavam estarem mais preocupados com a questão da autonomia universitária e com o risco de se produzir novos tipos de discriminação a partir das cotas raciais. Já os petistas, indicavam estarem mais motivados pela garantia da isonomia entre a população brasileira, assim como da justiça social e da reparação histórica para com a população negra e indígena.

Constatou-se, por fim, que a Lei nº 12.711 de 2012 adotou muitos elementos sugeridos pelo PL nº 3.627 de 2004 – de autoria do Poder Executivo. Pode-se afirmar, portanto, que o PT conseguiu mobilizar as forças necessárias para que estabelecesse temporariamente os princípios legítimos de visão e divisão do mundo social que norteiam a Lei de Cotas.

PARTE III: A INTERPRETAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE COTAS EM DUAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

8 AS DIMENSÕES PROCESSUAIS DO CONTEXTO DA INTERPRETAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE COTAS EM DUAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

Os capítulos anteriores apresentaram os resultados da primeira etapa de análise desta tese, correspondente ao contexto da produção da Lei de Cotas, com foco especial no estudo do discurso político. Neste capítulo e no seguinte, reúnem-se os resultados da segunda etapa de análise: o estudo do contexto da prática da Lei de Cotas, a partir das interpretações e reinterpretções às quais o seu texto esteve sujeito. Reúnem-se nestes dois capítulos as análises realizadas a partir de duas experiências de implementação: a experiência da Universidade Federal do Ceará e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Após uma breve apresentação sobre as origens e funções da UFC e da UFRGS, inicia-se a análise pela discussão sobre as posições ocupadas por elas no campo universitário brasileiro. Na sequência, aborda-se quais foram os eventos que antecederam a implementação da Lei nº 12.711 de 2012 nestas duas universidades. Por fim, apresentam-se os contornos que a lei federal ganhou através dos programas de ação afirmativa nas duas instituições.

A Lei de Cotas é uma das expressões dos discursos políticos que estiveram em disputa na tramitação do projeto de lei, ela representa o discurso que logrou se estabelecer dominante naquele contexto. Ocorre, porém, que o discurso político tem as suas significações refabricadas entre aqueles que “traduzem” o texto desta Lei à realidade: os agentes burocráticos (docentes e técnicos das universidades federais) (BALL; BOWE, 1992; CHARAUDEAU, 2017).

Os docentes e técnicos das universidades federais são funcionários públicos, integram o corpo de funcionários do Estado brasileiro, tendo sido admitidos após a aprovação em concurso público. Oficialmente, eles têm esta nova identidade instituída mediante uma cerimônia de investidura de cargo – ocasião na qual se dá a sua posse. Esta identidade é reforçada com a vivência cotidiana na sua função. No exercício de suas funções, eles ainda operam uma série de políticas e acessam a uma série de recursos associados ao Estado. Comparativamente aos agentes políticos, entretanto, eles estão menos próximos do centro de recursos de tipo estatal (BOURDIEU, 2008; 2014).

No exercício de suas responsabilidades, os agentes políticos brasileiros criaram a Lei de Cotas, mas coube aos agentes burocráticos torná-la realidade nas universidades federais. Visando a solução do problema da desigualdade de acesso ao ensino superior brasileiro, esta

Lei tem a possibilidade de modificar o valor relativo do capital cultural institucionalizado fornecido pelas instituições federais e depende de seus membros para fazê-la funcionar. Cabe recordar, entretanto, que, como membros das universidades, estes agentes burocráticos também participam dos jogos que se estabelecem no campo universitário – o que pode levá-los a atuar visando à manutenção de sua posição neste campo.

Os agentes burocráticos em questão atuam em diferentes níveis de operacionalização da Lei de Cotas: desempenham a função de membros dos conselhos universitários – órgãos máximos de tomada de decisões nas universidades que desempenham funções normativas, deliberativas e de planejamento – tomando decisões que afetam toda a comunidade universitária; desempenham funções relativas às comissões e coordenações dos cursos de graduação, tomando decisões cotidianas que afetam, sobretudo, os próprios cursos; e, desempenham a função de professor em sala de aula, tomando decisões que afetam, sobretudo, suas próprias turmas. Há, ainda, aqueles que podem desempenhar todas estas funções em dado período. Logo, mesmo entre estes agentes, há gradações quanto ao acesso a recursos de tipo estatal e ao poder de influência de suas decisões.

Admitindo-se a existência de tomadas de decisão também no âmbito das universidades, buscou-se identificar mais precisamente os dois tipos de agentes investigados em relação ao objeto desta tese. Na medida em que os agentes políticos não apenas decidem, mas também formulam e propõem um discurso político, passa-se a chamá-los de “propositores”. E, na medida em que os agentes burocráticos não apenas executam, mas também interpretam e recriam o discurso político em diferentes espaços, passa-se a chamá-los de “intérpretes”.

A adoção destas nomenclaturas tem como vantagem a ênfase que dão às atribuições dos agentes que interessam a esta tese, sem transparecer a ideia de que a tomada de decisão se limite a etapa da tramitação do texto. Além disso, ao denominar os agentes burocráticos como intérpretes deixa-se implícita a ideia de que há um referente pré-existente à sua tomada de decisão: tal como o intérprete musical que se pauta por uma partitura para chegar a conferir sua contribuição à obra final (música), aqui se entende que um intérprete de uma diretriz federal se pauta por uma lei para chegar a conferir sua contribuição à política pública. Ambos os intérpretes se pautam por uma obra pensada e criada previamente, mas que vem a ser plenamente realizada mediante a sua participação – ocasião na qual contam com certa margem de ação e, também por isso, produzem efeitos distintos.

Por fim, tendo em vista de que falamos de processos de elaboração e de interpretação do discurso político, entende-se que seja mais adequado designarmos os contextos analisados

como contexto da produção do texto e contexto da interpretação e implementação. Este último, em substituição ao contexto da prática (BALL; BOWE, 1992).

No intuito de compreender os efeitos possíveis do discurso político na realidade, as análises dispostas neste capítulo levam em conta os históricos e eventos que cercam a tradução do texto da Lei de Cotas à realidade. Passa-se, agora, às análises do primeiro tópico.

8.1 As origens e funções da Universidade Federal do Ceará e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

A Universidade Federal do Ceará tem suas origens na Faculdade de Direito do Ceará, a qual foi objeto de um pedido de federalização em 1944. Foi em 1947, porém, que se iniciou a mobilização para a criação de uma universidade cearense. Em 1953, o Conselho Nacional da Educação emitiu parecer favorável e, no ano seguinte, a Universidade Federal do Ceará foi criada oficialmente (Lei nº 2.373 de 1954).

Com sede na cidade de Fortaleza, a UFC teve início mediante a agregação de quatro instituições: a Faculdade de Direito, a Faculdade de Farmácia e Odontologia, a Escola de Agronomia e a Faculdade de Medicina do Ceará. Posteriormente, outras instituições foram agregadas com a aprovação do Conselho Universitário e do governo federal – tais como: a Escola de Engenharia e a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (UFC, 2018a). A UFC é a universidade federal mais antiga do estado do Ceará.

A UFC é uma autarquia educacional, de regime especial, vinculada ao Ministério da Educação. Isso porque ela corresponde a um “serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada” (BRASIL, 1967, s.p.). Como autarquia, são-lhe atribuídas funções administrativas relacionadas à execução de políticas educacionais.

De acordo com o seu Estatuto, constituem-se seus objetivos e funções:

Art. 4º A Universidade tem por objetivo preservar, elaborar, desenvolver e transmitir o Saber em suas várias formas de conhecimento, puro e aplicado, propondo-se para tanto:

- a) ministrar o ensino para formação de quadros destinados às atividades técnicas e aos trabalhos da cultura;
- b) realizar pesquisas e estimular criações que enriqueçam o acervo de conhecimentos e técnicas nos setores abrangidos;
- c) estender à comunidade o exercício das atividades de ensino e pesquisa;
- d) contribuir para o processo de desenvolvimento local, regional, nacional e global, realizando estudo sistemático de seus problemas e formando quadros científicos, artísticos e técnicos de acordo com suas necessidades;

- e) gerar, socializar e difundir conhecimentos, saberes e práticas no campo das ciências, das artes, das culturas, dos desportos e das tecnologias, fomentando o pensamento crítico-reflexivo nos diversos campos dos saberes e das práticas;
- f) propiciar formação, educação continuada e habilitação nas diferentes áreas de conhecimento e atuação, visando ao exercício de atividades profissionais e à participação no desenvolvimento socioeconômico e cultural;
- g) estender sua atuação ao interior do Estado do Ceará por meio de cursos, programas e projetos nas áreas de ensino, pesquisa e extensão universitária (**incisos d ao g incluído pelo Prov. no 1/2013**) (UFC, 2018b, p.7).

Já a Universidade Federal do Rio Grande do Sul tem suas origens na Universidade de Porto Alegre, criada por Decreto estadual em 1934 (Decreto nº 5.758). A Universidade de Porto Alegre era integrada, inicialmente, por 6 faculdades: a Escola de Engenharia, com os Institutos de Astronomia, Eletrotécnica e Química Industrial; a Faculdade de Medicina, com as Escolas de Odontologia e Farmácia; a Faculdade de Direito, com a Escola de Comércio; a Faculdade de Agronomia e Veterinária; a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras; e, o Instituto de Belas Artes.

Em 1947, ela passou a ser denominada Universidade do Rio Grande do Sul (URGS) e incorporou as Faculdades de Direito e de Odontologia de Pelotas e a Faculdade de Farmácia de Santa Maria. Posteriormente, entretanto, essas unidades foram desincorporadas da URGS, em virtude da criação da Universidade de Pelotas e da Universidade Federal de Santa Maria. Foi em dezembro de 1950 que a URGS foi federalizada e passou à esfera administrativa da União (Lei nº 1.254) (UFRGS, 2018). A UFRGS é a mais antiga e tradicional universidade do estado do Rio Grande do Sul, tendo reproduzido historicamente a elite local e formado três presidentes da República (OLIVEN; BELLO, 2017).

A UFRGS é também uma autarquia educacional, de regime especial, vinculada ao Ministério da Educação. O seu Estatuto indica aqueles que são os fins da instituição e meios para alcançá-los:

Art. 5º - A UFRGS, comunidade de professores, alunos e pessoal técnico-administrativo, tem por finalidade precípua a educação superior e a produção de conhecimento filosófico, científico, artístico e tecnológico, integradas no ensino, na pesquisa e na extensão.

Art. 6º - Para consecução de seus fins, a Universidade deverá:

- I - promover, por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, todas as formas de conhecimento;
- II - ministrar o ensino superior visando à formação de pessoas capacitadas ao exercício da profissão nos diferentes campos de trabalho, da investigação, do magistério e das atividades culturais, políticas e sociais;
- III - manter ampla e diversificada interação com a comunidade, traduzindo uma relação orgânica entre Universidade e sociedade, pela articulação entre as diversas Unidades da Universidade e as entidades públicas e privadas de âmbito regional, nacional e internacional;

- IV - estudar os problemas socioeconômicos da comunidade, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento regional e nacional, bem como para a qualidade da vida humana;
- V - valer-se dos recursos humanos e materiais da comunidade, para integração dos diferentes grupos sociais e étnicos à Universidade;
- VI - constituir-se em fator de integração da cultura nacional e da formação de cidadãos, estimulando o desenvolvimento de uma consciência ética na comunidade universitária;
- VII - cooperar com os poderes públicos, universidades e outras instituições científicas, culturais e educacionais brasileiras, estrangeiras e internacionais;
- VIII - desempenhar outras atividades na área de sua competência (UFRGS, 1995, p. 4).

Como indicam os seus estatutos, ambas as universidades contemplam os eixos de ensino, pesquisa e extensão nos seus objetivos e funções. Tomam para si também a tarefa de investigar problemas e contribuir para o desenvolvimento regional e nacional. Estes aspectos evidenciam o entendimento comum de que a universidade federal tem entre as suas atribuições e compromissos preservar algum tipo de relação com a comunidade externa, bem como ter uma atitude propositiva diante dos problemas do cenário no qual se encontra.

Cabe destacar, ainda, uma menção presente no Estatuto da UFRGS: de acordo com o artigo 6º, inciso V, ela tem entre seus deveres a mobilização de recursos visando à integração de grupos sociais e étnicos à Universidade. Pode-se afirmar que a criação de um programa de ações afirmativas estaria em consonância com o artigo.

Em síntese, tendo em vista a antiguidade e tradição destas duas universidades, entende-se que já esteja consolidado um elemento de cultura e matriz relativos a elas: um imaginário social. Este imaginário, inclusive, corresponderia a um dos componentes da dimensão subjetiva destas instituições e guiaria a ação de seus membros (CEGARRA, 2012; DOMINGUES, 2016; HALL; TAYLOR, 2003; UGAS, 2007). Em um primeiro plano, este imaginário contribuiria para que os intérpretes atribuíssem dados objetivos e funções às universidades, bem como atribuíssem uma imagem a estas instituições. Em um segundo plano, este imaginário afetaria as interpretações que os seus membros com poder de decisão no interior da instituição (docentes e técnicos) fazem da Lei de Cotas e de alguns dos aspectos estruturantes desta medida.

Apresentados aspectos gerais relativos às origens da UFC e da UFRGS, assim como concernentes aos objetivos e às funções destas instituições, passa-se a versar sobre as posições ocupadas por elas no campo universitário brasileiro.

8.2 As avaliações e as posições no campo universitário

O posicionamento em *rankings* de avaliações é uma das maneiras de se conhecer a posição ocupada pelas universidades no campo universitário. No Brasil, desde 2004, a

avaliação da educação superior é realizada através do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), o qual visa avaliar aspectos em torno de três componentes principais: as instituições, os cursos e os desempenhos dos estudantes.⁵² O Sistema é de responsabilidade da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), que coordena e supervisiona os processos avaliativos, e de responsabilidade do INEP, que o operacionaliza (MEC/INEP, 2015).

O SINAES estabelece indicadores de qualidade que são aferidos de diferentes maneiras: o principal instrumento de avaliação das instituições é a autoavaliação; dos cursos, é o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC); e, dos alunos, é o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). Tendo em vista que todos eles fornecem informações relevantes sobre as instituições de ensino – desde a sua estrutura física até a formação que se dá ao corpo discente –, são todos aqui considerados válidos para fins de discussão sobre o campo universitário brasileiro. E, em virtude da publicização dos dados do IGC e do Enade, foca-se nos resultados destas duas avaliações.

Verificou-se que, em 2012, ano da sanção da Lei de Cotas pelo Executivo, os melhores IGCs entre as universidades foram obtidos por 5 instituições – todas elas eram públicas e atingiram Índices na faixa máxima (faixa 5). Estas universidades se concentravam no estado de São Paulo (Universidade Federal de São Carlos, Fundação Universidade Federal do ABC e Universidade Estadual de Campinas), no estado de Minas Gerais (Universidade Federal de Viçosa, Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade Federal de Lavras e Universidade Federal do Triângulo Mineiro) e no estado do Rio Grande do Sul (Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre) (MEC/INEP, 2012). O bom desempenho destas instituições no IGC atesta a boa avaliação de seus cursos nos níveis de graduação e pós-graduação (mestrado e doutorado).

Em 2012, o Enade avaliou o desempenho de estudantes de 16 cursos e os alunos das instituições públicas se destacavam como aqueles que obtinham os melhores desempenhos (faixa 5) em 7 destes cursos – são eles: Direito, Psicologia, Design, Secretariado Executivo, Relações Internacionais, Jornalismo e Publicidade e Propaganda. Neste ano, alunos de 9 cursos da UFRGS foram avaliados e alunos de 6 destes cursos obtiveram desempenho na faixa máxima. Ainda em 2012, alunos de 12 cursos da UFC foram avaliados e alunos de 3 destes cursos obtiveram desempenho também na faixa 5 (MEC/INEP, 2012).

⁵² Reconhece-se que a avaliação deste nível educacional já teve a atenção de outros programas e propostas anteriormente, porém, centra-se aqui no período recente e no Sinaes.

Ao longo dos anos, com algumas variações no quadro das universidades que atingiam o IGC na faixa 5, as universidades públicas se mantiveram como as únicas universidades que obtinham os melhores Índices. A UFRGS esteve entre aquelas que mantiveram seus IGCs de 2012 a 2016, mantendo o seu Índice na faixa máxima. Em 2016, a UFRGS obtinha o segundo maior IGC contínuo entre as universidades brasileira (4,298) – ficando atrás apenas da Unicamp (4,374) (MEC/INEP, 2017).

Dados do Enade de 2016, os quais avaliaram o desempenho de alunos de 19 cursos, atestaram que os alunos das instituições públicas se destacavam como aqueles que obtinham os desempenhos na faixa 5 em 12 destes cursos – são eles: Agronomia, Educação Física – Bacharelado, Enfermagem, Farmácia, Fisioterapia, Medicina, Veterinária, Nutrição, Odontologia, Serviço Social, Tecnologia em Gestão Ambiental e Zootecnia. Neste ano, alunos de 13 cursos da UFRGS foram avaliados e alunos de 9 destes cursos obtiveram desempenho na faixa máxima. Ainda em 2016, alunos de 11 cursos da UFC foram avaliados e alunos de 6 destes cursos obtiveram desempenho também na faixa 5 (MEC/INEP, 2016).

Considerados estes dados, pode-se dizer que as universidades federais ocupam posição de destaque no campo universitário brasileiro. Tanto os seus cursos de graduação e pós-graduação quanto os seus alunos vêm registrando bons desempenhos nas avaliações, o que pode contribuir para o aumento da demanda por suas formações e para a valorização de seu diploma no mercado de trabalho. Comparando as duas universidades pesquisadas nesta tese, é possível afirmar também que a UFRGS vem ocupando uma posição de maior destaque.

No que tange ao atendimento das demandas feitas através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão e ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação, entretanto, a UFC sai em larga vantagem. De acordo com a LAI, os órgãos ou as instituições demandadas têm o prazo de 20 dias para atenderem aos pedidos de informação ou comunicar os motivos de recusa, quando for o caso, e a possibilidade de prorrogarem este prazo por mais 10 dias mediante justificativa (BRASIL, 2011). Guiado pela Lei, em 2016, o jornalista Cristiano Alvarenga realizou 9.903 pedidos de informação, contemplando 63 universidades federais, e criou um *ranking* de transparência que colocou a UFC e a UFRGS em polos opostos. Avaliados o número de solicitações atendidas, o tempo médio para resposta e as prorrogações no prazo de atendimento às questões, a universidade cearense ocupou a 3ª posição e a universidade gaúcha ocupou a 63ª posição no *ranking* (ALVARENGA, 2017).

Tendo em vista a inversão do desempenho das duas universidades neste critério, pode-se afirmar que a UFC se mantém mais atenta a este canal de comunicação com a comunidade externa – o que pode sinalizar a adoção de estratégias distintas para assegurarem sua

legitimidade social num contexto mais amplo. Por conseguinte, é possível que estas instituições também venham a manifestar tempos de resposta distintos às demandas que partem do exterior da instituição – tais como as exigências estabelecidas pelo MEC na Lei de Cotas. Esta constatação pode ser um indício de que se refutará a hipótese inicial de que, comparativamente, uma universidade aderente a cotas antes da lei federal demonstraria maior receptividade à iniciativa governamental e menos obstáculos para se adaptarem às exigências da medida do que uma universidade que não havia aderido a cotas previamente.

Diante do exposto neste item, pode-se afirmar que a posição de destaque das universidades federais no campo universitário brasileiro – reconhecida por membros e não membros destas instituições – contribui para a constituição de um imaginário social que as associa e aos seus diversos “produtos” (diplomas, investigações científicas, etc.) ao prestígio em diferentes esferas. Tal como se averiguou no capítulo 6, este imaginário é amplamente difundido também entre os proponentes da medida governamental. Por conseguinte, como um esquema referencial, este imaginário exerce influência nas interpretações do discurso político feitas pelos agentes do campo universitário (CEGARRA, 2012; UGAS, 2007).

Situadas as duas instituições no campo universitário brasileiro, dá-se continuidade à análise de aspectos biográficos que cercaram a tradução da Lei de Cotas à realidade.

8.3 Os debates sobre as ações afirmativas na Universidade Federal do Ceará e na Universidade Federal do Rio Grande do Sul antes da Lei de Cotas

As instituições em análise nesta tese apresentavam condições distintas quanto à existência de ações afirmativas antes da Lei de Cotas: a Universidade Federal do Ceará somente passou a adotá-las após o início da vigência desta Lei e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul já adotava cotas nos seus processos seletivos desde 2007. Verificou-se, entretanto, que as discussões em torno das ações afirmativas foram iniciadas quase na mesma época nestas duas universidades.

Na UFC, os debates em torno das ações afirmativas tiveram início no ano de 2005 e decorreram de uma recomendação do Ministério Público Federal do Ceará (MPF/CE). O documento recomendava o estabelecimento de um programa de ações afirmativas e a previsão de metodologias especiais de seleção para alguns dos candidatos contemplados por ele. Preservando a formalidade e sinalizando o entendimento de que se deveria comunicar a mais alta autoridade da instituição, o procurador que assinava a recomendação se dirigia ao “Magnífico Reitor da Universidade Federal do Ceará”.

Antes de se passar ao conteúdo da recomendação propriamente dita, o procurador citava três argumentos para esta tomada de ação: (a) mencionava que está entre as atribuições do MPF a proposição de ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais e a expedição de recomendações, “visando a melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis”; (b) mencionava que está prevista na constituição a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”; e, (c) mencionava ali expor os fundamentos fáticos e jurídicos que “fundamentam a necessidade de implementação de um programa de ações afirmativas para ingresso de minorias na Universidade Federal do Ceará” (MFP/CE, 2005). Pautava-se, então, pela autoridade conferida ao Ministério Público e fundamentava a recomendação em dois instrumentos legais: a Constituição Federal de 1988 (Art. 127 e Art. 206) e a Lei Complementar nº 75 de 1993 (Art. 6º, XIV e XX).

Na sequência, o documento anunciava a decisão tomada no âmbito do MPF, sinalizada com o termo “resolve”:

Quadro 19 – Fragmento da Recomendação do MPF/CE à UFC (2005):

Resolve:

Recomendar ao Magnífico Reitor da Universidade Federal do Ceará que empreenda todos os procedimentos administrativos necessários, no âmbito da UFC, para o estabelecimento, no exercício de sua autonomia universitária, de um programa de ações afirmativas de inclusão social e, notadamente, que estabeleça sistema de cotas, com percentuais de vagas reservadas ou de pontuação diferenciada, para o ingresso de candidatos oriundos de instituições públicas, assim como para negros, pardos, deficientes, indígenas, dentre outros grupos étnicos minoritários desfavorecidos, tudo isto em seu próximo Concurso Vestibular e que, para os candidatos portadores de deficiências físicas, além do sistema especial de ingresso, fundado nas políticas afirmativas elaboradas, sejam adotadas metodologias apropriadas de seleção destes candidatos (inclusive nas provas), em conformidade com a deficiência apresentada.

Salientamos, por oportuno, que a presente recomendação configura-se instrumento legal de atuação do Ministério Público, que tem por finalidade instar a UFC para que desempenhe suas atribuições dentro dos parâmetros constitucionais e legais, não sendo, no entanto, obrigatório o seu atendimento, sujeitando-se, por sua vez, o possível comportamento indevido a uma correção de natureza jurisdicional, seja da pessoa jurídica e/ou pessoa física responsável, com repercussões civis (inclusive ressarcitórias), administrativas (improbidade) e/ou criminais.

Fonte: MPF/CE (2005).

A despeito do exercício de autoridade do MPF através da recomendação, é relevante notar que o procurador afirma que o cumprimento por parte da UFC deve se dar “no exercício de sua autonomia universitária” – indicando o entendimento de que a autonomia é um princípio que deve ser respeitado e de que a recomendação não o contraria. Desta perspectiva, é possível inferir que os membros do Ministério Público julgaram necessário para o exercício da função institucional da universidade a criação de ações afirmativas e que esta questão era de relevância pública. Além disso, é relevante notar que se afirma que o atendimento da recomendação não é obrigatório, porém, não se manifestar quanto a ela seria visto como um “comportamento indevido” e sujeito a correção e outras repercussões.

Em resposta à recomendação, o Reitor emitiu uma Portaria criando um Grupo de Trabalho sobre a temática, o qual tinha por finalidade instrumentalizar o Conselho Universitário (CONSUNI) para a tomada de decisão a respeito da criação de um programa de ações afirmativas (Portaria nº 706 de 2005). Após o cabeçalho, no qual se identificam as entidades ou órgãos de onde parte a mensagem (Universidade Federal do Ceará, Superintendência de Recursos Humanos e Divisão de Apoio Administrativo), o documento assim inicia:

Quadro 20 - Fragmento da Portaria nº 706 de 2005 (UFC):

O REITOR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ, no uso de suas atribuições legais e estatutárias e considerando:

- a) os ideais democráticos desta Universidade, na busca de uma educação de qualidade socialmente incluída;
- b) a necessidade de contribuir, de forma objetiva, para o acesso e permanência na Universidade de grupos historicamente excluídos;
- c) que a reforma universitária acena com um sistema de cotas para os referidos grupos e que iniciativas de natureza jurídica já estão a requerer estas medidas,

RESOLVE:

Constituir um Grupo de Trabalho, composto dos professores Célia Chaves Gurgel do Amaral (PREX), Vanda Magalhães Leitão (PRGR), Fátima Vasconcelos (FACED), Sandra Haydé Petit (FACED), Flávio José Moreira Gonçalves (FD), Heveline Ribeiro (FD), Isabelle Braz Peixoto da Silva (CH) e Eurípedes Antônio Funes (CH), para, sob a coordenação da primeira, realizar o I CICLO DE DEBATES SOBRE POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS PARA A INCLUSÃO SOCIAL, o qual abordará os aspectos jurídicos, políticos, educacionais e culturais implicados na problemática da exclusão/inclusão dos referidos grupos ao ensino superior e do papel que cabe a esta Universidade no enfrentamento dessa problemática.

Fonte: UFC (2005).

Como demonstra o fragmento, como autoridade máxima da instituição, o Reitor situa a sua decisão dentro de suas “atribuições legais e estatutárias” – as quais lhe conferem a capacidade de decidir. É relevante destacar que, a despeito do que possa transparecer a recomendação do MPF e da Procuradoria do Ceará, o item “a” do documento visa reforçar a ideia de que a UFC já estava comprometida em cumprir sua função institucional – preservando “ideais democráticos” e buscando “uma educação de qualidade socialmente inclusiva”. Além disso, ainda que a Portaria surgisse em resposta à recomendação do MPF, não há identificação explícita da origem desta decisão, pois, menciona-se apenas que “iniciativas de natureza jurídica” já estavam a requerer um sistema de cotas para grupos historicamente excluídos – grupos sociais que também não são identificados explicitamente no documento.

Após quase 12 meses de discussões, o Grupo de Trabalho emitiu relatório favorável à criação de ações afirmativas na Universidade, intitulado “*Diretrizes para uma Política de Ações Afirmativas na UFC*”. Propunha-se a reserva de 50% das vagas existentes em cada curso de graduação para estudantes oriundos de escolas públicas, fazendo menção às orientações do PL nº 3.627 de 2004.

A proposta recomendava a existência de um valor mínimo de pontuação para que os estudantes beneficiários das cotas fossem aprovados no Vestibular. Caso a UFC autorizasse a reserva de vagas, as cotas abrangeriam estudantes oriundos de escolas públicas, negros, indígenas e pessoas com deficiência motora, auditiva ou visual [...] (NASCIMENTO, 2016, p. 64).

A proposta do Grupo de Trabalho foi submetida à análise dos membros do CEPE e votada em sessão realizada no dia 3 de agosto de 2006 – antes de ser apreciada pelo CONSUNI. Na ocasião, os membros do CEPE votaram contrariamente a alteração do edital do vestibular do ano seguinte e ao estabelecimento de cotas (19 votos contrários e 4 votos favoráveis). Os conselheiros que declararam os seus votos apontaram diferentes motivos para seu posicionamento.

Dois conselheiros que votaram contra alegaram que era devido às alterações que seriam necessárias no edital do vestibular do ano seguinte e que haveria pouco tempo para tal. Já o Reitor entendia que a Universidade já adotava ações afirmativas em outros moldes que não na reserva de vagas (políticas de assistência estudantil) e que, antes de se passar às cotas, seria necessário ter mais garantias de que a instituição poderia ofertar condições de permanência aos potenciais novos estudantes.

Em suas palavras:

[...] nenhum de nós está se manifestando contra, o que nós estamos dizendo é que a Universidade vai continuar se preparando, *fortalecendo as suas atuais ações afirmativas*, e se preparando para a implantação das cotas na Universidade, tão logo elas sejam aprovadas no Congresso, com um adendo que *nós estamos lutando pela garantia do financiamento, não adianta a gente ficar somente com promessas do MEC ou do Governo*, eu acho que vai se criar aqui uma nova realidade dentro da Universidade, e do mesmo modo que *a gente defende democratização do acesso é importantíssimo, também, se defender e se assegurar democratização da permanência desses [aproximadamente] 420 estudantes* aqui, e como diz a [professora X], permanência com sucesso, ou exitosa (UFC, 2006. Grifos nossos).

Percebe-se, portanto, que o Reitor da época se pautava por um entendimento distinto de ações afirmativas – do seu ponto de vista, as políticas de assistência estudantil já cumpriam um papel inclusivo na instituição e então são colocadas em igualdade de função com as cotas ou com a bonificação de certos candidatos no vestibular. Nota-se que a autoridade máxima da Universidade também se mostrava atenta às decisões tomadas pelos agentes do campo político, mais especificamente em torno do PL nº 3.627 de 2004, as quais poderiam a impactar no campo universitário.

Além disso, as alegações de que se lutava pela “garantia do financiamento” para além de “promessas do MEC ou do governo” deixam implícito certo descrédito destes entes federais, indicando dúvidas quanto às suas capacidades de cumprirem os compromissos assumidos. A democratização é apontada como um valor perseguido, tanto no acesso quanto na permanência, mas as justificativas do Reitor e dos conselheiros atestam que ele deve ser precedido por condições que assegurem a sua exequibilidade e que atinja a determinados objetivos. Os posicionamentos destes membros da instituição frente às demandas externas se mostram, então, como ações orientadas pelos fins (WEBER, 2014b).

Na UFRGS, os debates em torno das ações afirmativas também tiveram início no ano de 2005, porém, tiveram desdobramentos diferentes. A criação de um Programa de Ações Afirmativas na Universidade foi resultado da convergência de distintos fatores, dentre os quais, os debates e incentivos de um contexto maior de influência. Em investigação anterior, verificou-se que discussões internacionais e nacionais relativas ao tema das AAs somaram forças às demandas locais pela promoção de políticas inclusivas na instituição. Ademais, tendo aderido ao Reuni,⁵³ a UFRGS tinha o acesso aos recursos orçamentários do Plano também condicionado à adoção de políticas de inclusão. A criação de um PAA se mostrou uma solução satisfatória para o cumprimento da exigência do Plano e para o atendimento de parte das demandas locais (ANHAIA, 2013).

⁵³ O plano de reestruturação da UFRGS foi encaminhado ao MEC no final de 2007.

Destacou-se, a nível local, a atuação do Grupo de Trabalho de Ações Afirmativas (GTAA) no incentivo ao debate da temática e na cobrança do atendimento de demandas sociais. Criado a partir da iniciativa de estudantes no ano de 2005, o GTAA era integrado por alunos, professores e técnicos da Universidade, comunidades indígenas, movimento negro e movimentos sociais diversos.⁵⁴ Inicialmente, ele se reunia para apresentar e discutir dados sobre raça e renda e propor políticas que abrandassem as disparidades sócio-raciais dentro da instituição. Em consonância com o cenário de época, no qual se observavam as primeiras experiências de AAs na educação superior, deu seguimento ao seu trabalho dedicando especial atenção às políticas de reserva de vagas. Foi, então, na perspectiva de redução da desigualdade racial e social que o Grupo passou a construir uma proposta de democratização do acesso à Universidade através de estudos e pesquisas (OLIVEIRA et al., 2010).

A proposta elaborada pelo GTAA previa a reserva de, no mínimo: 20% das vagas de cada curso de graduação e de formação técnica para candidatos negros e outros 20% para candidatos egressos de escola pública – entendendo-se por EEPs aqueles candidatos que tivessem cursado todo o ensino fundamental e médio nessas escolas. Previa, ainda, a criação de vagas suplementares para estudantes indígenas em cursos indicados por suas comunidades (OLIVEIRA et al., 2010).

De acordo com Bigossi (2009), no final de 2006, já se observavam outros atores promovendo atividades sobre o tema, tais como: o Diretório Central dos Estudantes (DCE) da UFRGS, a Pró-Reitoria de Extensão (PROEXT) e movimentos sociais diversos, professores e estudantes da Universidade. Os eventos eram frequentados, sobretudo, por estudantes, professores e técnicos da UFRGS, integrantes de movimentos sociais e estudantes do ensino médio – os quais eram levados por seus professores com o intuito de se informarem sobre como concorrer a vagas no vestibular após a aprovação das cotas.

Neste cenário, a Reitoria da UFRGS criou:

A Comissão Especial de Ações Afirmativas (CEAA), implementada pelo Consun e pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cepe), e composta por seis representantes docentes, dois técnicos-administrativos e uma estudante, [...] [iniciando] suas atividades no final de outubro de 2006. [...] [A Comissão tinha por] objetivo de sistematizar a elaboração da proposta a ser apresentada, para votação, pelo Conselho Universitário (OLIVEIRA et al., 2010, p. 75).

A proposta elaborada pelo GTAA foi encaminhada para a apreciação da Comissão e um dos seus membros manifestou discordância quanto ao modelo de reserva de vagas.

⁵⁴ A partir de uma atividade comemorativa da Semana da Consciência Negra em 2007, o Grupo passou a se chamar Fórum de Ações Afirmativas.

Alternativamente, ele propôs a concessão de bônus na pontuação do vestibular dos candidatos autodeclarados negros, indígenas e oriundos de escolas públicas. A proposta elaborada pela Comissão também despertou insatisfação em alguns dos membros do Conselho Universitário (CONSUN), levando-os a elaborar uma contraproposta que, segundo eles, “alteraria o mínimo possível a estrutura da Universidade” (OLIVEIRA et al., 2010, p. 77).

Esta proposta, que tinha como objetivo conciliar as diversas posições existentes entre os conselheiros previa 20% de reserva de vagas para estudantes oriundos de escola pública, 10% de cotas raciais e 10 vagas para indígenas, sendo que dentro destes percentuais seriam computados aqueles estudantes que fossem classificados pelo acesso universal, ou seja, aqueles que entrariam na Universidade sem fazer uso de cotas (OLIVEIRA et al., 2010, p. 77).

Em resposta, a Comissão Especial de Ações Afirmativas apresentou uma proposta reformulada, prevendo cotas sociais e raciais e também a criação de vagas suplementares para indígenas. As cotas representariam 30% das vagas ofertadas em cada curso de graduação e técnicos da UFRGS e seriam destinadas a candidatos egressos do sistema público de ensino (ESP)⁵⁵ – metade deste percentual seria destinada a candidatos ESPs autodeclarados negros. Haveria, portanto, vinculação do critério social ao racial. Os candidatos às cotas poderiam concorrer, concomitantemente, às vagas de acesso universal. Já a criação de 10 vagas para indígenas se daria nos cursos indicados por suas comunidades de origem.

Essa proposta foi levada à votação do Conselho Universitário no dia 29 de junho de 2007 e foi aprovada por 43 votos a 27. Através da Decisão nº 134, criou-se o Programa de Ações Afirmativas na UFRGS, cujos critérios passaram a valer no vestibular de 2008 e estiveram em vigência por 5 anos.⁵⁶ Conforme o documento, o PAA tinha como objetivos:

- I – ampliar o acesso em todos os cursos de graduação e cursos técnicos oferecidos pela UFRGS para candidatos egressos do Sistema Público de Ensino Fundamental e Médio e para candidatos autodeclarados negros egressos do Sistema Público de Ensino Fundamental e Médio, mediante habilitação no Concurso Vestibular e nos processos seletivos dos cursos técnicos;
- II – promover a diversidade étnico-racial e social no ambiente universitário;
- III – apoiar estudantes, docentes e técnico-administrativos para que promovam, nos diferentes âmbitos da vida universitária, a educação das relações étnico-raciais;
- IV – desenvolver ações visando a apoiar a permanência, na Universidade, dos alunos referidos no Art. 1º [candidatos egressos do Sistema Público de Ensino Fundamental e Médio, candidatos autodeclarados negros egressos do Sistema Público de Ensino Fundamental e Médio e candidatos indígenas] mediante condições de manutenção e

⁵⁵ Consideravam-se ESPs, os candidatos que tivessem concluído todo o ensino fundamental e médio na modalidade de ensino regular ou na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA).

⁵⁶ O documento estabelecia que os candidatos ESPs e ESPs negros realizariam o vestibular, já os candidatos indígenas realizariam um processo seletivo específico.

de orientação para o adequado desenvolvimento e aprimoramento acadêmico-pedagógico (UFRGS, 2007a, s.p.).

Cabe mencionar, ainda, que:

A par da implantação da política, foram instituídas Comissões formadas por representantes da comunidade acadêmica e local: a Comissão de Implantação das ações afirmativas na Universidade; a Comissão de Acompanhamento dos alunos do programa de ações afirmativas; a Comissão de Acesso e Permanência indígena; a Comissão *ad hoc* à Comissão de Acompanhamento (BATISTA, 2015, p. 109).

O PAA seguiu nos mesmos moldes até 2012, ano em que foi rediscutido e avaliado para a posterior apreciação do CONSUN quanto à sua continuidade. Nesse processo, o Fórum de Ações Afirmativas voltou a desempenhar papel relevante na promoção do debate do tema e pressão por aprimoramentos no Programa.

Mantendo a sua composição plural, já em meados de 2011, o Fórum promovia atividades relativas a essa temática e organizava um grupo de trabalho a fim de elaborar uma nova proposta alicerçada em dois eixos:

No que concerne ao primeiro [eixo], defendia: (a) a ampliação do prazo de avaliação do PAA de 5 para 10 anos; (b) o fomento da divulgação do Programa a seus potenciais beneficiários nas escolas de ensino médio e divulgação dos benefícios disponibilizados aos cotistas pela então SAE [Secretaria de Assistência Estudantil]; (c) a reivindicação de garantia de bolsas no tripé: ensino, pesquisa e extensão; (d) a criação de um Órgão Especial de Apoio com a finalidade de elaborar medidas e coordenar ações de avaliação, execução e aperfeiçoamento do PAA – a importância do estabelecimento desse Órgão baseava-se também na possibilidade de representantes da sociedade civil ligados ao tema das AAs o integrarem, o que era inviabilizado pela figura institucional das Comissões, formadas apenas por integrantes da comunidade universitária; (e) a criação de um Núcleo de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas (NEABI); e, (f) o estabelecimento de uma Ouvidoria especial para apurar os casos de discriminação na Universidade. No que diz respeito ao segundo [eixo], defendia: (a) ampliação do percentual destinado à reserva de vagas de 30% para 50% das vagas ofertadas no concurso vestibular; (b) aumento do número de vagas ofertadas aos candidatos indígenas, de 10 para 20 anuais; (c) desvinculação das cotas raciais das sociais, eximindo a necessidade de candidatos negros serem EEPs; (d) restrição da candidatura à vaga de EEPs por aqueles estudantes que tivessem realizado seus estudos em escolas públicas como processos seletivos classificatórios, tais como os colégios militares; e, (d) assinatura de autodeclaração coletiva por parte dos beneficiários de cotas raciais a fim de coibir possíveis fraudes e celebrar o momento do ingresso na Universidade (ANHAIA, 2013, p. 175).

Posteriormente, a proposta veio a ser acompanhada e sustentada por outros atores, tais como: o Diretório Central dos Estudantes da UFRGS, a Associação Nacional dos Estudantes de Pós-Graduação, Associação dos Servidores da UFRGS e o movimento negro.

A avaliação institucional do Programa foi realizada pela Comissão de Avaliação de Políticas de Ações Afirmativas (CAPAA), processo que chegou a contemplar a realização de

audiências com diferentes grupos a fim de ouvir demandas e propostas. A Comissão tinha entre as suas atribuições a formulação de um relatório ao final do processo avaliativo e, de acordo com os resultados, a elaboração de uma proposta de PAA que viria a ser apreciada pelo CONSUN na sessão do dia 20 de julho de 2012.

Nesta sessão, a continuidade de um Programa foi defendida pela Comissão, com algumas alterações. Entre outros aspectos, na proposta estavam previstas: a ampliação das cotas de 30% para 40% das vagas ofertadas em cada curso de graduação; a restrição de candidatos com curso superior na concorrência por vagas destinadas às cotas; e, a criação de Coordenadoria para acompanhamento do Programa na Universidade.

A despeito de ser favorável pela continuidade da adoção de ações afirmativas na instituição, a proposta não foi bem recebida por todos os membros do Conselho uma vez que não apresentava elementos inovadores. Como destaca Batista:

A proposta da Comissão Especial, segundo conselheiros dos segmentos discentes – Diretório Central dos Estudantes (DCE) da UFRGS e Associação de pós-graduandos (APG) da UFRGS, apoiados por conselheiros dos segmentos do Conselho de Ensino e Pesquisa (CEPE) e da Associação de Servidores da UFRGS (ASSUFRGS) –, desconsideraria todo o processo de aprendizagem social da política dos primeiros cinco anos de sua implantação (2015, p. 109).

Importante destacar também que:

Além de discordâncias quanto ao conteúdo da proposta (percentual de vagas a ser ofertado, tempo de validade da política, por exemplo), manifestaram-se descontentamentos de ambos os lados – favoráveis e contrários às cotas – com o curto espaço de tempo para a apreciação do relatório de 5 anos do Programa: em alguns casos, encaminhados a conselheiros cerca de 48 horas antes da sessão que decidiria pela continuidade ou não da política (ANHAIA, 2013, p. 175).

Uma análise dos argumentos utilizados pelo segmento dos docentes e dos discentes do Conselho durante a sessão identificou que havia divergências e disputas, em especial, quanto ao que seria “justo” para o acesso e a permanência de candidatos cotistas na Universidade (BATISTA, 2015).

Após dois pedidos de vista na sessão do dia 20 de julho, adiando a discussão e votação, o CONSUN voltou a se reunir nos dias 3 e 10 de agosto de 2012. Nas ocasiões, apreciaram-se os pareceres dos conselheiros que pediram vista do processo e as propostas então apresentadas por eles, assim como a proposta apresentada pela CAPAA anteriormente. Ao término das sessões, o Conselho aprovou a Decisão nº 268 que instituiu o programa de ações afirmativas por mais 10 anos, podendo ser renovado após nova avaliação.

O Programa manteve a reserva de 30% das vagas ofertadas em cada curso de graduação, sendo metade deste percentual destinada a ESPs e a outra metade a ESPs autodeclarados negros.⁵⁷ Manteve também o número de 10 vagas suplementares criadas para candidatos indígenas, cujo ingresso continuaria ocorrendo via processo seletivo específico. Foi criada, ainda, a Coordenadoria de Acompanhamento do Programa de Ações Afirmativas, ligada à Pró-Reitoria de Coordenação Acadêmica, sendo suas atribuições: realizar o acompanhamento dos ingressantes pelo PAA, elaborar um relatório anual de sua avaliação, realizar e encaminhar ao CONSUN um relatório bianual sobre a permanência e o desempenho dos ingressantes pelo Programa, dentre outras.

Os objetivos indicados pela Decisão nº 134 de 2007 foram mantidos na Decisão 268 de 2012. A eles foi acrescido: “estimular a qualificação, aperfeiçoamento e valorização do Ensino Público Fundamental e Médio através de políticas de estímulo ao acesso ao Ensino Superior Público de excelência de egressos desse sistema de ensino” (UFRGS, 2012a, s.p.). Dez dias após a sessão que culminou na Decisão nº 268, ao final de agosto, o governo federal sancionou a Lei de Cotas e o CONSUN precisou voltar a reunir para deliberar sobre as alterações cabíveis no PAA.

8.3.1 Considerações sobre a experiência de cotas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, prévia à lei federal

No período que antecedeu a Lei de Cotas, entre 2007 e 2012, a UFRGS vivenciou uma série de modificações relativas ao ingresso na instituição – as quais influenciaram direta ou indiretamente o seu programa de ações afirmativas. Neste período, o número de vagas ofertadas para os cursos de graduação foi ampliado de 4.212 para 5.290 (acréscimo de 1.078 vagas) – algumas das quais, ofertadas em 2 novos cursos: Fisioterapia e Análise de Políticas e Sistemas de Saúde (UFRGS, 2007b; 2008a; 2008b; 2011; 2013a).

Se, por um lado, todos os candidatos poderiam concorrer a um maior número de vagas no vestibular; por outro, eles também tiveram as opções de cursos para os quais concorreriam a vagas reduzidas no momento de sua inscrição. Isso porque, até 2009, todos os candidatos poderiam optar por concorrer a vagas de até 2 cursos (1ª e 2ª opção). No entanto, nesse mesmo ano, o CEPE emitiu a Resolução nº 46 que determinava que os candidatos passariam a poder optar por concorrer a vagas de apenas 1 curso a partir do vestibular de 2010. Nesta mesma Resolução, estabeleceu-se que todos os candidatos poderiam optar por somar o escore

⁵⁷ Passou-se a considerar ESPs, os candidatos que tivessem cursado pelo menos a metade do ensino fundamental e a totalidade do ensino médio na modalidade de ensino regular ou EJA.

obtido no ENEM aos demais escores obtidos nas provas do vestibular da UFRGS – configurando-se como décimo escore para a composição da média final do candidato.⁵⁸

Além da ampliação do número de vagas ofertadas na graduação, da redução das opções de cursos para a concorrência por vagas e da possibilidade de se somar ou não a nota do ENEM às notas obtidas no vestibular, outro mecanismo relativo ao ingresso na UFRGS merece ser mencionado aqui: a modificação do ponto de corte para a pré-classificação e correção das redações dos candidatos.

Em 2008, primeiro ano de vigência do programa de ações afirmativas, o processo seletivo para os cursos de graduação se realizou da seguinte forma: todos os candidatos habilitados no concurso vestibular eram ordenados em uma classificação geral por curso, independentemente de terem se inscrito para concorrer a uma vaga pela modalidade de cotas. Entretanto, os candidatos egressos de escolas públicas que não se classificassem nas vagas destinadas à modalidade universal eram ordenados sequencialmente em cada curso até perfazerem o percentual de, no mínimo, 50% das vagas reservadas no Programa. O percentual restante era destinado aos candidatos egressos de escola pública que se autodeclarassem negros (UFRGS, 2007a).

Como determinava o parágrafo terceiro da Decisão nº 134, do CONSUN:

No caso de não haver candidatos em condições de preencher as vagas garantidas a negros egressos do Sistema Público de Ensino Fundamental e Médio, estas serão preenchidas por candidatos não negros oriundos de escolas públicas. Se ainda restarem vagas, as mesmas voltarão ao sistema universal por curso (UFRGS, 2007a, s.p.).

No que tange ao ponto de corte para a pré-classificação dos candidatos, estabelecia-se critérios para o vestibular.

- Todos os candidatos (exceto os indígenas indicados pelas comunidades, que concorrem às vagas específicas) prestam as mesmas provas. Ao final das provas objetivas (aplicadas durante quatro dias, e cujos pesos variam segundo o curso), são eliminados da concorrência todos os candidatos que não acertam pelo menos uma questão em cada prova de escolha múltipla; os que não acertam pelo menos 30% de todas as questões nas provas de escolha múltipla; e aqueles cujo escore em qualquer dessas provas é mais de cinco desvios padrões abaixo da média nessa prova para todos os vestibulandos.
- Entre os candidatos não eliminados pelos critérios acima, aplica-se um ponto de corte para pré-classificação, que consiste no ordenamento por curso do escore de pontuação dos candidatos, restringindo o número de candidatos a quatro vezes o número de vagas oferecidas no curso. Por exemplo, se um determinado curso oferece 50 vagas, apenas 200 candidatos serão pré-classificados. Os outros

⁵⁸ Em virtude da Resolução nº 26 de 2010 (CEPE), a nota do ENEM passou a ter o peso duplicado no concurso vestibular de 2011.

candidatos são eliminados do concurso sem a correção de suas redações. Depois da avaliação das redações, aqueles que não atingem 30% da nota máxima nessa prova são eliminados. Para os candidatos não eliminados, a nota da redação é agregada à sua pontuação anterior para obter um escore e classificação final (MONSMA; SOUZA; SILVA, 2012, p. 141).

Entre 2008 e 2012, verificou-se que as cotas raciais tendiam a serem subutilizadas: os candidatos aptos a elas não obtinham a pré-classificação e então as vagas que, inicialmente, eram destinadas aos candidatos negros passavam a ficar disponíveis aos demais. Deste modo, ainda que estivessem previstas 15% das vagas para egressos de escola pública negros, elas não eram totalmente ocupadas por eles e mais candidatos brancos ingressavam na instituição (concorrentes pela modalidade de cotas sociais ou pela modalidade universal). Agentes internos e externos à universidade passaram então a pressionar por mudanças no ponto de corte, as quais foram realizadas no vestibular de 2012.

[No processo seletivo de 2012] Além da lista de quatro vezes o número de vagas, que inclui alunos de todas as modalidades de ingresso, criou-se duas listas adicionais para cotistas não préclassificados na primeira lista: uma lista adicional só de cotistas (das duas modalidades) em número igual a duas vezes o número total de vagas para cotistas; e outra lista adicional só de cotistas autodeclarados negros em número igual a quatro vezes o número de vagas reservadas a alunos desta modalidade de ingresso. Por exemplo, se houver cem vagas no curso, com trinta reservadas para egressos de escolas públicas e 15 destas últimas reservadas para alunos que se declaram negros, a lista geral de préclassificados de todas as modalidades incluiria 400 indivíduos, a lista adicional de cotistas das duas modalidades incluiria 60, e a segunda lista adicional, de somente cotistas negros, incluiria outros 60. Essa mudança assegura que muito menos cotistas negros sejam eliminados na etapa da pré-classificação e deve aumentar o número de cotistas negros aprovados (MONSMA; SOUZA; SILVA, 2012, p. 142).

Após passar a vigorar esta medida, uma mudança foi observada: ocupação das vagas destinadas a EEPs negros passou de 34% em 2011 para 49,6% em 2012. Os ajustes viabilizaram então o melhor atendimento dos propósitos das cotas raciais.

Como destacam Oliven e Bello:

No caso de Medicina, o curso mais seletivo, em que no período de 2008 a 2011 só ingressaram três estudantes autodeclarados negros, no ano de 2012 foram preenchidas as 21 vagas das cotas raciais (15% do total de vagas). Com a referida mudança no processo seletivo, 20 cursos tiveram todas as vagas para cotas raciais preenchidas pelos seus sujeitos de direito. Entre eles constam, além de Medicina, Psicologia, Direito, Engenharias, etc. (2017, p. 351).

Ainda no que tange ao período de 2008 e 2012, o relatório da Comissão de Acompanhamento das Cotas na UFRGS demonstrou que: das 24.030 vagas ocupadas através do concurso vestibular, 5.797 foram preenchidas por EEPs e 1.445 por EEPs negros –

portanto, atingindo a ocupação de cerca de 30% das vagas. O relatório identificou também que não havia diferença estatisticamente significativa entre o desempenho de estudantes que ingressaram pelo acesso universal e estudantes EEPs nos cursos. As diferenças mostraram-se significativas, porém, entre ingressantes pelo acesso universal e EEPs em relação aos EEPs autodeclarados negros.⁵⁹ Quanto aos índices de evasão, especificamente, verificou-se que havia diferença estatisticamente significativa entre ingressantes pelo acesso universal e EEPs se comparados a EEPs negros – atingindo 18,75%, 19,68% e 25,69% de evadidos, respectivamente, sobre o total de ingressantes em cada modalidade (UFRGS, 2012b).⁶⁰

De acordo com o relatório:

A dificuldade de acompanhamento e, conseqüentemente, de conclusão do curso por parte dos estudantes, independentemente da modalidade de ingresso, pode estar relacionada a múltiplos fatores [...], dentre os quais destacamos: o desempenho no concurso vestibular, a organização curricular dos cursos, as estratégias didático-pedagógicas, a localização dos cursos em diversos *campi* e em diversos turnos, a renda familiar, entre outros fatores (UFRGS, 2012b, p. 10).

Apresentados alguns elementos que marcaram a experiência de cotas na universidade gaúcha, prévia à lei federal, passa-se a discorrer sobre os processos de implementação da Lei de Cotas na UFRGS e na UFC nos tópicos subsequentes.

8.4 As dimensões processuais da implementação da Lei de Cotas na Universidade Federal do Ceará e na Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Sancionada a Lei de Cotas em 2012, as universidades e os institutos técnicos federais tiveram que se adequar às exigências estabelecidas. De acordo com a Lei, no primeiro ano de sua vigência, as instituições deveriam assegurar a reserva de, pelo menos, 12,5% de suas vagas e poderiam aumentar este percentual gradativamente até que atingissem a reserva de 50% de suas vagas – o prazo máximo para alcançarem este percentual era o ano de 2016

⁵⁹ “Para a análise do desempenho, foi tomado como indicador a última TIM (Taxa de Integralização Média) de cada estudante ingressante no ano de 2008. [...] Conforme definido na Resolução nº 19/2011 do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, a Taxa de Integralização Média [...] de um curso é o número de créditos necessários para sua integralização, dividido pelo número de etapas de sua seriação aconselhada. Para o cálculo da TIM do estudante são divididos os créditos com aprovação pelo número de matrículas semestrais realizadas. [...] A TIM inclui a evasão do estudante no curso (por transferência interna ou desligamento). [...]. Inicialmente, cada curso foi analisado individualmente para que os estudantes neles matriculados fossem classificados em quatro categorias: os que apresentam TIM menor que 50% - categoria que inclui os estudantes evadidos; os que apresentam TIM entre 50% e 74,9%; os que apresentam TIM entre 75% e 99,9%; e, por fim, os que apresentam TIM igual ou superior a 100% - categoria que inclui os diplomados [...]. Os cursos foram, então, divididos em três estratos conforme níveis de dificuldade de acompanhamento, procurando manter o equilíbrio relativo entre o número de cursos e nos três estratos [...]” (UFRGS, 2012b, p. 1-2).

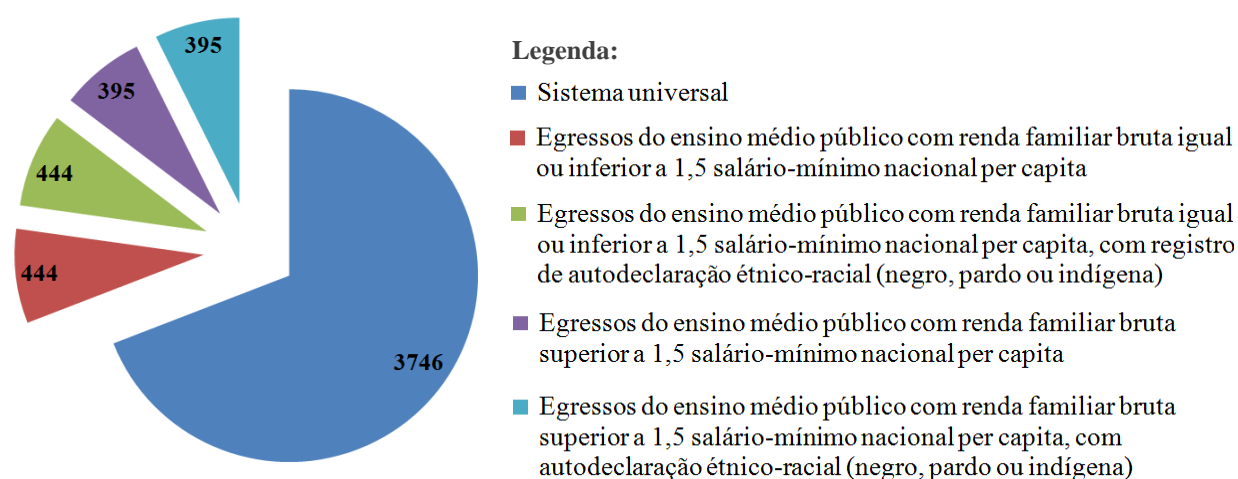
⁶⁰ “Dentro dos estratos de dificuldade [de acompanhamento dos cursos], entretanto, nenhuma categoria de ingresso difere significativamente das outras duas em índices de evasão. A observação de significância na análise geral e de não significância nos estratos deve-se à diferenciação quanto ao tamanho das amostras” (UFRGS, 2012b, p. 9).

(BRASIL, 2012a). Neste item, analisam-se os movimentos realizados pelas duas universidades para a sua adequação à lei federal.

Com a sanção da Lei, as universidades convocaram reuniões e, no âmbito de seus conselhos, apresentaram e votaram as propostas para a adequação. Importante notar que a lei federal passou a vigorar em instituições que adotavam processos seletivos de formatos distintos e que avançaram em velocidades diferentes rumo aos 50% de cotas – aspectos que se refletiram no desenho de seus programas de ações afirmativas.

As adequações do antigo programa de ações afirmativas da UFRGS à lei federal foram acordadas na sessão realizada pelo CONSUN em 26 de outubro de 2012, sessão na qual se aprovou o documento que instituía as alterações válidas para o vestibular do ano seguinte (Decisão nº 429 de 2012). Estabeleceu-se que se manteria a reserva de 30% das vagas dos cursos de graduação no ano de 2013, passando a prever os recortes por renda.

Gráfico 1 - Distribuição das vagas no vestibular da UFRGS de 2013, por modalidade de ingresso:



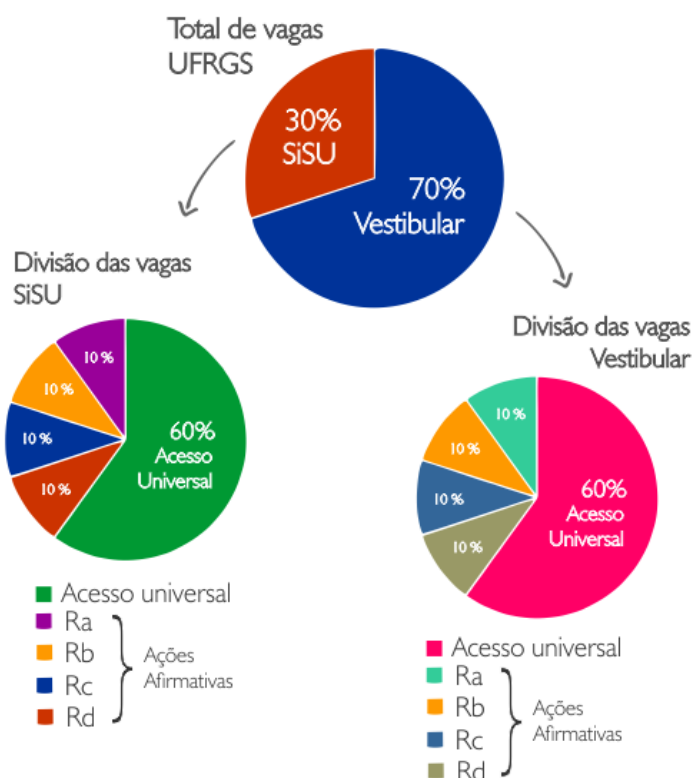
Fonte: UFRGS (2012a).

Cabe destacar que a instituição também optou por manter parte de seu antigo programa de ações afirmativas: além de se destinar aos candidatos indígenas as vagas estabelecidas pela lei federal, foi mantida a oferta a anual de 10 vagas suplementares. Estas vagas são ofertadas ainda hoje pela universidade, sendo preenchidas pelo processo seletivo especial.

Em 2014, o percentual de cotas se manteve o mesmo do ano anterior (30%) e o preenchimento das vagas regularmente ofertadas ainda se dava pelo vestibular tradicional. Já em 2015, a UFRGS ampliou as cotas para 40% e passou a adotar tanto o vestibular quanto o Sistema de Seleção Unificada como processos seletivos para o preenchimento de suas vagas

regulares (Decisão nº 297 de 2014). A distribuição de vagas por processo seletivo e por modalidade de ingresso no ano de 2015 está representada no esquema 6.

Gráfico 2 - Distribuição das vagas nos processos seletivos da UFRGS de 2015, por modalidade de ingresso:



Fonte: UFRGS (2014).

Em 2016, a UFRGS ainda adotava dois processos seletivos (70% das vagas ofertadas na graduação eram ocupadas através do vestibular e 30% das vagas eram ocupadas através do Sistema de Seleção Unificada – Sisu⁶¹) e ela passava a destinar metade de suas vagas ofertadas em cada um desses processos seletivos às cotas (50% das vagas ofertadas via vestibular e 50% das vagas ofertadas via Sisu). A votação de outra proposta de modificação no programa de ações afirmativas, realizada em 2016, também merece a atenção.

Até aquele ano, previa-se a possibilidade dos candidatos aptos às cotas concorrerem a vagas pelo ingresso universal (ampla concorrência) e pelo sistema de cotas simultaneamente. Aqueles que concorressem das duas formas, mas que fossem aprovados/habilitados a ingressar pelas vagas de acesso universal deixavam então de ocupar as vagas reservadas aos cotistas. Na sessão do CONSUN, realizada em 26 de agosto de 2016, porém, apresentou-se o

⁶¹ O Sisu é um sistema informatizado do Ministério da Educação no qual as instituições públicas de ensino superior brasileiras oferecem vagas para candidatos que participaram do ENEM. Através dele, os candidatos podem concorrer a vagas ofertadas em todo o país.

Parecer nº 239 que continha entre as suas propostas a exclusão desta possibilidade. Logo, se aprovada a proposta, os candidatos que concorressem às cotas poderiam apenas concorrer a vagas ofertadas a esta modalidade e não poderiam mais concorrer de forma simultânea a vagas destinadas à ampla concorrência.

O Parecer foi mal recebido por parte da comunidade interna e externa e, devido à pressão de estudantes e movimentos sociais que ocuparam o prédio da Reitoria, a primeira reunião de apreciação do Parecer foi adiada do dia 23 setembro para o dia 27 de setembro de 2016. Neste período, os manifestantes chegaram a se reunir com o reitor e reafirmaram o posicionamento de que somente se retirariam do local se o Parecer fosse rejeitado.

Na sessão do dia 30 de setembro, aprovou-se uma emenda ao Parecer nº 239, mantendo a possibilidade de concorrência pelos dois sistemas de ingresso concomitantemente. Além disso, ficaram determinadas outras duas modificações no Programa: os estudantes aprovados via sistema de cotas ingressariam no 1º e 2º semestre letivos, nos cursos que possuíam duplo ingresso; e, os candidatos classificados para o 2º semestre não seriam remanejados para o 1º semestre no caso da desistência da vaga por outro candidato. A finalidade destas duas modificações era evitar que os estudantes cotistas ficassem restritos a turmas do segundo semestre, aspecto criticado em diferentes ocasiões nas quais o Programa foi discutido, uma vez que geraria certa segregação entre os ingressantes por modalidades distintas no vestibular. Além disso, viabilizaria que os candidatos classificados ingressassem na instituição no início do semestre letivo e não após o início das aulas.

Em 2017, novos acontecimentos motivaram modificações no Programa de Ações Afirmativas da UFRGS. Estudantes militantes de distintos movimentos negros, dentre os quais se menciona o Coletivo Balanta, elaboraram uma lista de possíveis fraudadores de cotas raciais na instituição e encaminharam o material à Reitoria em julho daquele ano pedindo providências. Diante desta denúncia, o CONSUN se reuniu em setembro e decidiu por instituir uma comissão de verificação das autodeclarações dos candidatos aprovados via cotas raciais (Decisão nº 212 de 2017).

No mês de novembro, 334 estudantes foram convocados para que se apresentassem a uma comissão que verificaria se esses estudantes se enquadravam nos critérios estabelecidos para a ocupação das vagas. Compareceram à verificação 274 estudantes (82% dos denunciados), 35 desses estudantes tiveram a sua matrícula deferida. Aqueles que tiveram a matrícula indeferida, mesmo após o recurso, foram desligados da Universidade.

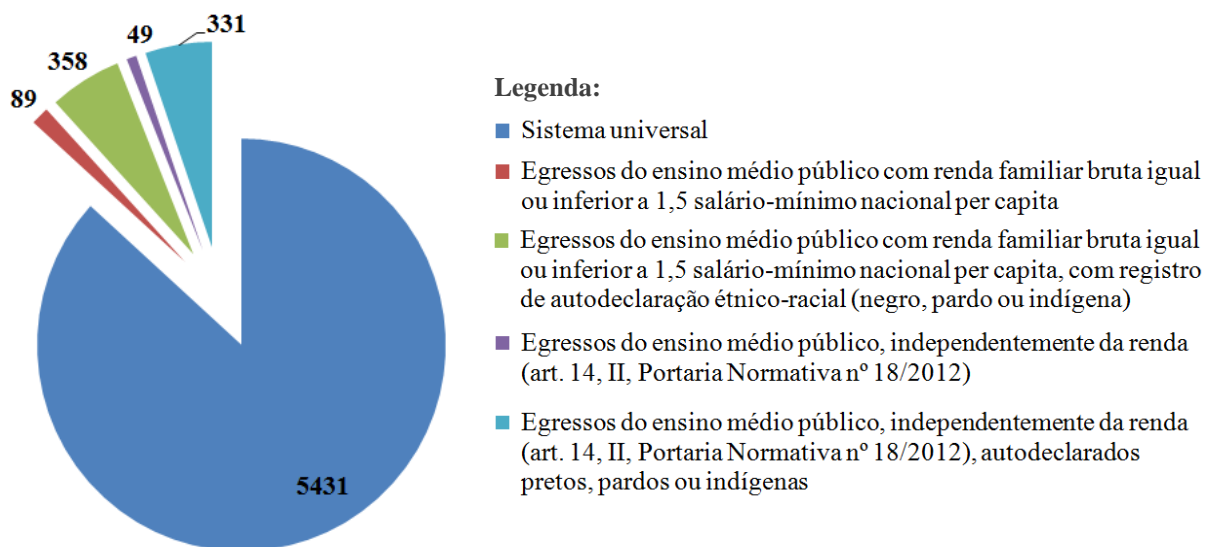
Em março de 2018, a Portaria nº 937 regulamentou os procedimentos das comissões de verificação e recursal. Com a Portaria, passou-se a prever a possibilidade de que os alunos

com matrícula indeferida pudessem apresentar documentos de ascendência de pais e avós negros – o que gerou descontentamento em parte da comunidade universitária. Novas mobilizações voltaram a ocorrer e o prédio da Reitoria da UFRGS foi ocupado por estudantes e militantes do movimento negro no dia 7 de março.

Após nove dias de ocupação e realizadas algumas reuniões de negociação com o Reitor, sendo uma das reuniões mediada pelo Frei David, realizou-se uma audiência de conciliação entre as partes no prédio da Justiça Federal de Porto Alegre. Dentre outras coisas, definiu-se que as comissões de verificação e recursal se pautariam por critérios fenotípicos dos candidatos (características físicas) para o deferimento das matrículas e que ambas as comissões contariam com a participação de alunos negros e de pessoas da sociedade civil.

Na UFC, a discussão sobre as cotas foi retomada em 30 de outubro de 2012, data em que o Conselho se reuniu para discutir e votar a proposta de adequação do processo seletivo à lei federal. A reunião, no entanto, foi cancelada em virtude da invasão e depredação do prédio por manifestantes que defendiam um percentual de cotas acima do mínimo estabelecido em lei para o ano seguinte. Através de uma resolução do Reitor, posteriormente referendada pelo CONSUNI, entretanto, aprovou-se a reserva de 12,5% das vagas no processo seletivo de 2013 (Resolução nº 18 de 2012). O preenchimento das vagas ofertadas pela instituição se dava, desde 2010, exclusivamente através do Sisu.

Gráfico 3 – Distribuição das vagas da UFC no Sisu de 2013, por modalidade de ingresso:



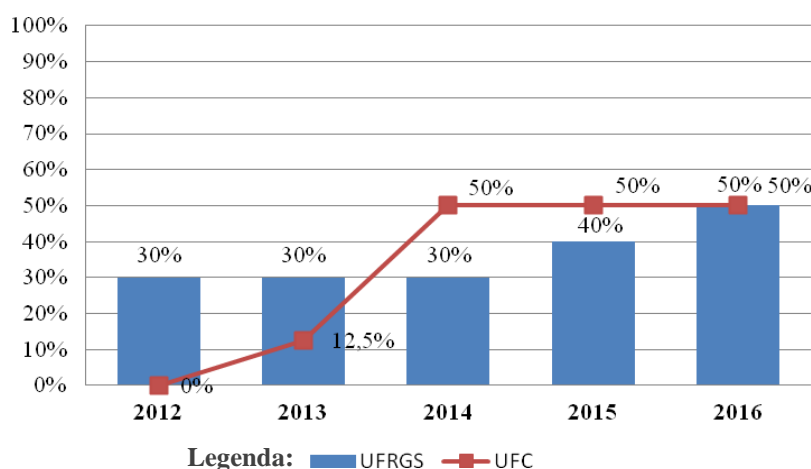
Fonte: elaborado pela autora, Cf. UFC (2012).

Já no ano seguinte, em 2014, a universidade cearense destinava a metade de suas vagas às cotas – atendendo as exigências da lei federal dois anos antes do prazo estabelecido.

A denúncia de uma candidata de pele clara que teria sido aprovada para o curso de Medicina na condição de cotista racial foi realizada em 2017. Após ser instaurada uma investigação para apurar a suposta fraude, um Procurador da República emitiu um ofício pedindo a regulamentação das comissões de verificação na UFC. O ofício está tramitando na 3ª Vara da Justiça Federal no Ceará.

Em termos percentuais, como ilustra o gráfico 3, a UFRGS partiu de 30% de reserva de vagas em 2012 e manteve este percentual nos dois primeiros anos de vigência da Lei de Cotas. O avanço em direção aos 50% estabelecidos na Lei foi gradual, com acréscimo de 10% do total das vagas regularmente ofertadas nos anos de 2015 e 2016. Já a UFC partiu de 0% de reserva de vagas em 2012, uma vez que não contava com nenhum programa de ações afirmativas, mas avançou em velocidade mais rápida do que a UFRGS em direção aos 50% de cotas – alcançando-o já em 2014.

Gráfico 4 - Percentual de cotas na UFRGS e UFC por ano (2012-2016):



Fonte: elaborado pela autora.

Tendo em vista as configurações que assumiram os programas de ações afirmativas nestas duas universidades, pode-se dizer que o texto da Lei de Cotas esteve sujeito à interpretação dos agentes burocráticos e foi “traduzido” de maneiras distintas à realidade. Dentro do prazo estabelecido na Lei para a adequação às exigências, as instituições se mostraram comedidas em duas ocasiões: a UFRGS ao manter o mesmo percentual de cotas por dois anos e, depois, crescer gradualmente os percentuais faltantes; e a UFC ao optar pelo percentual mínimo de cotas no primeiro ano de vigência da Lei.

De modo geral, a universidade gaúcha adotou mais inovações em seus processos seletivos quando estas dependiam de sua voluntariedade. Já a universidade cearense deu uma resposta mais rápida às diretrizes advindas do Poder Executivo, quando a obrigatoriedade das cotas foi estabelecida. As duas universidades demonstraram certo grau de inovação ou conservação. Infere-se que as inovações na UFRGS tenham sido mais motivadas por dinâmicas locais e/ou processos internos; e que na UFC tenham sido mais motivadas por diretrizes externas da autoridade estatal – a exemplo do que se passa com a LAI.

8.5 Sintetizando o capítulo

Neste capítulo, verificou-se que a UFC e a UFRGS tiveram origem a partir da incorporação de diversas faculdades e institutos. A antiguidade e tradição das duas universidades contribuíram para consolidar um imaginário social que corresponderia a um dos componentes da dimensão subjetiva destas instituições e guiaria a ação de seus membros. Além disso, constatou-se que as duas universidades pesquisadas contemplam o tripé ensino-pesquisa-extensão nos seus estatutos e tomam para si a tarefa de investigar problemas e contribuir para o desenvolvimento local e regional. Deste modo, ambas manifestam o imaginário de que são instituições que têm atribuições diversas e possuem compromissos com a comunidade universitária e com a comunidade em geral.

Averiguou-se que as universidades federais ocupavam posições de destaque no campo universitário em 2012, ano em que entrou em vigor a Lei de Cotas. A UFC e a UFRGS registravam desempenhos positivos em avaliações de cursos e *rankings*. O bom desempenho das duas universidades contribuiu para a constituição de um imaginário social que associa estas instituições e seus diversos “produtos” (diplomas, investigações científicas, etc.) ao prestígio em diferentes esferas. O imaginário positivo das universidades federais, em geral, mostrou-se amplamente difundido inclusive entre os propositores da Lei de Cotas.

Verificou-se que o debate sobre as ações afirmativas se iniciou em 2005 nas duas universidades pesquisadas, porém, ele teve desdobramentos distintos nestas instituições. Na UFC, o debate se iniciou com uma recomendação do MPF do Ceará. Em resposta, o Reitor instituiu o grupo de trabalho que formulou uma proposta de programa de ações afirmativas. A proposta foi apreciada pelo CEPE, entretanto, não foi aprovada. Na UFRGS, o debate se deu em meio a uma conjuntura de demandas locais que se somavam às discussões internacionais e nacionais relativas ao tema das ações afirmativas. O intuito de adesão da universidade gaúcha ao REUNI também contribuiu para que se iniciasse a discussão. Neste cenário, a reitoria criou uma comissão especial que formulou uma proposta de programa. A proposta foi

submetida a diversas apreciações e sofreu modificações, sendo aprovada pelo CONSUN no ano de 2007.

Constatou-se que, apesar das cotas na UFRGS antecederem à lei federal, foi a UFC que se adequou mais rapidamente às exigências estabelecidas pela Lei de Cotas: a universidade cearense passou a reservar 50% de suas vagas já no ano de 2014, enquanto a universidade gaúcha chegou a este percentual somente no ano de 2016. Pode-se dizer, então, que o texto desta lei foi “traduzido” de maneiras distintas à realidade. Por fim, é possível inferir que as inovações na UFC tenham sido mais motivadas por diretrizes externas da autoridade estatal e que as inovações na UFRGS tenham sido mais motivadas por dinâmicas locais e/ou processos internos.

9 AS DIMENSÕES DISCURSIVAS DO CONTEXTO DA INTERPRETAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE COTAS EM DUAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

O capítulo anterior enfocou os eventos e as dinâmicas que cercaram a tradução da Lei de Cotas à realidade na UFC e na UFRGS e, assim, evidenciou que o processo de implementação desta lei federal implicou a produção de uma série de documentos que correspondem a manifestações do discurso burocrático – manifestações elaboradas por agentes do campo universitário que ocupavam postos em conselhos ou comissões. Neste capítulo, analisa-se parte destes materiais a fim de verificar quais eram os contextos comunicativos dos agentes que atuavam como intérpretes da Lei de Cotas nos conselhos universitários e também averiguar quais eram as interpretações que faziam das exigências estabelecidas pela lei federal em meio aos processos de adequação das duas universidades.

Neste capítulo, analisam-se ainda as entrevistas realizadas com alguns dos agentes atuantes no cotidiano da interpretação e implementação do texto – os quais eram responsáveis por coordenações ou comissões de cursos de graduação. O intuito das entrevistas foi conhecer quais eram os contextos comunicativos destes intérpretes, quais eram os seus imaginários a respeito das universidades e do campo universitário, bem como quais eram as suas interpretações a respeito dos aspectos estruturantes da Lei de Cotas.

O uso de documentos escritos e de entrevistas auxiliou na compreensão de como se deu a interpretação e implementação desta lei federal a partir de dois níveis (reitorias e cursos de graduação), assim como permitiu conhecer discursos produzidos em condições distintas. Entendeu-se que o discurso burocrático nas expressões escrita e falada se destinariam a um auditório que influenciava sua forma e conteúdo, porém, o locutor poderia manifestar mais facilmente os seus valores, as suas inclinações a agir, etc. no discurso falado (MAY, 2004; PERELMAN, 1996).

A apresentação das análises dos documentos escritos, elaborados em meio ao processo de adequação das duas universidades à Lei de Cotas, tem início a seguir.

9.1 A adequação às exigências da Lei de Cotas: os discursos dos intérpretes atuantes nos conselhos universitários

Dois gêneros textuais produzidos no âmbito dos conselhos universitários foram analisados neste tópico: a Ata e a Resolução/Decisão. Inicia-se a apresentação dos resultados pelos contextos comunicativos dos intérpretes atuantes nestes espaços e, depois, passa-se às interpretações feitas das exigências estabelecidas pela Lei de Cotas.

Verificou-se que a *Ata* analisada conta com a UFRGS como ambiente, em especial, o CONSUN no ano de 2012. Na ocasião registrada pelo documento, o Reitor e os conselheiros são tidos como os participantes do contexto comunicativo. Através da *Ata*, estes agentes universitários informam aos possíveis interessados como se deram as discussões das propostas de adequação da universidade à Lei de Cotas e informam o resultado da votação. Tratava-se, assim, de um ato de comunicação.

É importante salientar que esta *Ata* faz o registro de falas realizadas numa sessão do Conselho, ocasião na qual os membros apresentam propostas relativas ao cotidiano da instituição, defendem os seus pontos de vista e votam em propostas. Logo, ainda que esta *ata* constitua-se um ato de comunicação, ela registra outros atos exercidos pelos conselheiros: atos de comunicação (apresentações de propostas), atos sociais (defesas de ponto de vistas) e atos políticos (votos) (VAN DIJK, 2012). Por este motivo, a *ata* também consistiu em fonte de informação sobre as interpretações que estes agentes faziam das exigências estabelecidas pela Lei de Cotas.⁶²

Constatou-se que os termos *Resolução* e *Decisão* são utilizados pelas duas instituições universitárias para designar um documento de autoria de seu conselho universitário – empregados, respectivamente, pela UFC e pela UFRGS. Os documentos analisados contam como ambiente os espaços destes conselhos, entre 2012 e 2014, e contam como participantes: os Reitores e os demais membros destes conselhos. Através das *Decisões* e *Resoluções*, estes agentes informam ao restante da comunidade universitária a aprovação e o estabelecimento de medidas constantes nos referidos documentos (adoção de cotas em seus processos seletivos, ampliação das cotas, etc.). Tratavam-se de atos de comunicação.

Cabe fazer, ainda, dois apontamentos sobre os contextos comunicativos destes membros dos conselhos universitários. Em primeiro lugar, o objetivo essencial das *Resoluções* e *Decisões* era informar/instruir os seus destinatários (comunidade universitária). Logo, os autores ocupavam-se menos em defender os seus conteúdos e mais de comunicar algum tipo ordem e/ou decisão tomada pelo conselho. Em segundo lugar, estes intérpretes empregavam a linguagem formal nas diversas ocasiões analisadas – demarcado pelo uso de termos ou expressões como: “diretrizes”, “argumento de concorrência”, “chamamento”, “*ad referendum*”, etc. O uso destes termos e expressões é um indicativo das maneiras diferenciais destes agentes se comunicarem e que podem vir a gerar lucros de distinção dentro e fora do campo universitário (BOURDIEU, 2008).

⁶² Apenas a *Ata* do CONSUN da UFRGS foi utilizada para fins desta análise, pois ela registrava as falas dos conselheiros.

Na sequência, enfocam-se as interpretações feitas pelos membros dos conselhos universitários a respeito das exigências estabelecidas pela Lei de Cotas.

9.1.1 As interpretações em debate

O processo de adequação à Lei de Cotas na UFC se iniciou no dia 30 de outubro de 2012. Nesta data, o CONSUNI se reuniu para discutir e votar as alterações necessárias no processo seletivo do ano seguinte. Em uma entrevista concedida para o jornal do Sindicato dos Docentes das Universidades Federais do Estado do Ceará, o Reitor à época classificou a Lei de Cotas como uma “imposição”. Declarou, porém, que “é Lei e vamos cumprir” (ADUFC, 2013).

Desde a criação de cotas na UFC até o final do processo de adequação da universidade à lei federal, o CONSUNI elaborou três Resoluções (Resolução nº 18 de 2012, Resolução nº 03 de 2013 e Resolução nº 31 de 2013). Os documentos têm início com a identificação da entidade (UFC), com o tipo de decisão que comunicam (resolução do conselho universitário) e com a função que estes instrumentos cumprem (aprovar ou homologar algo).

Quadro 21 – Fragmentos de Resoluções do CONSUNI da UFC (funções dos instrumentos):

Resolução nº 18 de 2012	Resolução nº 03 de 2013	Resolução nº 31 de 2013
“Aprova, ad referendum do Conselho Universitário , a adoção de reserva de vagas previstas na Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, e no Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012, e dá outras providências” (Grifos do autor).	“Homologa a Resolução <i>ad referendum</i> no 18/CONSUNI, de 30 de outubro de 2012, que aprovou a adoção de reserva de vagas previstas na Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, e no Decreto no 7.824, de 11 de outubro de 2012, e dá outras providências” (Grifos do autor).	“Aprova a adoção do percentual integral de reserva de vagas previstas na Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, e no Decreto no 7.824, de 11 de outubro de 2012, e dá outras providências.”

Fontes: UFC (2012, 2013a, 2013b).

O uso dos verbos “aprova” e “homologa” no início dos documentos também dá indícios de que as Resoluções se constituem num conjunto de enunciados performativos emitidos pelo autor do documento (BOURDIEU, 2008). Na sequência, as Resoluções informam então qual o agente responsável pela decisão comunicada (Reitor) e os fundamentos de sua autoridade (atribuições legais e estatutárias) – podendo ainda mencionar antecedentes à tomada de decisão e justificativas para que ela tenha sido tomada.

Quadro 22 – Fragmentos de Resoluções do CONSUNI da UFC (outros aspectos dos instrumentos):

Resolução nº 18 de 2012	Resolução nº 03 de 2013	Resolução nº 31 de 2013
<p>“O REITOR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ, no uso de suas atribuições legais e estatutárias, aprova, ad referendum do Conselho Universitário, na forma do que dispõe a letra q do art. 25, do Estatuto em vigor;</p> <p>a) considerando que a reunião ordinária do Conselho Universitário do dia 30 de outubro de 2012 foi cancelada por causa da invasão e depredação do prédio da Reitoria executada por manifestantes que impediram a votação da matéria em pauta, referente à regulamentação da aplicação na UFC da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012;</p> <p>b) considerando que a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, foi sancionada a dois meses da realização do ENEM 2012 e a menos de cinco meses da abertura do SISU 1º/2013;</p> <p>c) considerando que o orçamento da UFC, referente às despesas de custeio, especialmente aquelas destinadas à assistência estudantil, não previu a aplicação da Lei de Cotas Sociais e Raciais em 2013;</p> <p>d) considerando que a UFC precisa aprimorar os procedimentos operacionais para a aplicação da Lei, especialmente no que se refere ao critério renda e o ingresso de 2013 será fundamental para isso;</p> <p>RESOLVE:</p> <p>Art. 1º Fica reservado, para o ano de 2013, [...]” (Grifos do autor).</p>	<p>“O REITOR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ, no uso de suas atribuições legais e estatutárias, e tendo em vista o que deliberou o Conselho Universitário (CONSUNI), em sua reunião de 28 de fevereiro de 2013, na forma do que dispõe o art. 53 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, combinado com os artigos 11, letra <i>i</i>, e 25, letra <i>s</i>, do Estatuto em vigor;</p> <p>RESOLVE:</p> <p>Art. 1º Homologar a Resolução <i>ad referendum</i> [...]” (Grifos do autor).</p>	<p>“O REITOR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ, no uso de suas atribuições legais e estatutárias, e tendo em vista o que deliberou o Conselho Universitário (CONSUNI), em sua reunião de 4 de outubro de 2013, na forma do que dispõe o art. 53 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, combinado com os artigos 11, letra <i>a</i>, e 25, letra <i>s</i>, do Estatuto em vigor, e considerando:</p> <p>a) o que determina a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012;</p> <p>b) os programas de tutoria e bolsa permanência instituídos pelo Ministério da Educação, para apoio aos estudantes cotistas;</p> <p>c) a experiência adquirida no processo de ingresso de cotistas em 2013, referente aos procedimentos operacionais para a aplicação da Lei, especialmente no que se refere ao critério renda;</p> <p>d) a expectativa institucional de que o elevado índice de concorrência no Sistema de Seleção Unificada – Sisu para ingresso nos diversos cursos da UFC, continuará selecionando os estudantes com melhor desempenho no ENEM,</p> <p>RESOLVE:</p> <p>Art. 1º Fica adotado, a partir do ano de 2014, [...]” (Grifos do autor).</p>

Fontes: UFC (2012, 2013a, 2013b).

Como demonstram os fragmentos de texto no quadro 22, identificava-se o Reitor da Universidade Federal do Ceará como o emissor dos enunciados performativos contidos nas Resoluções. Tais enunciados, válidos para a UFC, somente obtinham sucesso em operar uma magia social devido à autoridade que os emitia (BOURDIEU, 2008). Além disso, em dois casos, as Resoluções apresentavam os argumentos que as fundamentavam.

No caso da Resolução nº 18 de 2012, que estabeleceu a criação de cotas na UFC e a reserva de 12,5% de suas vagas para o processo seletivo de 2013, o Reitor mencionava as circunstâncias que influenciaram a decisão pelo percentual mínimo de cotas estabelecido pela lei federal para aquele ano. O Reitor então se utilizava de argumentos de prova pelo peso das circunstâncias e sua contrapartida – sendo apontadas como desfavoráveis as seguintes circunstâncias: (a) a sanção da Lei de Cotas com pouca antecedência do Sisu 1º/2013; (b) o orçamento não planejado para a aplicação de cotas e possíveis aumentos das despesas de custeio; e (c) a necessidade de aprimoramento dos procedimentos operacionais para aplicar a lei federal (CHARAUDEAU, 2017). É importante salientar que, 7 anos antes, a maioria dos membros do CEPE havia alegado circunstâncias similares para rejeitar a proposta de criação de cotas na universidade cearense – proposta induzida pela Recomendação do MPF/CE.

No caso da Resolução nº 31 de 2013, que estabeleceu a reserva de 50% das vagas da UFC para os processos seletivos dos anos seguintes, o Reitor não apenas informava que se tratava de uma decisão tomada pelo CONSUNI como também argumentava que visava o cumprimento das exigências da Lei de Cotas já em meio a circunstâncias mais favoráveis. Os programas de bolsa e monitoria instituídos pelo Ministério da Educação e a experiência institucional adquirida com os procedimentos operacionais da Lei de Cotas foram apontados como aspectos que teriam influenciado esta decisão. Cabe notar que, antecipando-se a possíveis críticas, o Reitor afirmava ainda estar em defesa do princípio do mérito – alegando que a expectativa institucional era de que a concorrência elevada por vagas no Sisu continuaria selecionando os estudantes que obtivessem o melhor desempenho no ENEM. O uso do termo “expectativa” deixa implícito, porém, o entendimento de que este fato (seleção dos estudantes com melhor desempenho) ainda era passível de ser verificado – logo, manifestava certa insegurança em seu momento presente.

Já na UFRGS, o processo de adequação à Lei de Cotas se iniciou no dia 26 de outubro de 2012. Nesta data, o CONSUN se reuniu para discutir e votar o Parecer nº 403 da Comissão de Legislação e Regimentos (CLR) que propunha alterações na Decisão que regulamentava o vestibular do ano seguinte. Dentre outros aspectos, o Parecer recomendava a criação das quatro categorias de cotas previstas na lei federal e as regras para a redistribuição das vagas não ocupadas. A sessão contou com 64 conselheiros presentes, dos quais: 10 manifestaram-se sobre o Parecer e/ou discutiram sobre a lei federal – além do relator do Parecer e do Reitor, presidente do Conselho (UFRGS, 2012c). Antes de se passar à discussão, o Reitor pediu que os demais conselheiros compreendessem que a Universidade se adequaria às exigências da

Lei de Cotas e que não se discutiria o mérito da mesma, apenas as adequações necessárias para o vestibular de 2013.

É relevante destacar que, dos 10 conselheiros que se manifestaram na sessão, 8 eram docentes. Ao se analisar a vinculação destes docentes, constatou-se que: 5 estavam vinculados a um curso/instituto com cursos que registravam alta densidade na concorrência por vagas nos processos seletivos; 2 estavam vinculados a um curso/instituto com cursos de média densidade; e, 1 estava vinculado a um curso/instituto com cursos de baixa densidade. Tendo em vista que pouco mais de 15% dos conselheiros manifestaram-se e que maior parte deste percentual era de docentes vinculados a um curso/institutos cujos cursos registravam alta densidade nos processos seletivos, pode-se inferir que:

Algumas vozes estão mais autorizadas do que outras em situações solenes, como são as sessões do Conselho. Esta “autorização” é revestida de um poder simbólico que vem de fora, isto é, das condições sociais de produção e reprodução da fala, e não propriamente da manifestação linguística (BATISTA, 2015, p. 110).

O quadro a seguir sistematiza o posicionamento das manifestações dos conselheiros em relação à ação federal e a possíveis emendas sugeridas ao Parecer:

Quadro 23 - Manifestação do conselheiro por posicionamento frente à ação federal e possível emenda sugerida ao Parecer nº 403 de 2012:

Criticou a ação federal	Criticou a ação federal e sugeriu emenda(s) no Parecer	Sugeriu emenda(s) no Parecer	Apoiou a ação federal e sugeriu emenda(s) no Parecer	Apoiou a ação federal
5 conselheiros (docentes)	1 conselheiro (docente)	1 conselheiro (discente)	-	3 conselheiros (2 docentes e 1 técnico)

* 1 conselheiro (docente) manifestou preocupação quanto a um tópico do Parecer, porém, não sugeriu emenda.

* 1 conselheiro (docente) criticou e também apoiou a ação federal.

Fonte: elaborado pela autora.

Como demonstra o quadro 23, maior parte dos conselheiros que se manifestaram criticou explicitamente a via de ação do governo federal (determinação da obrigatoriedade de cotas) – todos eram docentes. Entre os críticos, predominava o argumento de que a via adotada feria a autonomia universitária porque: (a) a Lei de Cotas teria sido imposta às instituições, mesmo que a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) tivesse se manifestado contrária à aprovação desta lei; e, (b) o

decreto publicado não tinha regra de transição e deu um período de 30 dias para as universidades se adaptarem à Lei, desconsiderando as experiências em andamento. Recorriam, portanto, a uma possível interpretação do princípio constitucional de autonomia e à figura de uma entidade representativa de agentes do campo universitário como autoridade para sustentarem os seus argumentos – esta última estratégia, menção à Andifes, contribuía também para dar certa dimensão ao grupo de descontentes com a medida e dar mais força aos seus argumentos.

Um dos conselheiros classificou a ação federal como uma “afronta” à autonomia universitária e outro afirmou que “tal fato deveria ser enfrentado de maneira frontal e propôs a criação de um grupo de trabalho com o objetivo de elaborar uma resposta elegante e política em que manifestassem que não abriam mão da autonomia da Universidade e de sua capacidade de análise” (UFRGS, 2012c, p. 10). Ao classificar a ação como “afronta”, o conselheiro deixava implícito o seu entendimento de que eram esperadas certas maneiras de proceder entre os agentes do Estado (políticos e burocráticos), as quais teriam sido desrespeitadas. Ao sugerir o enfrentamento da questão e a criação de um grupo de trabalho, o outro conselheiro deixava transparecer a existência de relações e jogos de força no campo. Ao recomendar uma “resposta elegante e política”, o conselheiro reconhecia que a manifestação da contrariedade deveria se dar sob certas condições, mas também sinalizar a capacidade institucional de atuar conforme as regras do campo político. Além disso, ao defender que a Universidade não abrisse mão “de sua capacidade de análise”, utilizava-se implicitamente da ironia para criticar a via de ação adotada pelo governo que, no seu entendimento, desconsiderou uma capacidade intrínseca às próprias instituições universitárias.

De modo a sustentarem os seus posicionamentos, os críticos apontavam os potenciais riscos trazidos pela Lei de Cotas, eram eles: (a) o possível “atropelamento” no processo de consolidação das ações afirmativas na UFRGS com vistas à permanência destes estudantes; (b) os possíveis processos judiciais de candidatos inscritos no vestibular antes da adaptação do edital à lei federal; e, (c) as possíveis dificuldades de verificação da renda dos aprovados nas cotas destinadas a candidatos de baixa renda. Pode-se afirmar, portanto, que os críticos utilizavam-se de menções a riscos como argumentos de prova (CHARAUDEAU, 2017). De acordo com os seus discursos, não apenas os atuais e os futuros cotistas correriam o risco de serem prejudicados pela Lei de Cotas, como também a UFRGS que seria alvo de processos judiciais – enfocava-se em riscos de tipo procedimental ligados à Lei de Cotas.

Apenas 3 conselheiros apoiaram a ação federal, 2 deles de maneira explícita. Um dos apoiadores, que exercia a função de técnico na instituição, declarou que esperava que a

Universidade avançasse em direção à democratização de acesso e alegou que o avanço obtido com as ações afirmativas ainda era muito insignificante no país – conforme apontavam dados do Ministério da Educação. Por este motivo, entendia que a discussão deveria avançar a fim de garantir uma política que buscasse compensar e garantir a cidadania a todos os brasileiros – independente de sua raça. Além de apontar valores que deveriam nortear a tomada de decisão (democracia/democratização e cidadania), este conselheiro sustentava que o cenário nacional exigia dado posicionamento da Universidade – evocando o argumento de prova pelo peso das circunstâncias e de sua contrapartida (CHARAUDEAU, 2017).

O segundo apoiador da ação federal, docente, limitou-se a afirmar que “era importante se colocar na posição do governo”. Já o terceiro conselheiro, também docente, manifestou apoio de forma indireta, afirmando que não havia alternativa senão incorporar os dispositivos da Lei de Cotas nas normas internas e que “os membros do CONSUN não tinham competência para declarar a inconstitucionalidade da norma frente ao dispositivo constitucional” (UFRGS, 2012c, p. 12) – tal como o primeiro apoiador da ação federal, o terceiro utilizou-se do argumento de prova pelo peso das circunstâncias e de sua contrapartida (CHARAUDEAU, 2017).

Em suma, pode-se dizer que os discursos dos críticos à ação federal se pautavam por uma das interpretações possíveis do princípio da autonomia universitária. Já os discursos de apoiadores da ação federal se pautavam por concepções relativas à função social das universidades e às responsabilidades diante de autoridades superiores. Além disso, ambos os grupos faziam menções a autoridades para embasarem os seus posicionamentos – utilizando-se de argumentos de prova pela autoridade de outro (os críticos à ação federal citavam a Andifes e os apoiadores citavam o MEC e a Constituição) (CHARAUDEAU, 2017).

Acabou por prevalecer o entendimento de que as adequações sugeridas no Parecer nº 403 da CLR deveriam ser aprovadas – sobretudo, diante dos riscos da Universidade desprezitar os dispositivos legais. Antes de encerrar a sessão, o Reitor destacou que a instituição estava cumprindo seus deveres com a aprovação da matéria e que todos concordavam com a necessidade de uma política de ações afirmativas. Manifestou, no entanto, descontentamento com o formato de resolução estipulado pela lei federal e “salientou que havia muito que se avançar no que dizia respeito à autonomia universitária, que apesar de prevista no texto constitucional, nunca foi regulamentada” (UFRGS, 2012c, p. 14).

Com a aprovação do Parecer, a UFRGS modificou a Decisão nº 268 de 2012 que havia instituído a continuidade do Programa de Ações Afirmativas antes da sanção da lei federal – as Disposições Transitórias foram apresentadas através da Decisão nº 429 de 2012. Desde o

início até o final do processo de adequação do Programa de Ações Afirmativas da UFRGS aos percentuais estabelecidos pela Lei de Cotas, o CONSUN elaborou ainda outras 2 Decisões (Decisão nº 406 de 2013 e Decisão nº 245 de 2014).⁶³

Os documentos das Decisões têm início com a identificação das entidades (UFRGS e CONSUN) e com o tipo de resolução que comunicam (decisão do conselho universitário). Na sequência, as Decisões informam quais os agentes responsáveis pela resolução comunicada, às vezes mencionando os fundamentos de suas autoridades, e quais eram os documentos antecedentes que forneciam as bases para tal:

Quadro 24 – Fragmentos de Decisões do CONSUN da UFRGS (responsáveis e documentos antecedentes):

Decisão nº 429 de 2012	Decisão nº 406 de 2013	Decisão nº 245 de 2014
<p>“O CONSELHO UNIVERSITÁRIO, em sessão de 26/10/2012, tendo em vista o constante no processo nº 23078.031116/12-17, de acordo com o Parecer nº 403/2012 da Comissão de Legislação e Regimentos e as emendas aprovadas em plenário,</p> <p style="text-align: center;">DECIDE</p> <p>aprovar a inclusão das seguintes Disposições Transitórias com vistas ao Concurso Vestibular 2013 na Decisão nº 268/2012 do Conselho Universitário, de acordo com o que segue:</p> <p>Art. 16 – Com vistas ao Concurso Vestibular 2013 ficam estabelecidas as seguintes Disposições Transitórias ao Programa de Ações Afirmativas [...]” (Grifos do autor).</p>	<p>“O REITOR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, no uso de suas atribuições, tendo em vista a urgência da matéria constante no processo nº 23078.031116/12-17, o disposto no Artigo 28 do Estatuto da Universidade, e de acordo o Parecer nº 384/2013 da Comissão de Legislação e Regimentos,</p> <p style="text-align: center;">DECIDE,</p> <p><i>ad referendum</i> do Conselho Universitário, determinar que as seguintes Disposições Transitórias, aprovadas conforme a Decisão nº 429/2012 - CONSUN, que modificou a Decisão nº 268/2012-CONSUN, sejam válidas para o Concurso Vestibular 2014:</p> <p>Art. 16 – Com vistas ao Concurso Vestibular 2014 ficam estabelecidas as seguintes Disposições Transitórias ao Programa de Ações Afirmativas [...]” (Grifos do autor).</p>	<p>“O CONSELHO UNIVERSITÁRIO, em sessão de 04/07/2014, tendo em vista o constante no processo nº 23078.010027/2014-16, de acordo com o Parecer nº 185/2014 da Comissão de Legislação e Regimentos e as emendas aprovadas em plenário,</p> <p style="text-align: center;">DECIDE</p> <p>I - aprovar a modificação no <i>caput</i> do artigo 4º, no <i>caput</i> do artigo 5º, no <i>caput</i> do Art. 8º e no artigo 16 da Decisão nº 268/2012-CONSUN, com a alteração de seu <i>caput</i>, do <i>caput</i> dos §§ 7º, 8º e 12 e com a inclusão de §1º-A e §8º-A, que passam a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>[...]” (Grifos do autor).</p>

Fontes: UFRGS (2012d, 2013b, 2014).

Como demonstram os fragmentos de texto no quadro 24, em duas Decisões, identificava-se o CONSUN como o emissor dos enunciados performativos ali contidos. Todos os documentos eram assinados pelo Reitor da Universidade, presidente do Conselho. Logo, os

⁶³ Os percentuais de cotas para os processos seletivos de 2014 e 2015 foram estabelecidos pelo mesmo documento (Decisão nº 245 de 2014).

enunciados obtinham sucesso em operar uma magia social devido a estas autoridades que os emitiram (BOURDIEU, 2008). Ademais, cabe salientar que as Decisões apenas citavam os processos e Pareceres que forneciam as bases das resoluções comunicadas, mas não incluíam as justificativas expressas.

Em síntese, verificou-se que parte dos conselheiros da UFC e da UFRGS divergia, sobretudo, da interpretação do princípio da autonomia universitária adotado pelos proponentes da lei federal. Além disso, as análises das Resoluções e das Decisões evidenciaram a adoção de estratégias de comunicação distintas entre os membros dos conselhos e as comunidades universitárias – ambas visando assegurar a legitimidade de cada via de ação aprovada pelas autoridades. O Reitor e o CONSUNI da UFC buscavam resguardar as Resoluções e as mudanças institucionais, sobretudo, a partir do uso de argumentos. Já o Reitor e o CONSUN da UFRGS buscavam resguardar as Decisões e as mudanças institucionais, sobretudo, a partir da ideia de legitimidade do processo que as originou – tal como indica o seguinte trecho da Decisão nº 429 de 2012: “tendo em vista o constante no processo nº 23078.031116/12-17, de acordo com o Parecer nº 403/2012 da Comissão de Legislação e Regimentos e as emendas aprovadas em plenário, DECIDE”.

A seguir, enfocam-se as interpretações feitas pelos outros intérpretes da Lei de Cotas.

9.2 O cotidiano da interpretação da Lei de Cotas: os discursos dos intérpretes atuantes nas coordenações e comissões de cursos de graduação

Neste item, analisam-se as entrevistas realizadas com 17 agentes (8 docentes e 9 técnicos) responsáveis por coordenações ou comissões de cursos de graduação na UFC e na UFRGS. Tratavam-se, portanto, de agentes com amplo conhecimento das rotinas acadêmicas e das demandas discentes em cada curso, sendo responsáveis pela gestão cotidiana da política afirmativa. A amostra considerou, ainda, a vinculação destes agentes com cursos de graduação em três diferentes áreas: Saúde, Humanas ou Exatas. Em cada universidade, as três áreas foram representadas com, pelo menos, um docentes e um técnico entrevistados – conferindo maior diversidade à amostra.

As entrevistas realizadas tinham como ambientes a UFC e a UFRGS, entre os anos de 2016 e 2017. Docentes e técnicos que eram responsáveis por coordenações e comissões de cursos constituíam-se como participantes destas comunicações, bem como a entrevistadora. Através das entrevistas, os intérpretes da Lei de Cotas comunicavam sobre as suas universidades e sobre o campo universitário, informavam sobre o cotidiano nas instituições e

nos seus respectivos cursos de atuação e sustentavam as suas tomadas de ação. Tratavam-se de atos de comunicação e atos sociais.

As entrevistas realizadas na Universidade Federal do Ceará divergiam parcialmente do ambiente das entrevistas realizadas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul: as primeiras ambientavam-se nos *campi* e nas unidades acadêmicas da UFC em 2016, época na qual alguns destes espaços estavam ocupados por estudantes ou cujo funcionamento estava paralisado, em virtude da adesão de docentes e técnicos a uma greve nacional; já as demais se ambientavam nos *campi* e nas unidades acadêmicas da UFRGS em 2017, época na qual esta universidade encontrava-se em funcionamento normal.⁶⁴

Além disso, os participantes das diversas comunicações possuíam relações distintas entre si: nas entrevistas realizadas na UFC, os participantes (entrevistadora e entrevistado) estavam vinculados a instituições distintas e os entrevistados desempenhavam também o papel de representantes de sua própria instituição, frente a uma entrevistadora não familiarizada com esta universidade; já nas entrevistas realizadas na UFRGS, os participantes (entrevistadora e entrevistado) estavam vinculados à mesma universidade e já possuíam certa vivência institucional. Infere-se, então, que algumas variações nos discursos dos entrevistados possam ser explicadas por estes dois fatores (ambientes e relações entre os participantes).

De início, antes de se dar continuidade à apresentação das análises, cabe recordar que as instituições influenciam o comportamento de seus membros ao especificar o que podem fazer e o que podem imaginar fazer num contexto determinado. Por esta razão, a análise considerou a relação que os agentes entrevistados tinham com a universidade na qual atuavam (diplomados ou não diplomados por elas) e o tempo que nela atuavam. Dando sequência ao enfoque na dimensão subjetiva da instituição universitária, buscou-se conhecer os seus imaginários relativos às universidades e ao campo universitário, de modo a compreender o esquema referencial que regulava as suas ações sociais e interpretações da Lei de Cotas (BACZKO, 1991; HALL; TAYLOR, 2003).

A análise do discurso burocrático, elaborado por agentes do campo universitário que interpretam a Lei de Cotas no cotidiano dos cursos de graduação, permitiu saber mais sobre as instituições universitárias (dimensão objetiva e subjetiva) e sobre as identidades e os papéis destes agentes. Através de seus discursos também foi possível averiguar se e como o discurso político tinha suas significações refabricadas no âmbito das universidades (CHARAUDEAU, 2017; VAN DIJK, 2008).

⁶⁴ A UFRGS também teve prédios ocupados e aderiu parcialmente à greve nacional em 2016. Na época em que foram realizadas as entrevistas, entretanto, a Universidade já funcionava normalmente.

O quadro a seguir apresenta os dados correspondentes à relação dos entrevistados com a universidade na qual atuavam:

Quadro 25 - Informações dos membros entrevistados por instituição (UFC e UFRGS):

Informações dos membros Instituição	Formação realizada na universidade em que trabalhavam	Formação realizada em outra universidade	Tempo de trabalho na universidade
UFC	3 docentes 1 técnico	1 docente 3 técnicos*	De 3 meses a 33 anos na universidade
UFRGS	4 docentes 4 técnicos	0 docentes 0 técnicos	De 2 anos a 24 anos na universidade
Total	12	4	

* 1 técnico não tinha formação no ensino superior.

Fonte: elaborado pela autora.

Como demonstra o quadro 25, metade dos entrevistados da UFC e a totalidade dos entrevistados da UFRGS tinham realizado parte de seus estudos de nível superior na instituição em que atuavam. A maior variação do tempo de atuação na universidade se verificava entre os entrevistados da UFC.

Nas duas universidades, maior parte dos docentes e técnicos entrevistados já tinha experiência anterior nas suas funções ainda que nem sempre tivessem trabalhado em universidades federais. Por vezes, os docentes ou técnicos haviam atuado em institutos técnicos federais e, em menor medida, em universidades privadas.

Pode-se dizer que os intérpretes que haviam estudado na UFC ou na UFRGS – antes de virem a compor o quadro de funcionários de uma delas – já possuíam certa familiaridade com as maneiras de proceder da instituição. Além disso, considerando-se que a maioria dos entrevistados já tinha experiência prévia nas funções e no setor público, pode-se afirmar que a incorporação de sua identidade laboral pode ter iniciado antes mesmo de sua “conversão” de cidadão comum em docente ou técnico destas universidades. Todas essas experiências fornecidas pela vida social nestas instituições conformaram também certa propensão a agir e falar (BOURDIEU, 2008).

De acordo com os entrevistados, constavam entre as suas atribuições: (a) atender ao público; (b) atender as demandas locais e provenientes da administração central da instituição; (c) efetuar ou trancar matrículas dos estudantes; (d) receber documentos comprovativos dos discentes; (e) emitir documentos (memorandos, atestados, etc.); (f) criar e ofertar disciplinas;

(g) acompanhar o corpo discente, de modo a identificar carências e propor ações; (g) avaliar as solicitações de alunos para quebras de pré-requisitos de disciplinas; (h) lecionar aos estudantes; dentre outras. Como indicam as atribuições listadas, os entrevistados eram responsáveis por uma série de procedimentos que estão mais ou menos especificados em regimentos, mas que compõem a dimensão objetiva da instituição universitária. Do mesmo modo, pode-se dizer que acessam variados recursos materiais e simbólicos associados ao Estado (BOURDIEU, 2014; HALL, TAYLOR, 2003).

Na sequência, as análises das entrevistas passam a ser dispostas a partir de dois eixos: o primeiro eixo, relativo aos imaginários sobre as universidades e o campo universitário; e, o segundo, relativo às interpretações da Lei de Cotas e dos aspectos estruturantes da política.

9.2.1 Os imaginários sobre as configurações e o funcionamento do campo universitário brasileiro

Diferentes questões foram realizadas a fim de identificar quais eram os imaginários dos agentes burocráticos a respeito da universidade, de modo geral, e da universidade pública, em específico. No que tange às funções atribuídas à instituição universitária, destacam-se os trechos que representavam a maioria dos entrevistados por categoria:

Quadro 26 - A função da universidade (pública e privada), de acordo com os entrevistados por instituição:

	Função da universidade	
	Docentes	Técnicos
UFC	<p>“Proporcionar à comunidade, em geral, aquilo a que ela se propõe que é trabalhar tanto no ensino, quanto na produção do conhecimento – na pesquisa –, quanto na extensão... Nos projetos de extensão que podem melhorar a vida comunitária, da população adstrita às universidades.”</p> <p>“A universidade é um espaço de construção do saber e da crítica.”</p>	<p>“Contribuir para a região... gerar futuro melhor não só para o acadêmico, com a formação, mas para o povo que vai usufruir daquele serviço prestado por ele. Todo mundo sai beneficiado. De uma forma geral, todo mundo sai ganhando.”</p> <p>“Eu acho que a função principal é a formação profissional e intelectual das pessoas.”</p>
UFRGS	<p>“É contribuir para a sociedade como um todo. Ela deve formar profissionais, desenvolver inovações – tecnológicas e sociais... sempre pensando em como contribuir para melhorias na vida de todos.”</p> <p>“Proporcionar ao estudante uma formação cidadã e preparação para o mercado de trabalho.”</p>	<p>“Integração com a vida, não pode viver no mundo da fantasia... ter pesquisas que saiam da universidade. Integrar as suas atividades não só à comunidade local, mas em todos os níveis...”</p> <p>“Quando a gente pensa na universidade, a gente pensa numa instituição de produção de conhecimento – conhecimento que vai reverberar e vai ser aplicado na sociedade... Vai se ampliar, vai ser levado à comunidade e isso vai gerar ações para produzir bem-estar, qualidade de vida, melhorias sociais... até</p>

		melhorias econômicas... todas as áreas.”
--	--	--

Fonte: elaborado pela autora.

Como ilustram os trechos dispostos no quadro 26, a universidade era imaginada como responsável pela produção de conhecimentos necessários à vida em geral e à vida laboral – tratava-se de uma instituição que estava atrelada: ao conhecimento, ao saber, à crítica e à formação. Predominavam entre os entrevistados os entendimentos de que a universidade teria como funções a formação e capacitação de pessoas, bem como a produção de conhecimentos e outras melhorias para a sociedade como um todo – os quais deveriam ser capazes de contribuir para o desenvolvimento local e nacional.

Em virtude das funções listadas, pode-se dizer que os agentes burocráticos teriam responsabilidades com dois tipos de comunidades: a comunidade discente, que corresponderia à primeira destinatária das ações relativas ao ensino (aulas, exames, etc.); e, a comunidade em geral, que viria a usufruir dos resultados provenientes das diversas ações executadas pela instituição universitária (ensino, pesquisa e extensão). Logo, a existência da universidade de justificaria na medida em que fosse capaz de cumprir com suas responsabilidades em diferentes níveis e frente a distintos agentes – extrapolando os limites físicos da própria instituição.

Quando os entrevistados foram questionados a respeito das universidades por setor (público e privado), docentes e técnicos apontaram aspectos positivos e negativos.

Quadro 27 - Aspectos positivos e negativos das universidades (públicas e privadas), de acordo com os entrevistados por instituição:

		Universidades públicas		Universidades privadas	
		Aspectos positivos	Aspectos negativos	Aspectos positivos	Aspectos negativos
UFC	Docentes	(1) Excelência acadêmica; inserção nacional e internacional (publicações, grupos de pesquisa, etc.); corpo de docentes qualificado; investimento em pesquisa; e, autonomia em relação ao mercado.	(2) Infraestrutura deficitária; e, contingenciamento e imprevisibilidade de verbas.	(3) Em geral, boa infraestrutura.	(4) Instituições subordinadas ao mercado (sem autonomia); cursos que visam ao lucro e não a qualidade; e, para alguns cursos, falta infraestrutura adequada para a formação.

	Técnicos	(1) Excelência acadêmica; inserção nacional e internacional; corpo de funcionários qualificado (técnicos e docentes); e, gratuidade do ensino e serviços prestados (hospitais, clínicas, etc.).	(2) Infraestrutura deficitária; e contingenciamento de verbas.	(3) Boa infraestrutura; e, investimento em infraestrutura.	(4) Instituições subordinadas ao mercado; e, visam ao lucro, não as necessidades dos alunos.
UFRGS	Docentes	(1) Excelência acadêmica; inserção nacional e internacional; corpo de docentes qualificado; e, investimento em pesquisa.	(2) Infraestrutura deficitária e imprevisibilidade de verbas.	(3) Em geral, boa infraestrutura.	(4) Instituições subordinadas ao mercado; e, pouco investimento em pesquisas de áreas menos nobres (humanas, por exemplo).
	Técnicos	(1) Excelência acadêmica; corpo de funcionários qualificado (técnicos e docentes); investimento em pesquisa; e, investimento em questões de áreas de interesse público (cursos, extensões, etc.).	(2) Infraestrutura deficitária; e verbas não contínuas.	(3) Boa infraestrutura.	(4) Instituições subordinadas ao mercado; e, pouco investimento em cursos de áreas menos nobres (humanas, por exemplo).

Fonte: elaborado pela autora.

Como demonstra o quadro 27, docentes e técnicos das duas instituições apontavam como aspectos positivos das universidades públicas: (a) a excelência acadêmica; (b) a inserção nacional e internacional; (c) a existência de um corpo de funcionários qualificado; e, (d) o investimento em pesquisa. Verificou-se que se atribuía a excelência acadêmica ao somatório dos fatores “b”, “c” e “d” (produção intelectual, inserção nacional e internacional, etc.). Reconhecia-se, portanto, que o alcance desta condição de excelência era determinado por fatores de ordem institucional. Curiosamente, apenas um técnico da UFC associou a ideia de mérito dos candidatos aprovados em processos seletivos concorridos à ideia de excelência das instituições públicas de ensino superior.

É importante destacar que a menção à qualificação do corpo de funcionários como um aspecto positivo das universidades públicas indicava a imagem que os entrevistados tinham de si e pode ser vista como um autoelogio. Cabe salientar também que, neste momento da entrevista, os docentes elogiavam apenas a qualificação de seus pares, enquanto os técnicos elogiavam a qualificação de seus pares e também de docentes. Embora tenha se observado mudanças no discurso de alguns agentes ao longo das entrevistas, é significativo que os docentes tenham espontaneamente mencionado apenas a seus pares como funcionários qualificados – o que pode ser um indício de que entendiam haver graus distintos de competências e/ou legitimidade para versar sobre e atuar nas universidades.

Ainda no que tange aos aspectos positivos das universidades públicas, cabe mencionar a menção à gratuidade do ensino feita por um técnico:

[Trecho 1] Eu acho até um certo egoísmo das universidades privadas. Eles não querem saber se o aluno pode pagar ou não pode. Tem então que correr para o FIES, não é todo mundo que pode pagar uma mensalidade cara. E ainda vai ajustando... Na universidade pública, o aluno tem todas as condições de fazer... sem aquele custo. Tem a vantagem de se fazer uma universidade pública e gratuita. É para todo mundo (técnico da UFC).

O uso do termo “egoísmo” para descrever a forma de agir das universidades privadas sinaliza que o técnico as imagina como instituições autocentradas – centradas nos próprios interesses. Para o entrevistado, a frequência à universidade pública constituiria por si só uma vantagem, a qual poderia ser ampliada diante da gratuidade do ensino – ideia que é sinalizada pela construção: “Tem a vantagem de se fazer uma universidade pública e gratuita”, onde utiliza-se do conectivo “e” para demarcar a adição de uma vantagem à outra. A gratuidade do ensino ainda é apresentada como condição que permite a transposição de barreiras de acesso ao ensino superior (“Na universidade pública, o aluno tem todas as condições de fazer... sem aquele custo”, logo, “É para todo mundo”).

Docentes e técnicos das duas instituições apontavam como aspectos negativos das universidades públicas: a infraestrutura deficitária e algumas complicações orçamentárias – contingenciamento, imprevisibilidade e descontinuidade. De acordo com um docente da UFC que se referia ao orçamento destas instituições: “ora tem dinheiro, ora não tem dinheiro. Fica esse ‘puxa e cobre’, ‘puxa e cobre’”. O docente afirmava então que o orçamento das universidades públicas era imprevisível e também se utilizava de um argumento de prova por analogia para afirmar que o orçamento, muitas vezes, era insuficiente. Através da metáfora de um lençol curto que não cobre a totalidade de uma pessoa, o docente buscava sustentar a sua

afirmação de que o orçamento, muitas vezes, não cobria as despesas e que caberia aos agentes universitários em cargos administrativos tentar gerir tais recursos (“puxando” recursos de um lado e “cobrindo” as despesas do outro) (CHARAUDEAU, 2017).

Às universidades privadas, de modo geral, atribuía-se uma boa infraestrutura em virtude dos volumes de investimento que recebiam. Complementarmente, ainda que destinatárias de maiores volumes de investimentos financeiros, atribuía-se negativamente às universidades privadas a condição de subordinação ao mercado. Na visão de alguns entrevistados, esta subordinação colocaria em risco a oferta de cursos não lucrativos e a realização de atividades de pesquisa e extensão pelo corpo docente e discente.

Tendo em vista a dimensão dos constrangimentos exercidos pelo mercado sobre as instituições universitárias, os entrevistados das duas universidades pesquisadas afirmavam que a autonomia estaria mais bem representada nas universidades públicas – autonomia que se manifestava tanto na dimensão de gestão de atividades econômico-administrativas quanto na dimensão didático-científica. Como alertava um docente:

[Trecho 2] A autonomia universitária também consiste que todas as nossas instâncias de direção, todas as nossas instâncias administrativas [na universidade pública] são compostas por colegas, por professores. Eu tenho um cargo e uma carreira nesta instituição, o que é totalmente diferente nas universidades que não têm esta autonomia. As universidades particulares têm um gerente, esse gerente é um homem de negócios e a universidade tem que dar lucro. Ela não atende às necessidades da sociedade ou atende às necessidades do colegiado... Ela não tem um colegiado constituído para atuar junto à sociedade. Não, ela vai atender às demandas do mercado. E a demanda do mercado é o que? O diploma. Então o que as universidades fazem? Dão aula. São pouquíssimos os grupos de pesquisa, pouquíssimas iniciativas de extensão... [...] O professor vai ali para dar aula e não pode receber muitas reclamações, porque se tem muita reclamação do público discente... ele não tem autonomia nem na sala de aula dele. Então são dois sistemas diferentes (docente da UFC).

Na visão deste entrevistado, a gestão da universidade realizada por docentes seria condição para o exercício mais livre da autonomia universitária – assegurando que as decisões cotidianas fossem tomadas por agentes do próprio campo, cientes das “regras do jogo”. Novamente a universidade privada é descrita como autocentrada, tendo em vista que “não atende às necessidades da sociedade ou atende às necessidades do colegiado” – as demandas que atende seriam provenientes do mercado e voltadas aos próprios interesses, uma vez que “a universidade tem que dar lucro”. Do seu ponto de vista, a subordinação à lógica do mercado implicaria o atendimento de apenas um dos eixos do tripé ensino-pesquisa-extensão (“O que as universidades [privadas] fazem? Dão aula”).

O imaginário destes intérpretes da Lei de Cotas era, então, preponderantemente positivo quanto às universidades públicas. Estas instituições eram vistas como detentoras de qualidades valorizadas no campo universitário (excelência acadêmica, corpo de funcionários altamente qualificados e maior grau de autonomia), ainda que vivenciassem limitações decorrentes de seus orçamentos – este era o imaginário que regulava as ações sociais no exercício de suas funções (BACZKO, 1991). De acordo com um docente da UFC: “As universidades federais brasileiras são as melhores – têm autonomia, pesquisa... Conseguiram se consolidar e formar redes, elas são um patrimônio desta nação”.

Depreende-se, assim, que estes agentes entendiam que a universidade pública cumpriria de maneira mais satisfatória com as funções que atribuíam às universidades brasileiras. Isso porque as universidades públicas se dedicariam mais ao tripé ensino-pesquisa-extensão, assim como atenderiam a demandas para além dos próprios interesses. Desta perspectiva, a existência da universidade pública estaria mais bem justificada e seria uma instituição que contaria com maior legitimidade social.

Quando os entrevistados foram questionados a respeito de como qualificariam a própria universidade, predominaram atributos positivos nas respostas. A seguir, destacam-se os trechos que representam a maioria das respostas obtidas em cada categoria:

Quadro 28 – Atributos da própria universidade, de acordo com os entrevistados por instituição:

Atributos da própria universidade		
	Docentes	Técnicos
UFC	<p>“Eu descreveria a UFC como uma grande instituição. Ela é, talvez, uma das maiores do norte e do nordeste... do nordeste, com certeza. Recentemente no <i>ranking</i> universitário, ela ultrapassou ligeiramente as universidades da Bahia e de Pernambuco... Em termos de produção a gente consegue perceber na universidade o tripé universitário funcionando muito bem – tanto ensino, quanto a pesquisa, quanto a extensão. A gente tem vários cursos muito bem posicionados nacionalmente... Na pós-graduação a gente tem também cursos muito produtivos e que são de excelência... Então, eu acredito que seja uma universidade de relevância nacional.”</p> <p>“É uma universidade de boa reputação. [...] Os professores são altamente comprometidos com a formação e a especialização dos alunos inúmeros estudantes que ganharam prêmios lá fora.”</p>	<p>“Em termos estruturais, é uma universidade grande. Em alguns cursos tem uma estrutura muito nova, que eu pude conhecer. Tem estrutura ampla, os professores são qualificados, os cursos têm nota de qualificação na CAPES excelentes.”</p> <p>“É uma das melhores universidades federais do país, ela está sempre bem colocada nos <i>rankings</i> ... é uma honra trabalhar na UFC hoje.”</p>

UFRGS	<p>“Eu vejo a UFRGS como uma universidade de relevância nas áreas de ensino e pesquisa... Ela tem inserção nacional e internacional.”</p> <p>“É de excelência. Tem cursos que são bem avaliados pela CAPES, a formação que dá é de qualidade... Os estudantes da graduação têm notas muito boas no Enade. É uma universidade que tem grupos de pesquisa importantes... também tem iniciativas de extensão interessantes em algumas áreas.”</p>	<p>“Ela é uma boa universidade, é de excelência, tem vários professores bem competentes.”</p> <p>“A UFRGS é uma universidade bem avaliada pelos seus cursos – tanto na graduação quanto na pós. A gente sempre ouve falar dos bons desempenhos que ela tem. É uma universidade importante no país.”</p>
--------------	--	---

Fonte: elaborado pela autora.

Entre os docentes e técnicos das duas universidades, predominavam referências ao desempenho obtido em avaliações para atestar a qualidade das instituições. Comparativamente aos técnicos, verificou-se que os docentes também se referiam frequentemente a outros dois aspectos que eram vistos como positivos em suas instituições: o desenvolvimento de pesquisas e a inserção internacional. A menção às pesquisas foi feita por 4 docentes (2 da UFC e 2 da UFRGS) e a menção à inserção internacional foi feita por 3 docentes (1 da UFC e 2 da UFRGS). Pode-se inferir então que as funções desempenhadas pelos docentes tenham contribuído para que identificassem ambos os aspectos como capazes de conferir maior valor às instituições no campo universitário.

A menção da excelência acadêmica das duas universidades pesquisadas, fundamentada pelo bom desempenho em avaliações e pela inserção nacional e internacional, sinaliza que havia certa correspondência entre os imaginários positivos das universidades federais em geral e das universidades nas quais atuavam os entrevistados. No que tange à menção ao bom desempenho obtido pelas universidades pesquisadas, pode-se dizer que servia como um argumento de prova pela autoridade do outro – sendo o outro representado pelas entidades que promoviam as avaliações (CHARAUDEAU, 2017). Ademais, a referência às posições em *rankings* dá indícios de que a valoração das instituições no campo universitário é definida em certa medida de forma relacional – ou seja, em função da posição de dada universidade em relação às demais instituições.

É interessante notar que, em todas as ocasiões nas quais se fez menção a uma avaliação ou a um *ranking* de desempenho para atestar a qualidade destas universidades, os entrevistados dispensaram a apresentação destes instrumentos (Enade, avaliação trienal da CAPES, etc.). Esta atitude dá indícios de que é suposto o compartilhamento de certos saberes socioculturais relevantes entre os agentes que integram uma comunidade universitária, certa

base comum (*common ground*) sobre o campo universitário – o que viabilizaria conferirem mais força aos seus argumentos ao citarem os bons desempenhos (VAN DIJK, 2004).

Além dos elogios às suas próprias universidades, os entrevistados também fizeram críticas às mesmas. Dois dos docentes as designaram como “conservadoras”.

[Trecho 3] Desde a sua criação, é uma universidade que eu classificaria como conservadora. Por exemplo, nas últimas greves nacionais a UFC é uma das últimas instituições a aderir. [...] Nós temos a universidade ocupada [por estudantes], mas mesmo assim os professores não se mobilizaram para isso. [...] A nossa atual reitoria tem tido uma ação progressista e, muitas vezes, a categoria [docente] não acompanha esse processo (docente da UFC).

[Trecho 4] Esta é uma instituição grande, complexa, dinâmica... organizada de tal modo que núcleos e unidades bastante independentes se articulam de maneira tensa e conservadora (docente da UFRGS).

A partir destes dois trechos, infere-se que a velocidade de resposta das instituições a demandas e/ou estímulos diversos decorre não apenas de sua capacidade de resposta, mas também dos interesses em promover mudanças. O trecho 3 foca nos agentes e sinaliza que, por vezes, há desencontro de interesses no interior da própria comunidade universitária. Já o trecho 4 foca nos núcleos e unidades e sinaliza que, alguns deles, agem de modo a fazer prevalecer os interesses destas partes sobre o todo. Nos dois casos, de forma explícita ou implícita, afirma-se a existência de interesses de agentes burocráticos exercendo influências sobre as tomadas de ação institucionais.

Dois técnicos ainda apontaram as limitações impostas pelos recursos disponíveis como aspectos negativos das próprias universidades.

[Trecho 5] [...] como toda a universidade pública [a UFC] tem os seus defeitos, às vezes as verbas não cobrem a demanda... Mas em termos de qualidade de cursos, o andamento... são excelentes (técnico da UFC).

[Trecho 6] [...] Talvez [a UFRGS] peque um pouco na infraestrutura, eu fico ainda me perguntando se a estrutura da universidade permite que ela desenvolva tudo o que ela quer desenvolver e se manter num patamar de excelência (técnico da UFRGS).

No trecho 5, a menção às verbas insuficientes em algumas ocasiões reforça a afirmação do docente da UFC que chegou a comparar o orçamento destinado às universidades federais a um lençol curto. No trecho 6, além de se reforçar as afirmações sobre a infraestrutura deficitária nas universidades federais, aponta-se um risco: esta limitação pode comprometer as possibilidades da UFRGS de “se manter num patamar de excelência”.

A fim de compreender o imaginário que os guiava em relação ao campo universitário, os entrevistados foram questionados sobre qual o modo mais acertado de se estabelecer quem deveria ter acesso ao ensino superior no país. A aprovação em processo seletivo (vestibular ou Sisu) para a ocupação de uma vaga neste nível educacional foi entendida como “importante” ou “necessária” pela maioria dos entrevistados. Ao designarem a aprovação em processo seletivo deste modo, deixavam implícito o entendimento de que haveria pouca margem para a ação e/ou proposição de mecanismos alternativos para a definição da ocupação de vagas.

Ao se analisar as justificativas apresentadas pelos entrevistados, verificou-se que eles as fundamentavam com o mesmo tipo de argumento. Parte dos entrevistados entendia a aprovação como importante, pois, asseguraria que os futuros estudantes possuísem certo nível de conhecimento para o ingresso nas universidades. Parte dos entrevistados entendia a aprovação como necessária, sobretudo no setor público, pois, estabeleceria um critério mensurável para a ocupação de vagas – contribuindo, em certa medida, para a gestão de recursos escassos. Em ambos os casos, os entrevistados utilizavam-se de argumentos de prova pelo peso das circunstâncias e de sua contrapartida (porque as circunstâncias são tais que é importante averiguar se os candidatos têm conhecimento suficiente e porque é necessário gerir recursos escassos → adota-se tal forma de agir) (CHARAUDEAU, 2017).

Quadro 29 – Visão dos processos seletivos para o acesso ao ensino superior, de acordo com os entrevistados por instituição:

Os processos seletivos para o acesso ao ensino superior são:		Importantes	Necessários	Outra resposta	Não respondeu
UFC	Docentes		2	2	
	Técnicos	2	2		1
UFRGS	Docentes		3	1	
	Técnicos		3		1

Fonte: elaborado pela autora.

Como demonstra o quadro 29, predominava entre os entrevistados o entendimento de que a aprovação dos candidatos em processos seletivos era necessária – portanto, a maioria dos entrevistados justificava a existência destes processos visando um fim: a gestão eficiente de recursos escassos. Apenas três entrevistados admitiram o desejo da extinção dos processos seletivos mais tradicionais (vestibular e Sisu) e/ou que eles fossem modificados a fim de suprir a necessidade de gestão dos recursos – estes três entrevistados eram docentes.

[Trecho 7] No meu entender, a universidade deveria ser para quem quisesse fazer. Deveria ter auditórios como salas de aula e as pessoas viriam e assistiriam. O que elas optariam cursar deveria ser definido depois de 2 anos. Uma forma ampliada para todos, eu acho que a universidade deveria ser para todo mundo. Agora, obviamente, você vai dizer: tem dinheiro para isso? Não, não tem. Para criar estas estruturas para todos não tem. Então o que eu acho que a gente deveria aplicar era um sistema que a gente pudesse privilegiar as populações mais pobres. O que significa tirar a população mais ricas das universidades públicas? Não, mas pressionar as universidades particulares – porque elas não tem a mesma qualidade que as universidades federais? (docente da UFC).

[Trecho 8] Eu acho que tem outras formas de se fazer [a definição de quem deve acessar ao ensino superior no país], mas talvez tenha que ter esta expansão universitária – que ninguém sabe se vai voltar a ter (docente da UFC).

[Trecho 9] Eu não acho que a gente possa não ter. Eu acho que os nossos processos seletivos são “cafês pequenos”, eu acho eles modestos, pouco ambiciosos... eu acho que as pessoas não se empenham em produzir processos seletivos de um modo autoral. A gente precisava associar outros tipos de relação com estes candidatos para poder dar valor nas avaliações a outras coisas, ou seja, a gente deveria conhecer mais estas pessoas que querem estar aqui... de onde elas vêm e porque elas querem estar aqui, não só se elas sabem matérias fragmentárias e etc. Conhecer estas matérias, em muitos casos, se faz pertinente – como no caso das Exatas... [...] Mas acho que nada justifica nosso vestibular enciclopédico, que é um bastião intocável... Ter alguma espécie de exame não quer dizer, necessariamente, ter isso o que a gente tem e acho que poderia ter outras coisas associadas como memoriais... Eu acho que os alunos poderiam submeter memoriais que fossem avaliados por equipes constituídas pelas próprias unidades que vão entender que aluno procuram e esses atributos demográficos que as cotas contemplam podem então ser associados a estes processos muito facilmente. Pode-se querer a diversidade e os memoriais auxiliam nisso (docente da UFRGS).

No trecho 7, o docente demonstra simpatia pela extinção de processos seletivos, porém, assim como os entrevistados anteriores, sustenta que o peso das circunstâncias (financeiras) exige a seleção dos candidatos às vagas no ensino superior. De forma distinta aos demais e diante das mesmas circunstâncias, sugere não apenas a adoção de critérios para privilegiar candidatos de baixa renda como também a criação de condições para que se reduzam as pressões exercidas sobre o setor público. No trecho 8, o docente admite a possibilidade de que a ocupação das vagas no ensino superior se realize de forma alternativa aos processos seletivos, entretanto, sustenta que o peso das circunstâncias (vagas limitadas e falta de previsão de nova expansão) inibe esta via de ação. Nos trechos 7 e 8, adotam-se justificativas que recorrem a uma visão sistêmica da educação superior – o foco deixa de ser apenas o processo seletivo e passam a ser também as pressões sobre os setores público e privado, assim como o número de vagas disponíveis neste nível de ensino.

No trecho 9, o docente defende a existência de processos seletivos, porém, em moldes distintos ao do vestibular. Em parte, a crítica a este tipo de exame decorreria do volume e formato de provas com disciplinas fragmentárias (“vestibular enciclopédico”). A seu ver, a

continuidade deste tipo de processo seletivo seria o reflexo da falta de empenho dos agentes “em produzir processos seletivos de um modo autoral” e da tradição do vestibular, levando-o a se tornar um mecanismo fortemente estabelecido (“bastião intocável”). As afirmações do docente sinalizam o entendimento de que o funcionamento do campo universitário seja caracterizado, em certa medida, pela reprodução de mecanismos defasados e pelo pouco espaço para a inovação.

Como figuras de autoridade no campo universitário, pode-se dizer que os três docentes fizeram uma leitura mais ampla deste campo e deram indícios de soluções ao problema público da desigualdade de acesso ao ensino superior – quais sejam: priorização de pessoas de baixa renda para a aprovação nos processos seletivos; pressão sobre o setor privado a fim do aprimoramento de sua qualidade, visando a conseqüente redução da demanda pelo setor público; ampliação de vagas; e, inovação nos moldes dos processos seletivos.

Na continuidade, passa-se a apresentar com maior detalhe as interpretações da Lei de Cotas e dos aspectos estruturantes da política.

9.2.2 As interpretações relativas aos três eixos do discurso político (diagnóstico do problema público, solução a ser adotada e possíveis efeitos da solução)

Os agentes entrevistados reconheciam a existência do problema público da desigualdade de acesso ao ensino superior brasileiro e faziam diagnósticos do mesmo. Verificou-se que docentes e técnicos das duas instituições sustentavam elementos relativos a diagnósticos de contexto e de tendência em suas argumentações. Apenas alguns docentes sustentavam elementos relativos a diagnósticos políticos (SECCHI, 2016).

Quadro 30 – Tipos de diagnósticos por função do entrevistado e por universidade de atuação:

			Diagnósticos do problema público	
			Docentes	Técnicos
UFC	Diagnóstico de contexto			Diagnóstico de contexto
	- Origem e histórico - Sociocultural - Político			- Origem e histórico - Sociocultural
	Diagnóstico de tendência			Diagnóstico de tendência
	- Problema estável - Problema súbito			- Problema em declínio

UFRGS	Diagnóstico de contexto	Diagnóstico de contexto
	- Origem e histórico - Sociocultural - Político	- Origem e histórico - Sociocultural
	Diagnóstico de tendência	Diagnóstico de tendência
	- Problema estável	- Problema estável

Fonte: elaborado pela autora.

Todas as categorias de entrevistados apontavam a mesma origem ao problema: as deficiências do ensino básico público (escolas com estruturas precárias, falta de professores, etc.) resultariam na existência de condições desiguais entre os seus egressos e os egressos de escolas privadas na concorrência por vagas nas instituições de ensino superior. Parte dos entrevistados citava também dois agravantes socioculturais ao problema da desigualdade de acesso ao ensino superior: a desvalorização da educação como investimento público e o fenômeno do racismo.

A desvalorização da educação como investimento público foi mencionada como agravante do problema por 3 docentes (2 da UFC e 1 da UFRGS) e por 2 técnicos (1 da UFC e 1 da UFRGS). Destacam-se os seguintes trechos:

[Trecho 10] Alguma coisa aconteceu no Brasil nos anos 50... acho que nos anos 70 ou 80, não me lembro bem... que, no meu modo de ver, a qualidade do ensino público caiu. Mas caiu de uma maneira vertiginosa. Com a queda ou com o descenso das escolas públicas começaram a surgir as escolas privadas, começaram a surgir os empresários de escolas privadas. [...] E, hoje, a escola pública tem muita deficiência: professores mal remunerados, sem estímulo à docência, sem isso e sem aquilo... (docente da UFC).

[Trecho 11] O Brasil tem esta dívida histórica com a educação, a gente sempre foi muito descuidado com a educação, ela ainda é um privilégio – uma tristeza. [...] A gente ainda tem alunos de classes mais confortáveis ocupando os postos de universidades que são tidas como de excelência, então é difícil pensar numa saída considerada a nossa história de descaso com a educação (docente da UFRGS).

A desvalorização da educação é apresentada como histórica e como realidade que afetaria aqueles que frequentam a escola pública. Ambos os relatos deixam também implícito o entendimento de que, a despeito de sua desvalorização como investimento público, a educação não deixou de ser destino do investimento de alguns grupos – razão pela qual surgem os “empresários da educação” (trecho 10) e pela qual ela é alçada à condição de “privilégio” (trecho 11). A desvalorização seria um agravante ao problema público porque contribuiria para conformar um cenário de crise para parte do sistema educacional.

O fenômeno do racismo foi mencionado como agravante do problema por 5 docentes (2 da UFC e 3 da UFRGS) e por 3 técnicos (2 da UFC e 1 da UFRGS). Destacam-se os seguintes trechos:

[Trecho 12] As populações negras e indígenas sofreram processos muito intensos. Os indígenas foram destruídos no Ceará até simbolicamente – até foi decretado que não existiam. Também o processo de escravização foi muito violento. Eu fiquei muito impressionado quando eu estive na Universidade Federal da Bahia, estado onde tem uma população negra visível, né? É muito forte. E é muito impressionante quando a gente entra na universidade, muda. Se você entrar na universidade, você vai ver que o negro não está dentro da universidade. Você vai ver o curso de Direito, o curso de Medicina e eles não estão ali. A população da Bahia “fica branca” quando você olha estes cursos. [...] São desigualdades historicamente existentes no Brasil (docente da UFC).

[Trecho 13] O país tem uma dívida muito grande com os negros. [...] A gente sabe que o número de negros na universidade é muito pequeno, né? Eles não tiveram as mesmas oportunidades que a maioria (técnica da UFC).

[Trecho 14] Como o Brasil não teve uma política efetiva de inclusão da população negra – tanto no ensino quanto no trabalho –, ela ficou numa situação econômica... social grave. Quase se “cola” classe social e raça. Não é a mesma coisa, mas a gente sabe que a pobreza no país tem cor e essa cor é negra – desde lá o Florestan Fernandes, desde os anos 50 (docente UFRGS).

Nos três trechos destacados, os intérpretes da Lei de Cotas afirmam que as populações negra e indígena vivenciam desigualdades de oportunidades históricas – o que demarca o racismo existente no país. No trecho 12, o docente alerta para o fato de que a destruição de uma população pode se dar de maneira física e simbólica – ambas as formas por ele entendidas como violentas. Logo, ao afirmar que a população da Bahia “fica branca” no interior da Universidade, deixa implícita a ideia de que existam mecanismos de violência simbólica agindo através desta instituição. No trecho 13, o técnico deixa implícita a ideia de que o oferecimento desigual de oportunidades à população negra exige uma contrapartida – pagar “uma dívida muito grande com os negros”. No trecho 14, o docente alega que o entrecruzamento de mecanismos de exclusão no Brasil (pobreza e racismo) decorre de uma postura passiva do Estado (“a gente sabe que a pobreza no país tem cor e essa cor é negra”). O docente ainda cita o sociólogo brasileiro Florestan Fernandes, reconhecido estudioso das relações raciais no país, para conferir mais força ao seu argumento – utilizando-se, então, de um argumento de prova pela autoridade do outro (CHARAUDEAU, 2017).

Em seus diagnósticos, 4 docentes (2 da UFC e 2 da UFRGS) citaram agentes que levantaram o problema público da desigualdade de acesso ao ensino superior e fizeram com que ele ganhasse relevância, quais sejam: os movimentos sociais e o governo federal. Entre os movimentos sociais, os docentes mencionavam a importância da atuação do movimento negro

na defesa das ações afirmativas; já no que se referia ao governo federal, mencionava-se a atuação do governo petista como decisiva para que as ações afirmativas se transformassem em política pública.

Tendo em vista que se reconhecia a existência de um problema público a ser sanado, questionou-se os entrevistados a respeito de suas interpretações sobre o estabelecimento da obrigatoriedade das cotas nas universidades federais. Todos os entrevistados se manifestaram favoravelmente, ainda que justificassem seus posicionamentos de maneiras distintas. Os trechos selecionados são ilustrativos:

Quadro 31 - Interpretações predominantes sobre a obrigatoriedade de cotas nas universidades federais, por função do entrevistado e por instituição:

Interpretação sobre a obrigatoriedade das cotas		
	Docentes	Técnicos
UFC	<p>“A obrigatoriedade [das cotas] foi necessária, uma questão de justiça. Tem que ser política pública, né? Não pode ser por adesão [voluntária]. Como é que vai inovar se a gente não é chamado?”</p>	<p>“Eu acho que a universidade deveria ter a liberdade para escolher algumas questões como processos seletivos [SISU ou vestibular], mas existem outras questões que se o Ministério [da Educação] não estabelecer vão causar maiores conflitos – como é o caso das cotas, por exemplo.”</p> <p>“Eu acho que foi legítimo. Não foi uma decisão? Então a universidade tem que acatar e tem que fazer.”</p>
UFRGS	<p>“Foi necessária [a obrigatoriedade das cotas], considerando que o Brasil sempre teve esse histórico de descaso com a educação, é quase ingênuo achar que isso vai ser resolvido pelo bom senso. Eu acho que tem que ter leis que garantam isso para, pelo menos, existir ações afirmativas porque se deixar para que cada núcleo resolva a gente tem grandes chances de nunca encarar esta situação de frente. Eu acho que a obrigatoriedade ‘põe o problema na mesa’ e, pouco a pouco, deve ser aprimorada a política – é um ponta-pé inicial. Não havendo a obrigatoriedade teria avançado muito menos – se tivesse avançado.”</p>	<p>“Eu acho que, de vez em quando, alguém tem que vir ‘passar uma caneta’... Por exemplo, quando eu comecei a frequentar a universidade há muitos anos atrás já se falava da reestruturação administrativa das universidades... Não aconteceu. Em questão administrativa, a outra universidade onde eu atuava continua igualzinha. Em Porto Alegre, aqui está se tentando remodelar um pouco, mas não se consegue mudar porque não tem ninguém que ‘passe uma caneta’ – se não ‘passar uma caneta’, não vai mudar. Por um lado, pela questão da comodidade... mas tem que ter uma mudança drástica e alguém tem que ter a coragem de ‘passar a caneta’. [...] Eu enxergo que ela faça a recomendação e as pessoas: ‘opa, tem coisa nova vindo aí’ e depois ela ‘passa a caneta’ para poder a coisa funcionar porque se ficar muito na escolha de quem quer não vai acontecer.”</p>

Fonte: elaborado pela autora.

Na UFC, predominava o entendimento de que a obrigatoriedade das cotas seria uma indução à inovação nas universidades federais. Na UFRGS, predominava o entendimento de que a obrigatoriedade das cotas viabilizaria a discussão do problema público e da responsabilidade das universidades federais junto às soluções cabíveis. Infere-se que a predominância de interpretações distintas nestas duas instituições possa ser o reflexo dos antecedentes que registravam em relação às ações afirmativas: como a universidade cearense não tinha experiência anterior com cotas, os intérpretes entrevistados viam a obrigatoriedade como um estímulo; e, como a universidade gaúcha tinha experiência anterior com cotas, os intérpretes entrevistados viam a obrigatoriedade como uma condição que viabilizaria o envolvimento de outras instituições universitárias com o debate e a solução do problema.

Como destacou um docente da UFRGS:

[Trecho 15] Agora tem lei federal, mas a Universidade escolheu esta política [de cotas] autonomamente muito antes da lei. Então nós, aqui, não temos como desculpa... não temos como esgrimir a ferida da autonomia universitária. Não temos. Porque nós não estávamos “sob bala” e mesmo aí nós temos um espaço de escolha, né? Então o MEC pressionou bastante, mas não foi assim com um revólver na nossa cabeça. E a gente quis. Então agora vamos fazer (Docente UFRGS).

Conforme a sua interpretação, mesmo o período que antecedeu à Lei de Cotas foi marcado por pressões que influenciaram a instituição a aderir às ações afirmativas – implicitamente, o docente fazia menção à política de indução do Reuni, a qual a UFRGS veio a aderir, e à consequente adoção de cotas em 2007. A partir destes acontecimentos, o docente entendia que seria possível contra-argumentar eventuais opositores à medida que pudessem existir entre a comunidade universitária da UFRGS e que viessem a alegar o desrespeito da Lei à autonomia universitária.

De maneira geral, nas duas universidades, os posicionamentos favoráveis à obrigatoriedade estabelecida pela Lei de Cotas partiam do entendimento de que havia legitimidade na ação do governo – legitimidade que determinaria seu “direito de dizer ou fazer” (CHARAUDEAU, 2017). Tratava-se de uma legitimidade fundada na ideia de que o governo e o conjunto de agentes políticos que estiveram envolvidos com a elaboração da lei federal são autoridades legais – o que significa que os agentes burocráticos entrevistados reconheciam a autoridade dos outros “servidores do Estado” (WEBER, 2008).

A despeito de não se oporem à obrigatoriedade de cotas nas universidades federais, a via de ação adotada pelo governo foi descrita de diferentes maneiras pelos entrevistados.

[Trecho 16] O que eu sei é que é uma determinação do governo federal, que é “o dono da bola”. Quem paga... E [determinação] dos deputados, dos senadores... Tem que ter uma porcentagem de cotas para estudantes pretos, indígenas... Tem que ter. A minha opinião, pessoal, sobre isso eu acho que é o que menos importa (docente da UFC).

[Trecho 17] Eu acho que é importante [instituir cotas], mesmo que seja no “canetaço”. [...] E eu não imagino que, quando se chega nos números, naquele momento: agora é... Eu não imagino que seja uma coisa feita do além, porque se tu vem conversando há 200 anos uma coisa e de repente dá um “canetaço” alguém pensou... faz 200 anos que tem alguém pensando nisso então se chegou a hora do “canetaço” que seja (técnico da UFRGS).

No trecho 16, o docente se utiliza da metáfora de um jogo de futebol para descrever a via de ação do governo federal: o governo é descrito como o “dono da bola”, ou seja, como o dono de recursos e capaz de determinar as regras do jogo. No trecho 17, o técnico enfoca o poder de decisão do governo e de seus enunciados performativos (BOURDIEU, 2008) – enunciados dispostos no texto da Lei e corroborados pela assinatura da presidenta da República, os quais instituíram a obrigatoriedade de ações por parte das universidades federais (ação designada pelo termo “canetaço”). Ambos os entrevistados faziam menções a recursos estatais – recursos de tipo material ou simbólico. Além disso, ambos reforçam o entendimento de que as interpretações alegadamente favoráveis à obrigatoriedade das cotas se fundamentavam nas ideias de legitimidade e de autoridade dos agentes envolvidos na elaboração e criação da Lei de Cotas.

Cabe salientar que o posicionamento favorável de grande parte dos entrevistados quanto à obrigatoriedade de cotas estabelecida pela lei federal se dava pelo entendimento do mérito da medida – qual seja: tentar solucionar ou abrandar o problema da desigualdade de acesso ao ensino superior brasileiro. Somadas as interpretações de que (a) havia mérito na lei federal, (b) os propositores eram autoridades legais e (c) o governo e os agentes políticos envolvidos tinham legitimidade para dizer ou agir, é que se obtinha certa conformidade entre os intérpretes da Lei de Cotas entrevistados.

Como salientou um docente da UFRGS:

[Trecho 18] Eu acho que os agentes... e o Senado e a Câmara têm respostas bem surpreendentes às vezes, mas os agentes estão agindo em resposta e a gente tinha um contexto bastante favorável para que algumas pressões de fato chegassem àqueles agentes na época. Então eu acho que esta lei foi uma resposta a pressões antigas, históricas, robustas... que, do jeito que a gente estava naquele momento, tinha força. [...] eu não estou te dizendo: “Ah, eu acho que sim. Que o MEC tem que ser bem centralista e autoritário”. Não. No caso específico destas lutas, eu acho que elas foram lutas densas, longas, eu acho que foi uma vitória de lutas. É diferente do primeiro burocrata chegar e dizer: “Isso agora é assim para todo mundo” (docente da UFRGS).

A justificativa apresentada pelo docente permite inferir que, em alguns casos, a conformidade às determinações da Lei de Cotas também pode ter sido influenciada por sua legitimidade social – uma vez que corresponderia a uma resposta dada a pressões sociais.

De todo modo, ainda que houvesse nuances entre as justificativas apontadas para os posicionamentos favoráveis à obrigatoriedade de cotas, verificava-se um entendimento comum entre todos os entrevistados. Para eles, as universidades federais dispõem de autonomia, mas não de soberania – isso porque elas teriam autonomia restrita ao exercício de suas atribuições, as quais as legitimam, e teriam como referência o benefício da sociedade (DURHAM, 1989).

Os entrevistados viam a criação de cotas através da lei federal como uma medida “válida”, “emergencial”, “necessária” ou “justa” para solucionar o problema público da desigualdade de acesso ao ensino superior brasileiro.

Quadro 32 - Qualificação da criação de cotas através de lei, por função do entrevistado e instituição:

A criação de cotas, por lei, foi uma medida:		Válida	Emergencial	Necessária	Justa
UFC	Docentes		1		1
	Técnicos	2			1
UFRGS	Docentes			1	3
	Técnicos	1		2	1

Fonte: elaborado pela autora.

Ao qualificarem a medida como “válida”, enfoca-se a sua dimensão instrumental e deixa-se implícito o entendimento de que seria uma das soluções possíveis de serem adotadas. Ao qualificarem a medida como “emergencial”, deixa-se implícito o entendimento de que ela não apenas deve ser aplicada em dadas circunstâncias como também deveria observar certa temporalidade de ação. Ao qualificarem a medida como “necessária”, deixa-se implícito o entendimento de que ela é a solução a ser adotada e afasta-se a ideia de que adotá-la seja opcional. Ao qualificarem a medida como “justa”, enfoca-se a sua dimensão valorativa e deixa-se implícito o entendimento de que as desigualdades sobre as quais atua são injustas.

Cabe destacar que a criação de cotas foi qualificada como “justa” por, pelo menos, um entrevistado de cada categoria. Infere-se então que, para estes entrevistados, a Lei de Cotas atue sobre uma realidade injusta e redistribui oportunidades de acesso ao ensino superior brasileiro. A qualificação menos utilizada foi a de que a criação de cotas é uma medida

“emergencial”, tendo sido empregada por um docente. Infere-se então que, para este entrevistado, a Lei de Cotas deve ser aceita como concessão temporária diante da gravidade do problema público e da necessária intervenção imediata a fim de solucioná-lo.

Apesar de se manifestarem favoravelmente à obrigatoriedade das cotas nas universidades federais e de assim qualificarem a criação das cotas por lei, os intérpretes também faziam críticas às condições de implementação da medida.

[Trecho 19] O governo impõe demandas de políticas, mas não oferece os recursos apropriados para a coisa funcionar. Então tu tens o novo, mas trabalhas com o velho. O novo seriam as vagas, as proposições do governo em abrir mais... em ampliar mais... mas a universidade está inserida em um espaço restrito, né? (técnico UFRGS).

[Trecho 20] Uma vez para alguém e eu repito para ti: a verificação racial é difícil, mas esta da renda é trabalhosa. Não é que ela seja difícil, ela é muito trabalhosa. Bom, a gente sabe da dificuldade que as universidades públicas têm para mobilizar pessoas para fazer coisas trabalhosas – precisa muita gente, precisa que elas estejam lá... elas vão trabalhar... elas trabalham em horas (docente UFRGS).

[Trecho 21] [...] existe a norma, mas ela precisa ser regulada dentro da instituição... Eu acho que em algumas universidades não se observou a peculiaridade dos cursos. Em nenhum momento é negativo o fato de ter sido implementada as cotas, infelizmente o que faltou foi um olhar mais amplo. [...] Aqui, alguns alunos entraram na justiça – com toda a razão – por conta deste dispositivo legal: a partir do momento que a universidade que submete à lei, ela tem que cumprir todos os dispositivos da lei. Então se ela me garantiu o ingresso, ela tem que me garantir a formação no mesmo nível de que tem condições de pagar [por materiais para práticas, por exemplo]. [...] O problema não é legislativo, é mesmo operacional (técnico da UFC).

De acordo com o técnico da UFRGS, havia um descompasso entre a criação de medidas governamentais e a disponibilização de recursos por parte do governo federal – implicando em restrições materiais que devem ser dribladas rotineiramente pelos agentes burocráticos (“tu tens o novo, mas trabalhas com o velho”). Para o docente da UFRGS, a falta de recursos humanos nas universidades federais incorreria em outra dificuldade de operacionalização da medida: a de comprovação de renda para a ocupação devida das cotas sociais. O docente também deixava implícito que as cotas sociais e raciais demandavam atenção nos processos de comprovação das condições dos candidatos aprovados, mas que os dois tipos de cotas envolviam exigências distintas nestes processos (“a verificação racial é difícil, mas esta da renda é trabalhosa”). O técnico da UFC ainda mencionou como agravantes à operacionalização certos problemas de planejamento no âmbito da própria instituição – os quais teriam criado novos constrangimentos legais à universidade cearense. Apesar das dificuldades enfrentadas pela UFC, o técnico sustentava o posicionamento favorável à Lei de Cotas pelo seu mérito (“o problema não é legislativo, é mesmo operacional”).

Nos três casos, mencionam-se defasagens que seriam de responsabilidade do governo federal ou da própria universidade. Pode-se dizer que tais defasagens evidenciam a existência de velocidades distintas entre variados meios e agentes: por um lado, haveria certa velocidade nas demandas e pressões exercidas pelo ambiente mais amplo; por outro, haveria outra velocidade (mais lenta) na oferta de condições do governo para a sua realização e também no aprendizado das instituições com a política. Por conseguinte, pode-se afirmar que, no exercício de suas funções, estes agentes burocráticos afirmavam que buscavam administrar defasagens a fim de promover mudanças institucionais exigidas e necessárias – assim, as universidades cumpriam com as suas atribuições e os seus membros também asseguravam a legitimidade social desta instituição (DURHAM, 1989; HALL; TAYLOR, 2003).

Quase todos os entrevistados nas duas instituições afirmavam que o desenho da política de cotas, previsto na lei federal, era adequado – já que contemplava os principais prejudicados pelo problema público em questão. Apenas dois docentes apontaram aspectos problemáticos no desenho:

[Trecho 22] Eu acho que a gente precisa, ainda, trabalhar mais neste recorte. Eu acho que ele não está bem elaborado, não. Eu acho que nós temos que pensar nestes diversos segmentos, não acreditar que eles são iguais... eles sofreram um processo... As populações indígenas e negras vivenciaram outros processos violentos de segregação social. Se deveria trabalhar considerando estas especificidades étnicas para que a gente pudesse ter uma política... talvez melhor, uma política que atendesse estas diferenças estas desigualdades históricas (docente da UFC).

[Trecho 23] No detalhe, a Lei [de Cotas] tem problemas seríssimos. Eu acho. Desde problemas conceituais, como desautorizar o movimento negro e tirar a palavra negro – eu acho um escândalo... até problemas conceituais que se perpetuam como esta adição recente dos deficientes dentro da faixa dos PPI [pretos, pardos e indígenas], sem nenhuma qualificação. Então a Lei tem muitos problemas conceituais, né? Que são tolices, na minha opinião, e que vão se tornar referentes (docente da UFRGS).

Para o docente da UFC, o problema estaria relacionado aos fundamentos dos recortes – uma vez que as populações indígenas e negras vivenciaram processos excludentes que eram fundados no racismo, não seria correto tratar os fins das cotas raciais como se estivessem em equivalência com os fins das cotas sociais. Já o docente da UFRGS foca em problemas conceituais do texto, os quais poderiam prejudicar o alcance das finalidades da medida. Em especial, cabe destacar a crítica que este último docente faz à substituição do termo “negro” por “pretos e pardos” na Lei de Cotas – substituição que, a seu ver, dificultaria a identificação da medida como uma conquista do movimento negro.

Quando questionados sobre possíveis efeitos das cotas nas duas instituições, a maior parte dos entrevistados mencionou a percepção de: mudanças na composição do corpo

discente e/ou aumento de demandas por assistência estudantil. No que concerne à percepção de mudanças na composição do corpo discente, especificamente, afirmou-se que resultou numa maior diversidade. Na UFC, de acordo com um docente, estas mudanças teriam se iniciado já a partir da implementação do Sisu – pois, a adesão ao Sistema teria contribuído para a maior diversidade dos estados de origem dos discentes – e teria continuado com o início da vigência da Lei de Cotas – uma vez que a diversidade teria passado a abranger mais definitivamente as questões raciais e sociais. Na UFRGS, conforme um técnico, estas mudanças teriam se iniciado já a partir da implementação do Programa de Ações Afirmativas da instituição e teriam ganhado maior proporção com o início da vigência da lei federal. No que tange à percepção de aumento de demandas por assistência estudantil, afirmava-se que havia tido um aumento da procura por informações dos auxílios ofertados pelas duas instituições – sobretudo para a compra de materiais.

Um docente mencionou outro tipo de efeito das cotas:

[Trecho 24] Quando a população negra entra na universidade... e a população indígena e, agora, as pessoas com deficiência... vão fazer com que a gente se obrigue a pensar coisas que não estavam sendo pensadas. O grande mérito das cotas é “sacudir” com a universidade, é obrigar a estudar coisas que a gente não estava estudando, a visibilizar coisas que a gente não estava visibilizando. [...] Por exemplo, alguém me mencionou que estava estudando o desenvolvimento humano... E então um professor comentou que era na faixa dos 40 anos que as pessoas começavam a perder algumas pessoas próximas. E aí uma aluna, adolescente, ficou indignada e levantou a mão para falar: “Não, no meu bairro não. No meu bairro, eu já perdi muitos colegas de 18.. 19... desde os meus 15 anos eu perco gente”. E aí o professor não sabia o que fazer. Essa é a realidade que é a realidade da periferia brasileira, mas a periferia brasileira não estava na universidade (docente da UFRGS).

A afirmação de que as cotas vêm “sacudir” com a universidade tem implícita a premissa de que certas questões eram tidas como estabelecidas nesta instituição – tais como o perfil dos estudantes, temas de pesquisa, etc. Logo, o docente entende que o ingresso dos cotistas estimula a renovação institucional – implicando então em um efeito positivo. Nenhum dos entrevistados, portanto, citou que as cotas teriam afetado a qualidade das universidades e o desempenho obtido em avaliações – um dos riscos apontados por críticos às ações afirmativas de modo geral.

Parte dos entrevistados, inclusive, chegou a afirmar que os estudantes cotistas apresentavam bom desempenho e eram bons alunos:

[Trecho 25] Os estudantes das cotas são muito mais envolvidos... e envolventes, são muito mais mobilizados, muito mais organizados... a participação deles é uma participação muito questionadora, é uma participação muito interessante do ponto de

vista acadêmico e político. Então, esse discurso da excelência acadêmica foi por “água abaixo”, você não escuta tanto ele quanto escutava antes. Isso não aconteceu. O aluno das cotas, de fato, é um aluno diferenciado e que tem uma grande qualidade (docente da UFC).

[Trecho 26] Eu vi uma pesquisa sobre o desempenho dos alunos cotistas da UFMG, eu não sei bem o curso... se era Medicina... mas eles compararam o desempenho de alunos cotistas e não cotistas. Os cotistas têm um desempenho melhor [dentro da universidade] do que os não cotistas. [...] Cotas não influencia a performance da universidade (docente da UFRGS).

No trecho 25, o docente da UFC demonstra estar de acordo com um docente da UFRGS (trechos 24): ambos se contrapõem ao argumento de que as cotas representariam um risco para as universidades federais e contra-argumentam que as cotas propiciam diferentes ganhos a estas instituições. No trecho 26, o docente se utiliza de dois recursos para reforçar o seu argumento. Primeiramente, cita uma pesquisa realizada por outra universidade, utilizando-se então de um argumento de prova pela autoridade do outro (CHARAUDEAU, 2017). Ademais, menciona a possibilidade dos alunos participantes desta pesquisa frequentarem um curso de alta concorrência e prestígio social (Medicina) – espaço no qual o bom desempenho dos alunos cotistas ganharia um significado mais contundente. É importante destacar, ainda, que não foi apenas 1, mas foram 2 docentes (1 da UFRGS e 1 da UFC) que citaram a pesquisa realizada pela UFMG para conferirem mais força às suas afirmações em favor do bom desempenho dos estudantes ingressantes pelas cotas nas universidades federais.

Além disso, cabe salientar que o contra-argumento do bom desempenho dos cotistas, em todas as ocasiões, foi empregado por docentes. Por um lado, o uso deste argumento poderia ser justificado pela vivência destes profissionais em sala de aula, o que permitiria que fizessem tais afirmações; por outro, ele poderia ser um indício de que estes profissionais prezassem mais pelo princípio do mérito do que os técnicos – ele que seria um dos princípios de funcionamento do campo universitário.

Se o futuro das universidades públicas, sobretudo a excelência acadêmica destas instituições, não estaria em risco pela criação das cotas, eram outras as medidas do governo federal que poderiam representar uma ameaça. Na UFC e na UFRGS, docentes e técnicos foram unânimes em afirmar que estavam preocupados com os cortes de investimentos anunciados pelo governo federal em 2016 – os quais poderiam afetar a oferta de atividades nos eixos do ensino, da pesquisa e da extensão. Parte dos entrevistados das duas instituições alegou também que tais cortes comprometeriam a continuidade das políticas de assistência estudantil e afetariam, de forma indireta, o sucesso dos programas de ação afirmativa.

9.3 Sintetizando o capítulo

Neste capítulo, analisaram-se documentos produzidos pelas duas universidades em meio aos processos de adequação à Lei de Cotas e entrevistas realizadas já em plena implementação da medida. Verificou-se que os intérpretes atuantes nos conselhos universitários tinham diferentes participantes nos seus contextos comunicativos: (a) nas sessões de debates, os participantes das comunicações correspondiam aos seus pares (conselheiros); e, (b) nas Resoluções e Decisões, os participantes correspondiam ao restante da comunidade universitária. Uma vez que já estavam instituídos a obrigatoriedade das cotas e os critérios de candidatura a serem empregados, coube aos conselheiros decidirem nos debates e comunicarem através desses documentos as estratégias de adequação institucional.

Constatou-se que o aspecto estruturante da Lei de Cotas que recebeu maior atenção dos conselheiros foi a sua obrigatoriedade – sobretudo em 2012. Por conseguinte, explicitou-se a existência de interpretações divergentes sobre o princípio da autonomia universitária entre estes agentes. Tanto na UFC quanto na UFRGS, a lei federal chegou a ser designada por alguns intérpretes como uma “imposição” e “afronta à autonomia universitária”.

Averiguou-se que os intérpretes nos espaços das coordenações e comissões de cursos de graduação tinham nos seus contextos comunicativos ambientes que estavam vivenciando ou recém haviam vivenciado restrições no seu funcionamento (ocupações e greves), decorrentes do descontentamento com cortes de investimento na educação anunciados pelo governo à época. Era neste novo cenário em que interpretavam a Lei de Cotas e projetavam o futuro das suas instituições, enquanto responsáveis pela gestão de diversos recursos de tipo estatal.

Constatou-se que os intérpretes cotidianos da Lei de Cotas explicitavam imaginários preponderantemente positivos em relação às universidades federais, em geral, e às suas universidades, em específico. Um aspecto negativo recorrentemente atribuído às universidades federais foi o orçamento inconsistente – incapaz de suprir todas as demandas e/ou incerto diante de mudanças políticas. No campo universitário, a despeito de suas restrições, as universidades federais mostravam-se como detentoras de qualidades desejáveis. Já os processos seletivos para ingresso no ensino superior brasileiro eram vistos como necessários diante de recursos escassos (vagas limitadas).

Verificou-se que, em seus diagnósticos, todas as categorias de entrevistados atribuíam a mesma origem ao problema público: as deficiências do ensino básico público. Parte dos entrevistados citou ainda a desvalorização da educação e o racismo como agravantes. No cenário político, parte dos entrevistados apontou o movimento negro como responsável pela visibilização do problema e o governo petista como responsável pela tentativa de solucionar o

mesmo. No que tange à solução adotada, quase metade dos entrevistados entendia a criação de cotas como “justa” e a maioria entendia que o desenho desta ação afirmativa era adequado. A despeito do posicionamento favorável à medida, houve críticas às suas condições de implementação. No que tange aos efeitos das cotas, parte dos entrevistados apontou aspectos positivos e opôs-se ao argumento de que elas representariam um risco às instituições.

Averiguou-se, por fim, que os intérpretes cotidianos da Lei de Cotas que foram entrevistados não se opunham explicitamente à obrigatoriedade da ação afirmativa ou a entendiam como risco à autonomia universitária: na UFC, predominava o entendimento de que a obrigatoriedade representaria uma indução à inovação nas universidades federais; e, na UFRGS, predominava o entendimento de que ela viabilizaria a discussão do problema público e da responsabilidade das universidades federais junto às soluções cabíveis. É de se lembrar que, entre os conselheiros das duas universidades, emergiram interpretações diversas a estas – evidenciando que um discurso político pode ser resignificado mesmo entre os diferentes níveis de uma mesma instituição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: DISCURSOS E RESIGNIFICAÇÕES

Nos dois contextos analisados nesta tese, contexto da produção da Lei de Cotas e contexto da interpretação e implementação da Lei, estiveram em foco agentes com certo poder social, pois, após serem eleitos ou aprovados em concursos públicos passaram a integrar uma comunidade humana que reivindicou com êxito o monopólio do uso legítimo da violência simbólica dentro dos limites de um território: o Estado. Tratavam-se então de agentes que integravam o corpo de funcionários do Estado brasileiro, nomeadamente: os agentes políticos e os agentes burocráticos. Ambos os tipos de agentes acessavam uma série de recursos associados ao Estado – sendo que os agentes políticos estavam mais próximos do centro de recursos de tipo estatal (BOURDIEU, 2008; 2014; WEBER, 2008).

No contexto da produção da Lei de Cotas, os agentes profissionais do campo político guiavam as suas ações não apenas por sua “clientela” como também pelos demais profissionais do campo. Isso porque eles disputavam o monopólio do direito de falar e agir em nome dos profanos e o monopólio da capacidade de fazer ver e de fazer crer de uma forma ou de outra. Surgiram daí proposições de produtos políticos diversos. No contexto da interpretação e implementação, os agentes burocráticos do campo universitário guiavam as suas ações, sobretudo, pelos agentes políticos que determinaram o que poderia ou não poderia ser feito no horizonte da “concretização” da Lei (BALL; BOWE, 1992; BOURDIEU, 2011).

É relevante destacar que os agentes burocráticos se submetiam a regras, porém, eles também desfrutavam de relativa autonomia para decidir e agir diante dos dilemas com que se deparavam. As suas decisões e ações eram pautadas por seus valores e julgamentos, portanto, os burocratas de nível de rua não apenas “colocavam em prática” a política pública criada pelos agentes políticos, mas a “traduziam” à realidade. Eles a resignificavam e a recriavam nos seus espaços de atuação e nas suas situações de comunicação – decorre daí a variação de desenhos que assumiram os programas de ações afirmativas nas universidades investigadas e as interpretações distintas do discurso político realizadas pelos intérpretes da Lei de Cotas atuantes em diferentes níveis nestas instituições (conselhos universitários ou coordenações e comissões de cursos de graduação) (CHARAUDEAU, 2017; LIPSKY, 1980; LOTTA, 2012; SHORE, 2010).

No exercício de suas funções, os agentes políticos e os agentes burocráticos buscavam então sustentar vias de ação frente a recursos estatais – sejam eles simbólicos, sejam materiais. Cabia justificar porque certos princípios de visão e divisão do mundo social deveriam se tornar legítimos, justificar a redefinição de alguns dos regramentos de acesso ao campo universitário, justificar as práticas e estratégias adotadas no interior do campo político

ou universitário, etc. Através de seus discursos, explicitavam posicionamentos frente a situações de dominação e contribuía para a manutenção ou mudança das mesmas (BOURDIEU, 2008; 2014; FAIRCLOUGH, 2001; VAN DIJK, 2013).

Visando o convencimento de seus interlocutores, os agentes políticos e os agentes burocráticos utilizaram-se de diversos argumentos de prova (CHARAUDEAU, 2017). O quadro a seguir apresenta uma síntese do uso de argumentos de prova por parte destes dois tipos de agentes, em seus respectivos campos:

Quadro 33 – Uso de argumentos de prova por função dos agentes (proposição ou interpretação da Lei):

Propositores da Lei de Cotas (Campo político)	Intérpretes da Lei de Cotas (Campo universitário)
<p>Analogia</p> <p><i>Experiência no local X → resultado análogo no local Y</i></p> <p>“[...] eu gostaria de dizer que, a longo prazo, o impacto na estrutura da sociedade vai ser muito grande... Ou como que a gente imagina que um [presidente norte-americano] Obama chegou lá, né?”</p> <p><i>Metáfora (crime)</i></p> <p>“O que nós estamos fazendo é uma violência contra a autonomia das universidades. O que estamos fazendo aqui é acabar, é dar um tiro de morte em experiências exitosas que estão em andamento em universidades.”</p>	<p>Analogia</p> <p><i>Metáfora (orçamento público como lençol curto)</i></p> <p>“Ora tem dinheiro, ora não tem dinheiro. Fica esse ‘puxa e cobre’, ‘puxa e cobre’.”</p>
<p>Autoridade de si ou do outro</p> <p><i>Eu confiro força ao argumento</i></p> <p>“Eu sou filho deste ‘efeito x’ que a senadora Ana Rita bem relatou.”</p> <p><i>O outro confere força ao argumento</i></p> <p>“Lembramos aqui a importância do julgamento, julgamento das cotas em 26 de abril de 2012, o presidente do Supremo Tribunal Federal ministro Carlos Ayres Britto colocou em votação... na primeira sessão sob a sua presidência, a questão das cotas e se colocou a favor.”</p> <p>- Demais autoridades citadas: MEC, ONU, IBGE, STF, IPEA, USP, Darcy Ribeiro, Arnaldo Niskier, Ali Kamel, movimento negro, Correio Braziliense, Joaquim Nabuco e outras.</p>	<p>Autoridade do outro</p> <p><i>O outro confere força ao argumento</i></p> <p>“Eu vi uma pesquisa sobre o desempenho dos alunos cotistas da UFMG, eu não sei bem o curso... se era Medicina... mas eles compararam o desempenho de alunos cotistas e não cotistas. Os cotistas têm um desempenho melhor [dentro da universidade] do que os não cotistas.”</p> <p>- Demais autoridades citadas: Andifes, MEC, Constituição, Florestan Fernandes, governo federal, movimento negro e outras.</p>
<p>Peso das circunstâncias e de sua contrapartida</p> <p><i>Contexto favorável (opinião pública) e resposta equivalente</i></p> <p>“[...] [a tese que sustenta a defesa de cota apenas de critério social], hoje, será mal recebida por parte da</p>	<p>Peso das circunstâncias e de sua contrapartida</p> <p><i>Circunstâncias obrigam e resposta adequada</i></p> <p>“É Lei e vamos cumprir.”</p> <p><i>Contexto favorável e resposta equivalente</i></p>

<p>sociedade. A sociedade está numa discussão: negro vai ter esta prioridade ou não vai ter? E acho, com toda a sinceridade, que é hora de votar. É hora de dar este voto, nós vamos dar este grande voto.”</p>	<p>“[...] tendo em vista o que deliberou o Conselho Universitário (CONSUNI) [...] b) os programas de tutoria e bolsa permanência instituídos pelo Ministério da Educação, para apoio aos estudantes cotistas; c) a experiência adquirida no processo de ingresso de cotistas em 2013, referente aos procedimentos operacionais para a aplicação da Lei, especialmente no que se refere ao critério renda [...] [o Reitor da UFC] RESOLVE: Art. 1º Fica adotado, a partir do ano de 2014, [...] 2014, o percentual de 100% (cem por cento) da reserva das vagas ofertadas por curso e turno na Graduação desta Universidade, conforme o estabelecido na Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012, e no Decreto no 7.824, de 11 de outubro de 2012.”</p>
<p>Risco <i>Autonomia universitária e criatividade em risco</i> “[...] é importante que nunca entremos na autonomia das universidades exatamente porque ali está a criatividade do brasileiro, que é muito importante ser mantida.” <i>Risco de cotas raciais criarem novas discriminações negativas</i> “[...] eu quero me referir ao caso pessoal de um aluno, branco, pobre que poderá se ver preterido pelo fato de ser branco. E nós sabemos que branco no Brasil é uma categoria discutível...”</p>	<p>Risco <i>Autonomia universitária em risco</i> “A Lei [de Cotas], como colocada, é uma afronta à autonomia.” <i>Excelência acadêmica em risco</i> “[...] eu fico ainda me perguntando se a estrutura da universidade permite que ela desenvolva tudo o que ela quer desenvolver e se manter num patamar de excelência.”</p>
<p>Força das crenças compartilhadas <i>Justiça social como desejável</i> “[...] nós estamos contribuindo pra que eles [estudantes egressos de escolas públicas, negros e indígenas sejam incluídos]... pra que isso possa acontecer de uma forma... é... uma inclusão, realmente, que vá contribuir para a melhoria, pra justiça social do nosso país.”</p>	<p>Força das crenças compartilhadas <i>Democratização de acesso como desejável</i> “[...] esperava que a Universidade avançasse em direção à democratização de acesso.”</p>

Fonte: elaborado pela autora.

Como demonstra o quadro 33, agentes políticos e agentes burocráticos se utilizaram de 5 tipos de argumentos de prova. Como propositores da Lei de Cotas, predominavam entre os agentes políticos aqueles que visavam convencer os demais a respeito da existência de um problema público e de um cenário favorável para a tomada de ação do governo – a qual seria balizada por outras experiências e autoridades. Apesar de predominarem entendimentos favoráveis à Lei de Cotas entre os agentes políticos que se manifestaram, houve ocasiões nas quais foram apontados possíveis efeitos indesejados da medida governamental – apontados como riscos à autonomia universitária ou de criação de novas discriminações negativas a

partir das cotas raciais. Eventualmente, os agentes políticos recorriam também a crenças que supunham serem compartilhadas entre eles.

Como intérpretes da Lei de Cotas, os agentes burocráticos buscavam justificar a opção por determinada estratégia de adequação das universidades e/ou práticas institucionais, mencionando autoridades e sinalizando algumas das restrições vivenciadas pelas universidades em um cenário político e econômico que sofria mudanças. Já os riscos que eram apontados pelos agentes burocráticos estavam menos atrelados aos possíveis efeitos da Lei de Cotas e mais atrelados às consequências de respostas institucionais desejadas ou possíveis diante de demandas diversas – tais como as decorrentes de não se cumprir as exigências federais. Assim como ocorreu entre os agentes políticos, supôs-se o compartilhamento de crenças entre os agentes burocráticos.⁶⁵

Merece destaque também o uso que se fez de autoridades e de circunstâncias para argumentar em favor de uma ou outra via de ação no campo político ou universitário. Verificou-se que alguns proponentes e intérpretes da Lei de Cotas citaram duas autoridades em comum a fim de conferirem mais força aos seus argumentos, são elas: o MEC e o movimento negro. Além disso, constatou-se que as circunstâncias que mais pareciam pesar para os agentes políticos diziam respeito à opinião pública e as que mais pareciam pesar para os agentes burocráticos diziam respeito às restrições das instituições nas quais atuavam.

Nos discursos político e burocrático, o uso que se fez dos argumentos de prova refletia os seus contextos de produção e recepção (CHARAUDEAU; MAINGUENEAU, 2008; VAN DIJK, 2013). As argumentações dos agentes políticos se deram em um período marcado por muitos debates sobre a temática das ações afirmativas – realizados dentro e fora das esferas do governo –, por experiências de programas de ações afirmativas que vinham se realizando em diversas instituições de ensino superior e por pressões sociais para que a recomendação de adoção deste tipo de programa – expressa pelo governo federal em 2001 – se transformasse em obrigatoriedade e em uma política pública. Ademais, boa parte da tramitação do texto se deu ao longo do governo que se seguiu ao que fez a recomendação e que se mostrou mais permeável às questões sociais. Decorre daí que não apenas se reconhecia a existência do problema público como também a existência de um cenário favorável à proposição e aprovação de mudanças nas instituições universitárias federais.

⁶⁵ Cabe lembrar que proponentes e intérpretes da Lei de Cotas supunham que seus pares não apenas compartilhavam certas crenças, mas também certos saberes socioculturais (VAN DIJK, 2004). No campo político, supunha-se o conhecimento: (a) da III Conferência de Durban, realizada em 2001; (b) do papel desempenhado pela ONU como ente internacional para a discussão e promoção de direitos humanos; e, (c) dos princípios constitucionais da isonomia e da autonomia universitária. No campo universitário, supunha-se o conhecimento: (a) do ENADE; (b) das avaliações trienais da CAPES; e, (c) de *rankings* de universidades.

As argumentações dos agentes burocráticos se deram em diferentes momentos: primeiramente, desenvolveram-se em meio à adequação das duas universidades à Lei (2012-2015), período em que o governo que sancionou a medida já anunciava cortes de investimentos na educação; posteriormente, desenvolveram-se em meio à implementação plena da lei federal (2016-2017), período em que o governo era outro e anunciava novos cortes de investimentos. Decorre daí que, a despeito do cumprimento das exigências da Lei de Cotas, apontava-se a existência de um cenário desfavorável às instituições federais.

Através dos discursos de proponentes e intérpretes, constatou-se a predominância de um imaginário positivo das universidades federais. Estas instituições eram descritas como detentoras de qualidades desejáveis no campo universitário: para proponentes, estas instituições ofertavam um ensino de qualidade e o diploma era valorizado; e, para os intérpretes, estas instituições não apenas tinham estas qualidades como também contavam com um corpo de funcionários qualificado e cumpriam mais satisfatoriamente com tarefas do tripé ensino-pesquisa-extensão do que as IES privadas. Ambos os tipos de agentes, entretanto, também apontavam aspectos negativos nas universidades federais: proponentes criticavam os mecanismos de seleção que inviabilizavam o ingresso de alguns grupos; e, intérpretes criticavam os recursos escassos à disposição destas IES. Pode-se dizer que os imaginários continham traços das realidades dos dois tipos de agentes e também regulavam as suas ações (BACZKO, 1991; PINTOS, 1995).

Os proponentes tendiam então a propor mudanças no campo universitário e nas universidades federais. Alegando o intuito de atingir os aspectos que consideravam falhos (mecanismos de seleção), apresentavam versões competitivas de problemas públicos e possíveis soluções, assim como contemplavam as demandas de profanos e lutavam pelo estabelecimento de sua dominância e de seu partido no campo político. Já os intérpretes tendiam a defender a preservação das universidades federais. Alegando o intuito de combater os aspectos que consideravam falhos (recursos escassos), lutavam também pela continuidade da dominância das universidades federais no campo universitário brasileiro.

A possibilidade de mudanças na instituição universitária envolvia então conflitos de poder entre agentes que tinham interesses ou preferências que, eventualmente, entravam em competição. Foi em virtude de tais interesses e preferências que os dois tipos de agentes estatais adotaram estratégias distintas para assegurar a legitimidade social das universidades federais: os proponentes da Lei de Cotas responderam principalmente às pressões sociais para a instituição se conformar às suas expectativas, já os intérpretes da Lei responderam principalmente às pressões políticas para a instituição se conformar ao novo regimento,

estabelecido por outros agentes estatais e válido para as instituições federais (HALL; TAYLOR, 2003).

Cabe destacar que os agentes que contemplaram a excelência acadêmica nos seus discursos transpareceram entendê-la de formas distintas. Entre os proponentes, a excelência chegou a ser referida como sinônimo de mérito individual dos candidatos por vagas no ensino superior. Porém, entre os intérpretes, a excelência era referida principalmente como o somatório de elementos atribuíveis à instituição universitária (internacionalização, pesquisa e inovação, etc.). Pode-se inferir que os graus distintos de familiaridade com o campo universitário afetem suas visões sobre a excelência acadêmica e, portanto, as vias que supõem serem necessárias para atingi-la. No *corpus* analisado, predominou entre os agentes políticos a suposição de que a excelência acadêmica das universidades federais seria mantida ao se preservar a necessidade de aprovação de cotistas nos processos seletivos; e, predominou entre os agentes burocráticos a suposição de que a excelência acadêmica destas instituições seria mantida ao se investir nas atividades do tripé ensino-pesquisa-extensão.

Os três eixos do discurso político (diagnóstico do problema, solução a ser adotada e possíveis efeitos da solução) registraram algumas convergências entre proponentes e intérpretes da Lei. Todos reconheciam a existência do problema público da desigualdade de acesso ao ensino superior brasileiro. No que tange aos diagnósticos, verificou-se que proponentes e intérpretes atribuíam o problema à baixa qualidade do ensino básico público – uma vez que colocaria seus egressos em condições desiguais para concorrerem por vagas na educação superior. Parte dos proponentes e intérpretes também entendia que o racismo agravava o problema entre as populações negra e indígena (SECCHI, 2016).

No que tange à solução, o desenho vencedor das disputas no campo político (cotas sociais e raciais) foi entendido como adequado por grande parte dos intérpretes da Lei. Já a obrigatoriedade da medida teve receptividade variável: em meio ao processo de adequação das duas universidades à lei federal, membros dos conselhos universitários se mostraram insatisfeitos e contrariados com esta via de ação adotada pelo governo; e, em meio a plena implementação de cotas, responsáveis por coordenações e comissões de cursos de graduação se mostraram de acordo com esta via de ação. Deste modo, pode-se dizer que o argumento levantado por alguns parlamentares de que as ações afirmativas colocariam a autonomia universitária em risco não se sustentou entre todos os gestores da política.

No que tange aos possíveis efeitos da solução adotada, eram indicados de duas formas: (a) no contexto da elaboração da Lei, tratavam-se de efeitos esperados como futuros (projeções); e, (b) no contexto da interpretação e implementação da Lei, tratavam-se de

efeitos entendidos como presentes (percepções). Verificou-se que os proponentes entendiam, sobretudo, que esta ação afirmativa promoveria a igualdade de oportunidades e a democratização de acesso ao ensino superior e que contribuiria para o cumprimento de compromissos nacionais e internacionais. Verificou-se que os intérpretes entendiam, sobretudo, que esta ação afirmativa promovia a diversidade no ensino superior.

Conclusões

Esta tese teve por objetivo analisar a Lei nº 12.711 de 2012 através do contexto da produção e do contexto da interpretação e implementação desta medida, enfocando o discurso de dois tipos de agentes estatais (agentes políticos e agentes burocráticos). Para a análise do primeiro contexto, relativo à produção da Lei, partiu-se das seguintes questões: como se deu a tramitação do texto que originou a Lei de Cotas? Esse processo explicitou a existência de quais relações de forças entre os agentes do campo político? Quais versões de mundo estavam em disputa ao longo da produção desta Lei, em especial, relativas à universidade e aos aspectos estruturantes da lei federal?

A análise das dimensões processuais do contexto da produção da Lei demonstrou que a sua formulação foi marcada por uma série de ritos regulados pelo Estado e pela atuação de diversos agentes autorizados por ele. Considera-se que o PL que originou a Lei de Cotas é uma iniciativa de autoria da deputada federal Nice Lobão (PFL/MA), o PL nº 73 de 1999, e a discussão e formulação da lei federal levou 13 anos (1999-2012) – estendendo-se pelo mandato de três presidentes da República. Neste período, outras 16 iniciativas que versavam sobre ações afirmativas no ensino superior brasileiro foram propostas por diferentes agentes políticos e então apensadas ao PL originário à Lei de Cotas.

O processo de produção desta medida envolveu o trabalho de agentes políticos do Legislativo e do Executivo. No Congresso Nacional, o texto foi apreciado por cinco comissões temáticas: a Comissão de Educação, Cultura e Desporto, a Comissão de Direitos Humanos e Minorias e a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, na Câmara dos Deputados; e, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, no Senado Federal. Verificou-se que o PSDB e o PT eram as duas maiores forças políticas em disputa, assim como constatou-se a atuação de alguns de seus parlamentares mais influentes na produção da Lei de Cotas.

A análise das dimensões discursivas do contexto da produção da Lei demonstrou que grande parte dos agentes políticos, de todos os partidos, guiava-se por um imaginário das universidades públicas que era positivo quanto aos seus frutos (ensino de qualidade,

valorizado), mas negativo quanto a alguns de seus mecanismos (processos seletivos que viabilizam o acesso de apenas alguns grupos). Tendo em vista que estes agentes políticos reconheciam o valor simbólico dos diplomas advindos do setor público, propuseram-se então a redefinir alguns dos regramentos de acesso ao campo universitário brasileiro.

Ao longo da tramitação, no entanto, os agentes políticos defensores das ações afirmativas vinculados aos diversos partidos políticos nem sempre concordavam quanto ao grupo que deveria ser contemplado pela medida. Entre os PLs, por exemplo, predominavam as proposições de cotas sociais – logo, o ganho de espaço da questão racial nos debates e no texto da Lei de Cotas decorreu de outros fatores. A partir dos resultados das análises do contexto comunicativo, parece ter resultado, sobretudo: (a) da atuação dos militantes da causa racial nos “bastidores” da tramitação; (b) da presença destes militantes nos debates realizados no Legislativo; e, (c) de uma possível orientação aos parlamentares governistas pela aprovação do critério racial.

As duas maiores forças em disputa no contexto da produção da Lei de Cotas manifestavam convergências e divergências em seus discursos. No que tange ao primeiro eixo do discurso político, o diagnóstico do problema, os agentes políticos filiados ao PSDB e PT convergiam no reconhecimento da existência de desvantagens de egressos da escola pública na concorrência por vagas na educação superior e da existência de racismo na sociedade brasileira. Ocorre, porém, que davam pesos distintos às questões sociais e raciais. Entre os peessedebistas eram comuns as construções frasais que deixavam implícita a existência de dois focos nos quais incidiriam o problema (raça e classe), o que permitia inferir que o racismo não era o mais grave fator nas origens do problema. Entre os petistas eram comuns as construções frasais que primavam pelo foco na questão racial e que buscavam caracterizar o tipo de dinâmicas que cercavam o racismo (dinâmicas de opressão e exclusão).

No que tange ao segundo eixo do discurso político, a solução ao problema, os agentes políticos filiados ao PSDB e PT convergiam quanto ao caráter da obrigatoriedade da ação afirmativa em instituições públicas e quanto à preferência pela modalidade de cotas. Divergiam, porém, quanto: (a) ao tipo de instituição pública que deveria ser abarcado pela Lei (PSDB: federais e estaduais; PT: federais); (b) quanto ao percentual de cotas que deveria ser instituído (PSDB: 20 a 50%; PT: no mínimo, 50%); (c) quanto ao tempo de vigência que deveria ser sugerido à política (PSDB: 12 anos; PT: 10 anos); e, sobretudo, (d) quanto aos grupos que deveriam ser contemplados pela medida governamental (PSDB: egressos de escolas públicas e candidatos provenientes de famílias com renda familiar *per capita* de até 1,5

salários mínimos; PT: egressos de escolas públicas, negros, indígenas e pessoas com deficiência).

No que tange ao terceiro eixo do discurso político, os possíveis efeitos da solução, os agentes políticos filiados ao PSDB e PT convergiam quanto ao entendimento de que as ações afirmativas “promovem a igualdade de oportunidades e a democratização de acesso ao ensino superior” e “contribuem para o cumprimento de compromissos nacionais e internacionais”. Convergiam, ainda, ao contra-argumentarem às alegações de que as ações afirmativas “implicam o desrespeito de princípios constitucionais” – especificamente, afirmando que elas respeitam o princípio do mérito. Divergiam, em decorrência de preocupações ou motivações. Os peessedebistas indicavam estarem mais preocupados com a questão da autonomia universitária e com o risco de se produzir novos tipos de discriminação a partir das cotas raciais. Já os petistas indicavam estarem mais motivados pela garantia da isonomia entre a população brasileira, assim como da justiça social e da reparação histórica para com a população negra e indígena.

No término da tramitação, o texto que originou a Lei de Cotas já havia sofrido diversas modificações e havia contemplado boa parte dos elementos sugeridos por um projeto de lei de autoria do Executivo: o PL nº 3.627 de 2004. Pode-se afirmar então que o PT teve sucesso em estabelecer sua dominância quanto aos diversos temas discutidos durante a apreciação da matéria e, temporariamente, conseguiu estabelecer quais eram os princípios legítimos de visão e divisão do mundo social que norteariam esta política.

Para a análise do segundo contexto, relativo à interpretação e implementação da Lei de Cotas, partiu-se das seguintes questões: como vem se dando o processo de implementação nas universidades federais? Quais as definições e concepções dos agentes do campo universitário sobre a universidade e os aspectos estruturantes da Lei? Elas encontram correspondência ou divergência em relação às explicitadas no discurso dos agentes do campo político?

A análise das dimensões processuais do contexto da interpretação e implementação da Lei de Cotas demonstrou que, embora a UFC e a UFRGS tivessem iniciado os debates sobre ações afirmativas em meados dos anos 2000, apenas a universidade gaúcha criou um programa deste tipo antes da medida federal. Quando a Lei foi sancionada, porém, a universidade cearense avançou em velocidade mais rápida em direção aos 50% de cotas: já em 2014, a UFC adotava este percentual, enquanto a UFRGS chegou a ele somente em 2016.

No que tange às inovações nos processos seletivos, verificou-se que as duas universidades demonstraram certo grau de inovação ou conservação. A universidade gaúcha demonstrou inovação ao adotar mudanças em seus processos seletivos quando estas

dependiam de sua voluntariedade e demonstrou conservação ao manter o mesmo percentual de cotas por dois anos e, depois, crescer gradualmente os percentuais faltantes. A universidade cearense demonstrou conservação ao optar pelo percentual mínimo de cotas no primeiro ano de vigência da Lei e demonstrou inovação ao adequar-se mais rapidamente à medida federal. Infere-se que as inovações na UFRGS tenham sido mais motivadas por dinâmicas locais e/ou processos internos; e que na UFC tenham sido mais motivadas por diretrizes externas da autoridade estatal.

De modo geral, os intérpretes da Lei de Cotas que foram entrevistados manifestavam se guiar por um imaginário das universidades públicas que era positivo quanto aos seus frutos (ensino de qualidade, produção intelectual relevante, etc.), mas negativo quanto a algumas de suas condições (orçamento insuficiente e incerto e infraestrutura deficitária). Verificou-se que havia certa correspondência entre os imaginários das universidades federais em geral e das universidades nas quais atuavam.

Por fim, verificou-se o predomínio da concordância dos intérpretes da Lei em relação aos três eixos do discurso político. A origem do problema público era atribuída à baixa qualidade do ensino básico público e a seleção dos grupos contemplados pela medida era adequada, predominando o entendimento de que a Lei produz efeitos positivos. No âmbito institucional, destacou-se a diversidade de interpretações relativas à obrigatoriedade da medida federal e relativas ao princípio da autonomia universitária.

Em suma, desde o contexto da produção ao contexto da interpretação e implementação, a Lei de Cotas evidencia a existência de disputas interorganizacionais no âmbito do próprio Estado e de seus agentes. Explicita posicionamentos distintos diante de certas situações de dominação e revela interesses e preferências de agentes do campo político e universitário.

REFERÊNCIAS

ADUFC. Cotas nas federais: entrevista com o Reitor da UFC. *Blog da ADUFC*, Fortaleza, 2013. Disponível em: <http://www.blogdaadufc.org.br/?p=196>. Acesso em: 7 ago. 2018.

ALCOCK, Pete; ERSKINE, Angus. Divisions, difference and exclusion. In: ALCOCK, Pete; ERSKINE, Angus; MAY, Margaret (orgs.). *The Student's Companion to Social Policy*. Oxford: Blackwell/Social Policy Association, 2003. p. 63-68.

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. Parecer sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ADPF/186, apresentada ao Supremo Tribunal Federal. In.: SILVÉRIO, Valter Roberto (org.). *As cotas para negros no tribunal: a audiência pública do STF*. São Carlos: EdUFSCAR, 2012. p. 33 – 44.

ALERJ. Lei nº 3.708, de 9 de novembro de 2001. Institui cota de até 40% (quarenta por cento) para as populações negra e parda no acesso à Universidade do Estado do Rio de Janeiro e à Universidade Estadual do Norte Fluminense, e dá outras providências. Rio de Janeiro: ALERJ, 2001. Disponível em: <http://www2.alerj.rj.gov.br> Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. Lei nº 4.061, de 2 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a reserva 10% das vagas em todos os cursos das universidades públicas estaduais a alunos portadores de deficiência. Rio de Janeiro: ALERJ, 2003a. Disponível em: <http://www2.alerj.rj.gov.br> Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. Lei nº 4.151, de 4 de setembro de 2003. Institui nova disciplina sobre o sistema de cotas para ingresso nas universidades públicas estaduais e dá outras providências. Rio de Janeiro: ALERJ, 2003b. Disponível em: <http://www2.alerj.rj.gov.br> Acesso em: 10 jun. 2018.

ALMEIDA, João de. *A categoria modalidade*. Ponta Grossa: Uniletras, 1988.

ALMEIDA, Silvia Maria Leite de. *Acesso à educação superior no Brasil: uma cartografia da legislação de 1824 a 2003*. 2006. 386f. Tese de Doutorado – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/12180> Acessado em: 07 de agosto de 2016.

ALVARENGA, Cristiano. Ranking da Transparência das Universidades Federais 2017. *Site do jornalista Cristiano Alvarenga*, 2017. Disponível em: <https://cristianoalvarenga.com/pesquisa/ranking-da-transparencia-das-universidades-federais-2017/> Acesso em: 28 set. 2018

ANDRADE, Cibele Yahn de; DACHS, J. Norberto W. Acesso à educação por faixas etárias segundo renda e raça/cor. *Cadernos de Pesquisa*, v. 37, n. 131, p. 399-422, mai./ago. 2007.

ANHAIA, Bruna Cruz de. *O Programa Universidade para Todos: análise da política, do impacto e das vivências dos bolsistas*. 2010. 104f. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/28760> Acessado em: 20 de agosto de 2016.

_____. *Educação Superior e Inclusão Social: um estudo comparado das ações afirmativas no Brasil: dos debates à prática*. 2013. 234f. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/81370> Acessado em: 11 de agosto de 2016.

_____. Cotas raciais em foco: a trajetória dos alunos negros na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). *Revista Contemporânea de Educação*, v. 12, n. 23, p. 69-87, abr. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/3222> Acesso em: 05 mai. 2015.

APPADURAI, Arjun. *The Social Life of Things: Commodities in Cultural Perspective*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1986.

APPOLINÁRIO, Fabio. *Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas, 2009.

BACZKO, Bronislaw. *Los imaginarios sociales. Memorias y esperanzas colectivas*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1991.

BAILEY, Stanley R.; PERIA, Michelle. Racial quotas and the culture war in Brazilian academia. In: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN SOCIOLOGICAL ASSOCIATION, 2013, Atlanta. Online. Disponível em: http://citation.allacademic.com/meta/p409679_index.html Acesso em: 04 mai. 2016

BALL, Stephen L.; BOWE, Richard. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. *Journal of Curriculum Studies*, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BARBOSA, José Luiz; SILVA, Jailson de Souza e; SOUSA, Ana Inês. *Ação afirmativa e desigualdade na universidade brasileira*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Pró-Reitoria de Extensão, 2010.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1995.

BATISTA, Neusa Chaves. Políticas públicas de ações afirmativas para a Educação Superior: o Conselho Universitário como arena de disputas. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 86, p. 95-128, jan./mar. 2015. Disponível em: <http://flacso.org.br/files/2017/04/0104-4036-ensaio-23-86-95.pdf> Acessado em: 17 de fevereiro de 2018.

BELLINTANI, Leila Pinheiro. *“Ação Afirmativa” e os Princípios de Direito – a questão da quotas raciais para ingresso no ensino superior no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

BERGAMASCHI; Maria Aparecida; NABARRO, Edilson; BENITES, Andréa. Estudantes indígenas no ensino superior: uma abordagem a partir da experiência na UFRGS. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Comissão de Acompanhamento dos Alunos do Programa de Ações Afirmativas. Comissão de Acesso e Permanência do Estudante Indígena. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013.

BERNARDINO-COSTA, Joaze; SANTOS, Sales Augusto dos; SILVÉRIO, Valter Roberto. Dossiê Relações Raciais em Perspectivas. *Sociedade e Cultura*, v. 12, n. 2, p. 215-222, jul./dez. 2009.

BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Sanção do Projeto de Cotas Sociais*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/imagens/sancao-do-projeto-de-cotas-sociais> Acesso em: 2 out. 2017

BIGOSSI, Fabiela. *Trajetórias universitárias: estudo etnográfico da construção de projetos de vida dos estudantes negros em Porto Alegre–RS. 2009. 140f.* Tese de Doutorado – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/16902> Acessado em: 07 de maio de 2012.

BILLINGS, Robert S.; HERMANN, Charles F. Problem Identification in Sequential Policy Decision-Making: The Re-representation of Problems. In: SYLVAN, D. A.; VOSS, J. F. (orgs.). *Problem Representation in Foreign Policy Decision-Making*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. p. 53-79.

BOGASON, Peter. *Public Policy and Local Governance: Institutions in Postmodern Society*. Cheltenham: Edward Elgar, 2000.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. *Em Tese. Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*. Vol. 2 nº 1 (3), p. 68-80, jan.-jul. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/viewFile/%2018027/16976> Acessado em: 21 de fevereiro de 2018.

BOURDIEU, Pierre. *Sociologia*. São Paulo: Ática, 1983.

_____. *Razões Práticas: Sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus, 1996.

_____. Esboço para uma Teoria da Prática. In: ORTIZ, R. (org.). *A sociologia de Pierre Bourdieu*. São Paulo: Olho d'água, 2003. p. 39-72.

_____. *Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico*. São Paulo: UNESP, 2004.

_____. *A Economia das Trocas Linguísticas: o que falar quer dizer*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

_____. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

_____. O campo político. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, nº 5, p. 193-216, jan.-jul. 2011.

_____. Capital simbólico e classes sociais. *Novos estudos - CEBRAP*, São Paulo, n. 96, p. 105-115, jul. 2013a. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000200008&lng=en&nrm=iso Acesso em: 18 Set. 2015.

_____. *Homo Academicus*. Florianópolis: EDUFSC, 2013b.

_____. *Sobre o Estado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

_____. *Escritos de Educação*. Petrópolis: Vozes, 2015.

BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc. *Réponses: pour une anthropologie réflexive*. Paris: Seuil, 1992.

BRASIL. Decreto nº 3.890, de 1º de janeiro de 1901. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-3890-1-janeiro-1901-521287-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 15 ago. 2016.

____. Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-11530-18-marco-1915-522019-republicacao-97760-pe.html> Acesso em: 14 ago. 2016.

____. Decreto nº 14.343, de 7 de setembro de 1920. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-14343-7-setembro-1920-570508-publicacaooriginal-93654-pe.html> Acesso em: 14 ago. 2016.

____. Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 19 ago. 2016.

____. Lei nº 452, de 5 de julho de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0452.htm Acesso em: 19 de agosto de 2016.

____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm Acesso em: 11 de agosto de 2016.

____. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm Acesso em: 12 jan. 2019.

____. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm Acessado em: 17 jan. 2018.

____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acessado em: 12 jan. 2018.

____. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012(a) – Lei de Cotas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm Acessado em: 21 fev. 2013.

____. Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012(b). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7824.htm Acesso em: 5 ago. 2018.

____. Mensagem nº 385, de 29 de agosto de 2012(c). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Msg/VEP-385.htm Acesso em: 5 ago. 2018.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. *Ações Afirmativas*. São Paulo: LTr, 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Bancadas na Posse*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-partidarias/bancadas/bancada-na-posse> Acesso em: 23 mar. 2018.

____. Regimento interno da Câmara dos Deputados: aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, e alterado até a Resolução nº 6, de 2019. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados> Acesso em: 04 mai. 2019.

____. Câmara Destaca: Simplificou – novas regras para a numeração unificada das propostas legislativas, 2019. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/camara-noticias/camara-destaca/simplificou> Acesso em: 17 fev. 2019.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Estudo comparado sobre a expansão do ensino superior: Brasil e Estados Unidos. In: _____. *Escenarios Mundiales de la Educación Superior. Análisis global y estudios de casos*. Buenos Aires: CLACSO, 2007. p. 155-191.

CATANI, Afrânio Mendes. As possibilidades analíticas da noção de campo social. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 114, p. 189-202, mar. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302011000100012&lng=en&nrm=iso Acesso em 02 mar. 2017.

____. Campo universitário. In: CATANI, Afrânio Mendes; NOGUEIRA, Maria Alice; HEY, Ana Paula; MEDEIROS, Cristina Carta Cardoso de. *Vocabulário Bourdieu*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017. p. 95-98.

CEGARRA, José. Fundamentos Teórico Epistemológicos de los Imaginarios Sociales. *Cinta moebio*, n. 43, p. 1-13. Disponível em: www.moebio.uchile.cl/43/cegarra.html Acessado em: 26 de outubro de 2015.

CHARAUDEAU, Patrick. *Linguagem e Discurso: modos de organização*. São Paulo: Contexto, 2008.

_____. *Discurso político*. São Paulo: Contexto, 2017.

CHARAUDEAU, Patrick; MAINGUENEAU, Dominique. *Dicionário de análise do discurso*. São Paulo: Contexto, 2008.

CHOULIARAKI, Lilie; FAIRCLOUGH, Norman. *Discourse in late modernity: rethinking Critical Discourse Analysis*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999.

CITELLI, Adilson. *Linguagem e persuasão*. São Paulo: Ática, 2004.

COELHO, Sintia Said; VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. A criação das instituições de ensino superior no Brasil: o desafio tardio na América Latina. In: IX COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, 2009, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: 2009.

COLINO, César. Método comparativo. In: REYES, Román (org.). *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*. Terminología Científico-Social. Madrid: Editora Plaza y Valdés, 2009. Disponível em: http://www.theoria.eu/dictionary/M/metodocomparativo_a.htm Acesso em: 21 jul. 2018.

CONESUP. *Autonomía Universitaria: legislación comparada de nueve países de América Latina y España*. Universidad Internacional del Ecuador: Quito, 2009.

COSTA, Nelson Barros. *Práticas discursivas: exercícios analíticos*. Campinas: Pontes Editores, 2005.

CUNHA, Luiz Antônio. *A universidade temporã: o ensino superior da Colônia à Era de Vargas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

_____. O ensino superior no octênio FHC. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 37-61, abr. 2003.

DAFLON, Verônica Toste. Políticas de reserva: o modelo indiano de ação afirmativa e suas contribuições para o debate brasileiro. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 26, 2008, Porto Seguro. *Anais...* Porto Seguro, 2008.

DAFLON, Verônica Toste; FERES JUNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 302-327, abr. 2013. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742013000100015&lng=en&nrm=iso Acesso em 02 Mar. 2015.

DIAP. *Os “Cabeças” do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes*. Brasília: DIAP, 1999.

_____. *Os “Cabeças” do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes*. Brasília: DIAP, 2000.

_____. *Os “Cabeças” do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes*. Brasília: DIAP, 2001.

_____. *Os “Cabeças” do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes*. Brasília: DIAP, 2002.

_____. *Os “Cabeças” do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes*. Brasília: DIAP, 2003.

_____. *Os “Cabeças” do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes*. Brasília: DIAP, 2004.

_____. *Os “Cabeças” do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes*. Brasília: DIAP, 2005.

_____. *Os “Cabeças” do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes*. Brasília: DIAP, 2006.

_____. *Os “Cabeças” do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes*. Brasília: DIAP, 2007.

_____. *Os “Cabeças” do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes*. Brasília: DIAP, 2008.

_____. *Os “Cabeças” do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes*. Brasília: DIAP, 2009.

_____. *Os “Cabeças” do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes*. Brasília: DIAP, 2010.

_____. *Os “Cabeças” do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes*. Brasília: DIAP, 2011.

____. *Os “Cabeças” do Congresso Nacional: uma pesquisa sobre os 100 parlamentares mais influentes*. Brasília: DIAP, 2012.

DOMINGUES, José Maurício. *A América Latina e a modernidade contemporânea*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2009.

DURHAM, Eunice. *A autonomia universitária: o princípio constitucional e suas implicações*. São Paulo: NUPES-USP, 1989.

ELICHIRIGOITY, Maria Teresinha Py. Análise do discurso na área de Letras. *Cadernos do IL*. N. 34, junho de 2007. s.p. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/cadernosdoil>
Acesso em: 19 jul. 2018.

EVERETT, Sophia. The Policy Cycle: Democratic Process of Rational Paradigm Revisited. *Australian Journal of Public Administration*, v. 62, n. 2, p. 65-70, 2003.

FACHIN, Odília. *Fundamentos de metodologia*. São Paulo: Saraiva, 2006.

FAIRCLOUGH, Norman. The discourse of new labour: Critical Discourse Analysis. In: WETHERELL, M.; TAYLOR, S.; YATES, S. J. (orgs.). *Discourse as data: a guide for analysis*. London: Sage, 2001. p. 229-266.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. *A universidade brasileira: em busca de sua identidade*. Petrópolis: Vozes, 1977.

FERES JÚNIOR, João. Comparando justificações das políticas de ação afirmativa: EUA e Brasil. *Achegas.net*, núm. 30, p. 1-21, jul./ago. 2006. Disponível em: http://www.achegas.net/numero/30/joao_feres_30.pdf Acessado em: 12 de agosto de 2014.

FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica Toste; CAMPOS, Luiz Augusto. As políticas de ação afirmativa no tribunal – Separando os bons dos maus argumentos. In: SILVÉRIO, Valter Roberto (org.). *As cotas para negros no tribunal: a audiência pública do STF*. São Carlos: EdUFSCAR, 2012. p. 83 –105.

FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica Toste; RAMOS, Pedro; MIGUEL, Lorena. O impacto da Lei nº 12.711 sobre as universidades federais. *Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA)*, IESP-UERJ, p. 1-34, set. 2013.

FERNANDES, António Teixeira. *Formas e mecanismos de exclusão social*. Disponível em: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo3031.pdf> (1991). Acessado em: 12 de maio de 2010.

FERNANDES, Florestan. *Significado do Protesto Negro*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989.

FISCHER, Frank. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

FOWLER, Edmund P.; SIEGEL, David. *Urban Policy Issues*. Toronto: Oxford University Press, 2002.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. *Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade: o direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GOTTWEIS, Herbert. Argumentative Policy Analysis. In.: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (org.). *Handbook of Public Policy*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage, 2006. p. 461-479.

GRIN, Monica. “*Raça*” – debate público no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2010.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. Depois da democracia racial. *Tempo Social*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 269-287, nov. 2006.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, p. 193-224, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf> Acessado em: 18 de setembro de 2015.

HERINGER, Rosana; FERREIRA, Renato. Análise das principais políticas de inclusão de estudantes negros no ensino superior no Brasil no período 2001-2008. In.: PAULA, Marilene de; HERINGER, Rosana (orgs.). *Caminhos convergentes – Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, ActionAid, 2009. p. 137-162.

HOFBAUER, Andreas. Ações afirmativas e o debate sobre racismo no Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 68, p. 9-56, 2006.

HOWLETT, Michael M.; RAMESH; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE. Censo demográfico de 2010. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/> Acesso em: 27 jul. 2018.

_____, 2018. Brasil em síntese. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/> Acesso em: 26 jul. 2018.

IKAWA, Daniela. *Ações Afirmativas em Universidades*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

JARDIM, José Maria; SILVA, Sérgio Conde de Albite; NHARRELUGA, Rafael Simone. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. *Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p. 2-22, abr. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-99362009000100002&lng=en&nrm=iso Acessado em: 26 de outubro de 2015.

KENNEDY, Randal. O Supremo Tribunal dos Estados Unidos e a ação afirmativa: o caso do ensino superior. In.: PAIVA, Angela Randolpho (org.). *Ação afirmativa em questão: Brasil, Estados Unidos, África do Sul e França*. Rio de Janeiro: Pallas, 2013. p. 150-209.

KOCH, Ingedore Villaça; ELIAS, Vanda Maria. *Escrever e Argumentar*. São Paulo: Contexto, 2016.

LAHIRE, Bernard. Campo. In: CATANI, Afrânio Mendes (org.). *Vocabulário Bourdieu*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017. p. 64-66.

LEGOFF, Jacques. *Pensar la historia*. Barcelona: Altaya, 1995.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000400006&lng=en&nrm=iso Acesso em 15 abr. 2014.

LIMA, José Rosamilton de; SANTOS, Ivanaldo Oliveira. O Discurso e as Transformações Sociais. *Revista de Ciências Humanas da UFSC*, v. 47, n. 2, p. 184-197, out. 2013.

LIÑAN, Aníbal Perez. *El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes*. Documento de trabalho. Pittsburgh: Universidade de Pittsburgh, 2007. Disponível em: <https://www.pitt.edu/~asp27/USAL/2007.Fundamentos.pdf> Acesso em: 22 de jul. 2018

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation: New York, 1980.

LÓPEZ, Laura Cecília. “*Que América Latina se sincere*”: uma análise antropológica das políticas e poéticas do ativismo negro em face às ações afirmativas e às reparações no Cone Sul. 2009. 390f. Tese de doutorado – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/16871> Acessado em: 17 de fevereiro de 2013.

_____. As ações afirmativas e a possibilidade de diálogo intercultural no Brasil. In.: JARDIM, Denise Fagundes; LÓPEZ, Laura Cecilia (orgs.). *Políticas da diversidade: (in)visibilidades, pluralidade e cidadania em uma perspectiva antropológica*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013. p. 93-120.

LOTTA, Gabriela Spanghero. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. (Org). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 20-49.

LUTZ, Cleyton; SUTTANA, Renato Nésio. Ações afirmativas e imprensa no Brasil: o enquadramento dado às cotas raciais em *Veja*. *Revista África e Africanidades*, ano IX, n. 23 p. 1-22, abr. 2017.

LYONS, John. *Semantics. Vol. 2*. Cambridge: Cambridge University Press, 1977.

MACHADO, Elielma. Dentro da Lei: as políticas de ação afirmativa nas universidades. In.: PAIVA, Angela Randolpho (org.). *Ação afirmativa em questão: Brasil, Estados Unidos, África do Sul e França*. Rio de Janeiro: Pallas, 2013. p. 18-39.

MAGALHÃES, Izabel. Introdução: a análise do discurso crítica. *D.E.L.T.A*, São Paulo, v. 21, núm. especial, p. 1-9, 2005.

MAIA, Monica Mara. *Humanização do parto: política pública, comportamento organizacional e ethos profissional*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2010.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf> Acessado em: 23 de agosto de 2011.

MANCEBO, Deise. Autonomia universitária: reformas propostas e resistência cultural. *Universidade e Sociedade*, ano VIII, n.5, p. 51-59, 1998.

MANNING, Nick. Social needs, social problems and social welfare. In: ALCOCK, Pete; ERSKINE, Angus; MAY, May (orgs.). *The Student's Companion to Social Policy*, Blackwell/Social Policy Association, Oxford, 2003. p. 35-41.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 2003.

MARCUSCHI, Luiz Antonio. Gêneros textuais: definição e funcionalidade. In: DIONISIO, Ângela P.; MACHADO, Anna R.; BEZERRA, M. Auxiliadora (Orgs.). *Gêneros textuais & ensino*. Rio de Janeiro: Lucerna, p. 19-36, 2003.

MARQUES, Eduardo Cesar. Notas críticas à literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. *BIB*, Rio de Janeiro, 43, p. 67-102, 1997.

MAY, Tim. *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MEC/INEP. Documento Básico ENEM. Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 1998. Disponível em: http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/440345/RESPOSTA_RECURSO_1_ENEM_Documento_Basico_1998.pdf Acessado em: 17 de agosto de 2016.

_____. Índice Geral de Cursos. Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2012. Disponível em: <http://inep.gov.br/indice-geral-de-cursos-igc> Acesso em: 17 nov. 2016

_____. SINAES. Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinaes> Acesso em: 16 nov. 2016

_____. Índice Geral de Cursos. Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016. Disponível em: <http://inep.gov.br/indice-geral-de-cursos-igc> Acesso em: 03 jul. 2017

_____. Índice Geral de Cursos. Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2017. Disponível em: <http://inep.gov.br/indice-geral-de-cursos-igc> Acesso em: 11 jan. 2019

MEDEIROS, Carlos Alberto. Brasil, Estados Unidos e a questão racial: a fertilidade de um campo cheio de armadilhas. In: PAIVA, Angela Randolpho (org.). *Ação afirmativa em questão: Brasil, Estados Unidos, África do Sul e França*. Rio de Janeiro: Pallas, 2013. p. 240-265.

MELO, Iran Ferreira de. Análise do discurso e análise crítica do discurso: desdobramentos e intersecções. *Letra Magna*, ano 5, n. 11, p. 1-18, jul.-dez. 2009.

MELO, Pedro Antonio; DE MELO, Michelle Bianchini; NUNES, Rogério da Silva. A Educação a Distância como Política de Expansão e Interiorização da Educação Superior no Brasil. *Revista de Ciências da Administração*, Florianópolis, p. 278-304, dez. 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2009v11n24p278>. Acesso em: 18 de agosto de 2016.

MILLER, Edward Alan; BANASZAK-HOLL, Jane. Cognitive and Normative Determinants of State Policy Making Behavior: Lessons from the Sociological Institutionalism. *Publius*, 35 (2), p. 191–216, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Técnicas de análise do material qualitativo. In: MINAYO, Maria Cecília de (org.). *O Desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo: Hucitec, 2010. p. 303-60.

MONSMA, Karl; SOUZA, João Vicente Silva; SILVA, Fernanda Oliveira. As consequências das ações afirmativas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul: uma análise preliminar. In.: SANTOS, Jocélio Teles dos (org.). *O impacto das cotas nas universidades brasileiras (2004-2012)*. Salvador: CEAQ, 2013. p. 137-168.

MOYA, Thais Santos. *Ação afirmativa e raça no Brasil: uma análise de enquadramento midiático do debate político contemporâneo sobre a redefinição simbólica da nação*. 2009. 199f. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2009.

MOYA, Thais Santos; SILVÉRIO, Valter Roberto. Ação afirmativa e raça no Brasil contemporâneo: um debate sobre a redefinição simbólica da nação. *Sociedade e Cultura*, v. 12, n. 2, p. 235-250, jul./dez. 2009.

MFP/CE. Recomendação nº 15, de 30 de março de 2005. Procuradoria da República no Estado do Ceará. Fortaleza: MPF, 2005.

NARANJO, Arcángel Becerra. *El concepto de autonomía y la autonomía universitaria*. Documento de trabalho. Caracas: 2007.

NASCIMENTO, Aparecida do Ó do. *A política de cotas na Universidade Federal do Ceará: processo de implementação e “cotistas”*. 2016. 148f. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta. Educação Superior no Brasil: expansão, diversificação e inclusão. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS, 2012, São Francisco. *Anais...* São Francisco: Associação de Estudos Latino-Americanos, 2012. Online.

_____. Trajetórias escolares, famílias e políticas de inclusão social no ensino superior brasileiro. In: ROMANELLI, G.; NOGUEIRA, M. A.; ZAGO, N. (orgs.). *Família & Escola: novas perspectivas de análise*. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 278-311.

_____. Diversity In Higher Education In Brazil: Practices And Challenges. In: SMITH, Daryl (Org.). *Diversity and Inclusion in Higher Education: Emerging perspectives on institutional transformation*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group, v. 1, p. 66-91, 2014a.

_____. Enseñanza superior en Brasil y las políticas de inclusión social. *Páginas de Educación*, Montevideo, vol.7, n.2, p. 299-320, jul.-dic. 2014b.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta; MORCHE, Bruno; ANHAIA, Bruna Cruz de. Educação Superior no Brasil: acesso e equidade através das Políticas de Inclusão Social. In: XIV CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA/GT 06, 2009, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Sociologia, 2009. Online. Disponível em: <http://www.sbs2009.sbsociologia.com.br/>

NEVES, Maria Helena de Moura. *A Gramática Funcional*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

OLIVEIRA, Gercina Alves de. A burocracia weberiana e a administração federal brasileira. *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 47-74, jul./dez. 1970.

OLIVEIRA, Celinha M.; SILIONI, Gabriela B.; FERREIRA, Junara N.; SITO, Luanda; SILVA, Mateus S.; RODRIGUES, Tatiana P.; SABAT, Ruth. Ações afirmativas e cotas étnico-raciais na UFRGS. In: BARBOSA, Jorge Luiz; SILVA, Jailson de Souza e; SOUZA, Ana Inês (orgs.). *Ação Afirmativa e desigualdade na universidade brasileira*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Pró-Reitoria de Extensão, 2010.

OLIVEN, Arabela Campos. Ações afirmativas, relações raciais e política de cotas nas universidades: uma comparação entre os Estados Unidos e o Brasil. *Educação*, ano XXX, n. 1 (61), p. 29-51, jan./abr. 2007.

OLIVEN, Arabela Campos; BELLO, Luciane. Negros e indígenas ocupam o templo branco: ações afirmativas na UFRGS. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, v. 23, n. 49, p. 339-374, set. 2017.

PAIVA, Angela Randolpho. Políticas públicas, mudanças e desafios no acesso ao ensino superior. In: PAIVA, Angela Randolpho (org.). *Ação afirmativa em questão: Brasil, Estados Unidos, África do Sul e França*. Rio de Janeiro: Pallas, 2013. p. 40-73.

PAIVA, Angela Randolpho; ALMEIDA, Lady Cristina. Mudança no *campus*: falam os gestores das universidades com ação afirmativa. In.: PAIVA, Angela Randolpho (org.). *Entre dados e fatos: ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Pallas Ed., 2010. p. 75- 115.

PÊCHEUX, Michel. *Semântica e discurso: uma crítica à afirmação do óbvio*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1995.

PERELMAN, Chaïm. *Tratado da argumentação: a nova retórica*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

PERIA, Michelle. *Ação Afirmativa: um estudo sobre as reservas de vagas para negros nas universidades públicas brasileiras. O Caso do Estado do Rio de Janeiro. 2004. 143f.* Dissertação de Mestrado – Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

PERISSINOTTO, Renato; CODATO, Adriano. Introdução: como estudar elites? In: PERISSINOTTO, Renato; CODATO, Adriano (orgs.). *Como estudar elites*. Curitiba: Editora da UFPR, 2015.

PINTO, Céli Regina Jardim. Elementos para uma análise de discurso político. *Barbarói*, n. 24, 2006.

PINTOS, Juan-Luis. *Los imaginarios sociales. La nueva construcción de la realidad social*. Salamanca: Fe y Secularidad, 1995.

PLENCOVICH, María Cristina; QUADRELLI, Silvia; BOGOSIÁN, Claudia; PICCO-PLENCOVICH, Pablo Horacio; BERBARA, Ricardo; MACÍAS, Javier Delgadillo;

VALADEZ, Isaí González. Algunos atributos de la autonomía universitaria en la Argentina, Brasil y México: otra vuelta de tuerca. *Debate universitario*, n. 7, p. 69-86, nov. 2015.

PNUD, 2013. Perguntas Frequentes (FAQ): IDH – Índice de Desenvolvimento Humano 2012. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/FAQ-IDH.pdf> Acessado em: 27 jul. 2018.

ROCHA, Décio; DEUSDARÁ, Bruno. Análise de conteúdo e análise do discurso: o linguístico e o seu entorno. *Documentação de Estudos em Lingüística Teórica e Aplicada*. Ano I, vol. 22, p. 29-52, 2006.

SABATIER, Paul A. Political Science and Public Policy: An Assessment. In: DUNN, W. N., KELLY, R. M. (orgs.). *Advances in Policy Studies Since 1950*. New Brunswick, NJ: Transaction, 1992. p. 27-58.

SAMPAIO, Helena. *Evolução do ensino superior brasileiro (1808-1990)*. Documento de Trabalho 8/91. São Paulo: Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 1991.

SANDERS, Elizabeth. Historical Institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (Orgs.). *The Oxford book of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SANTOS, Jocélio Teles dos. *O impacto das cotas nas universidades brasileiras (2004-2012)*. Salvador: CEAO, 2013.

SANTOS, Renato Emerson dos. Política de cotas raciais nas universidades brasileiras – o caso da UERJ. In: FERES JÚNIOR, João; ZONISSEIN, Jonas (orgs.). *Ação afirmativa e universidade*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2006. p. 110-135.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*. Ano I, número I, s.p., jul. 2009.

SCHLAGER, Edella. A Comparasion of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes. In: SABATIER, P. *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colo.: Westview Press, p. 233-260, 1999.

SCHNEIDER, Sergio; SCHMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. Racismo no Brasil: quando a inclusão combina com a exclusão. In.: BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz (orgs.). *Cidadania, um projeto em construção*: minorias, justiça e direitos. São Paulo: Claro Enigma, 2012.

SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas*: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SELLTIZ, Claire. *Métodos de pesquisa nas relações sociais*. São Paulo: EPU, 1987.

SENADO FEDERAL. Glossário legislativo. Brasília: Senado Federal, 2017a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo> Acesso em: 04 nov. 2017.

_____. Regimento Interno do Senado Federal – volume I. (Compilado até 18.12.2017.) Brasília: Senado Federal, 2017b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno> Acesso em: 03 jul. 2018.

_____. Senadores – legislaturas anteriores. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores> Acesso em: 23 mar. 2018.

_____. Posse de senadores e eleição da Mesa serão dia 1º de fevereiro. *Senado Notícias*, Brasília, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/01/17/posse-de-senadores-e-eleicao-da-mesa-serao-dia-1o-de-fevereiro> Acesso em: 20 jan. 2019.

SENADO FEDERAL/ILB. *Curso EAD “O Poder Legislativo”*. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2016. 41 f. Apostila.

_____. *Curso EAD “Processo Legislativo Federal”*. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2017. 180 f. Apostila.

SHORE, Chris. “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas”. *Antipoda. Revista de Antropología y Arqueología*, Bogotá, n. 10, p. 21-49., jan. 2010. Disponível em: <http://antipoda.uniandes.edu.co/view.php/147/index.php?id=147> Acesso em: 28 set. 2014.

SHORE, Chris; WRIGHT, Susan. *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. London, New York: Routledge, 1997.

SILVA, Graziella Moraes. Ações afirmativas no Brasil e na África do Sul. *Tempo Social*, v. 18, n. 2, p. 131-165, 1 nov. 2006.

_____. Ações afirmativas, raça, classe e identidade nacional no Brasil e na África do Sul. In: PAIVA, Angela Randolpho (org.). *Ação afirmativa em questão: Brasil, Estados Unidos, África do Sul e França*. Rio de Janeiro: Pallas, 2013. p. 308-322.

SILVA; Greg Jordan Alves; FARIA, José Ricardo Vargas de. Burocratas e políticas públicas: os agentes estatais na lógica neomarxista. In: IV CONGRESSO BRASILEIRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 2016, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: 2016.

SILVA JÚNIOR, Hédio. Direito e Legislação educacional para a diversidade étnica – breve histórico. In: RAMOS, M. N.; ADÃO, J. M.; BARROS, G. M. (orgs.) *Diversidade na educação: reflexões e experiências*. Brasília: Secretaria de Educação Média e Tecnológica, 2003. p. 15-25.

SILVÉRIO, Valter Roberto. *As cotas para negros no tribunal: a audiência pública do STF*. São Carlos: EdUFSCar, 2012.

SOWELL, Thomas. *A ação afirmativa ao redor do mundo: um estudo empírico sobre cotas e grupos preferenciais*. São Paulo: É realizações, 2016.

TEIXEIRA, Alex Niche. *Análise qualitativa com o programa NVivo 9: fundamentos*. Porto Alegre: UFRGS, 2011. 16 f. Apostila.

TEIXEIRA, Anísio Spíndola. *Ensino Superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

TEIXEIRA, Carla Costa. Honra moderna e política em Max Weber. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 109-130, 1999.

TILIO, Rogério. Revisitando a Análise Crítica do Discurso: um instrumental teórico-metodológico. *Revista do Curso de Letras da Uniabeu*, Nilópolis, v. 1, n. 2, p. 86-102, mai.-ago. 2010.

TIMMERMANS, Arco; BLEIKLIE, Ivar. *Institutional Conditions for Policy Design: Types of Arenas and Rules of the Game*. Mannheim: ECPR Joint Sessions of Workshops, 1999.

UFC. Portaria nº 706 de 2005. Reitoria da UFC. Fortaleza, 2005.

_____. Ata da 34ª sessão ordinária, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, realizada no dia 9 de agosto de 2006. CEPE. Fortaleza, 2006.

_____. Resolução nº 18, de 30 de outubro de 2012. CONSUNI. Fortaleza, 2012.

____. Resolução nº 03 de 2013. CONSUNI. Fortaleza, 2013a.

____. Resolução nº 31 de 2013. CONSUNI. Fortaleza, 2013b.

____. A Universidade – início. *Site da UFC*. Disponível em: <http://www.ufc.br/a-universidade> Acesso em: 12 fev. 2018a.

____. Estatuto da Universidade Federal do Ceará. CONSUNI. Fortaleza, 2018b. Disponível em: <http://www.ufc.br/a-universidade/documentos-oficiais/327-estatuto-da-ufc> Acesso em: 5 abr. 2018.

UFRGS. Estatuto e Regimento Geral da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – aprovados em 1995. CONSUN. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/consun/estatuto-regimento-geral> Acesso em 5 abr. 2018.

____. Decisão nº 134 de 2007. CONSUN. Porto Alegre, 2007a.

____. Decisão nº 225 de 2007. CONSUN. Porto Alegre, 2007b.

____. Resolução nº 37 de 2008. CEPE. Porto Alegre, 2008a.

____. Resolução nº 38 de 2008. CEPE. Porto Alegre, 2008b.

____. Decisão nº 404 de 2011. Porto Alegre, 2011.

____. Decisão nº 268 de 2012. CONSUN. Porto Alegre, 2012a.

____. Relatório da Comissão de Acompanhamento dos Alunos do Programa de Ações Afirmativas: 2008-2012. UFRGS: Porto Alegre, 2012b.

____. Ata da 1.156ª sessão ordinária do Conselho Universitário. CONSUN. Porto Alegre, 2012c.

____. Decisão nº 429 de 2012. CONSUN. Porto Alegre, 2012d.

____. Decisão nº 364 de 2013. CONSUN. Porto Alegre, 2013a.

____. Decisão nº 406 de 2013. CONSUN. Porto Alegre, 2013b.

____. Decisão nº 245 de 2014. CONSUN. Porto Alegre, 2014.

____. Histórico da UFRGS. *Site da UFRGS*. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ufrgs/a-ufrgs/historico> Acesso em: 12 fev. 2018

UGAS, Gabriel Fermín. *La educada ignorancia: un modo de ser del pensamiento*. Caracas: TAPECS, 2007.

VAN DIJK, Teun Andrius. What is political discourse analysis? *Belgian Journal of Linguistics*, n. 11, p. 11-52, 1997.

_____. Multidisciplinary CDA: a plea for diversity. In: WODAK, R; MEYER, M (Ed.). *Methods of critical discourse analysis*. London: Sage, 2004. p. 95-120.

_____. *El discurso como estructura y proceso*. Estudios sobre el discurso I: una introducción multidisciplinaria. Barcelona: Editorial Gedisa, 2008.

_____. *Discurso e Contexto – uma abordagem sociocognitiva*. São Paulo: Contexto, 2012.

_____. Análise crítica do discurso multidisciplinar: um apelo em favor da diversidade. *Linha D'Água*, São Paulo, n. 26 (2), p. 351-381, 2013.

_____. *Discurso e Poder*. São Paulo: Contexto, 2015a.

_____. *Cognição, Discurso e Interação*. São Paulo: Contexto, 2015b.

VIEIRA, Erica de Jesus Aranha. *Do acesso à graduação: um olhar sobre a assistência estudantil na UFRB*. 2013. 76f. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cachoeira, 2013.

WEBER, Max. *Parlamentarismo e Governo numa Alemanha reconstruída*. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1997.

_____. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Editora Cultrix, 2008.

_____. *Conceitos sociológicos fundamentais*. Lisboa: Edições 70, 2014a.

_____. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014b.

WEISSKOPF, Thomas E. *Affirmative action in the United States and India: A comparative perspective*. New York: Routledge, 2004.

YANOW, Dvora. The Communication of Policy Meanings: Implementation as Interpretation and Text. *Policy Sciences*, n. 26, p. 41-61, 1993.

APÊNDICES

A. Constituição do *corpus* na primeira etapa de análise

Tabela 1 - Documentos escritos por gênero textual, título, autor e data:

	PROJETO DE LEI		
	Título	Autor	Data
PODER LEGISLATIVO	PL 73/1999	Dep. Nice Lobão (PFL-MA)	24/02/1999
	PL 1447/1999	Dep. Celso Giglio (PTB-SP)	11/08/1999
	PL 1643/1999	Sen. Antero Paes de Barros (PSDB-MT)	10/09/1999
	PL 2069/1999	Dep. Raimundo Gomes de Matos (PSDB-CE)	17/11/1999
	PL 373/2003	Dep. Lincoln Portela (PL-MG)	18/03/2003
	PL 615/2003	Dep. Murilo Zauith (PSB-MS)	02/04/2003
	PLS 215/2003	Sen. Íris de Araújo (PMDB-GO)	29/05/2003
	PL 1313/2003	Dep. Rodolfo Pereira (PDT-RR)	25/06/2003
	PL 2923/2004	Dep. Lincoln Portela (PL-MG)	03/02/2004
	PL 3627/2004	Poder Executivo, Min. Tarso Genro (PT-RS)	28/04/2004
	PL 14/2007	Dep. Dr. José Pinotti (DEM-SP)	05/02/2007
	PL 1330/2007	Dep. Edio Lopes (PMDB-RR)	14/06/2007
	PL 1736/2007	Dep. Neucimar Ferreira Fraga (PR-ES)	09/08/2007
	PL 3913/2008	Sen. Ideli Salvatti (PT-SC)	20/08/2008
	PLS 344/2008	Sen. Marconi Perillo	10/09/2008

PODER LEGISLATIVO (cont.)		(PSDB-GO)	
	PL 73-C/1999 ou PLC 180/2008 ⁶⁶	Câmara dos Deputados (CD)	20/11/2008
	PLS 479/2008	Sen. Álvaro Dias (PSDB-PR)	16/12/2008
	PL 129/2009	Dep. Leonardo Mattos (PV-MG)	27/06/2009
	PARECER DE PL ⁶⁷		
	Parecer (CEC)	Dep. Carlos Abicalil (PT-MT)	11/08/2005
	Parecer (CEC), reformulado	Dep. Carlos Abicalil (PT-MT)	14/09/2005
	Parecer (CDHM)	Dep. Iriny Lopes (PT-ES)	17/11/2005
	Parecer (CCJC)	Dep. Luiz Alberto (PT-BA)	18/01/2006
	Parecer (CCJC)	Dep. Iara Bernardi (PT-SP)	07/02/2006
	Parecer (CCJC)	Sen. Serys Shessarenko (PT-MT)	06/04/2009
	Parecer (CCJC), reformulado	Sen. Ana Rita (PT-ES)	17/11/2011
	Parecer (CDH), reformulado	Sen. Paulo Paim (PT-RS)	27/06/2012
	Parecer (CEC) (Plenário)	Sen. Paulo Paim (PT-RS)	04/07/2012
Parecer 1.005/2012	Comissão Diretora (CDIR)	07/08/2012	

⁶⁶ Após a aprovação do texto final do PL nº 73 de 1999 na Câmara dos Deputados, ele passa a ser designado como Projeto de Lei da Câmara e ganha outra nomenclatura (PLC nº 180 de 2008), sendo então encaminhado para a apreciação do Senado.

⁶⁷ Devido à indisponibilidade dos pareceres de autoria dos deputados Celcita Pinheiro (DEM-MA), Pedro Wilson (PT-GO) e Professor Luizinho (PT-SP), todos pela CEC e emitidos anteriormente aos pareceres de autoria do deputado Carlos Abicalil (PT-MT), tais documentos não são incluídos no *corpus* analisado. Os pareceres de autoria dos deputados Luiz Couto (PT-PB), Colbert Martins (PMDB-BA) e Fernando Coruja (PPS-SC) também não são contemplados na análise, pois se tratam de pareceres às emendas sugeridas aos PLs.

PODER LEGISLATIVO (cont.)	VOTO		
	Voto em Separado (CCJC), reformulado	Sen. Marconi Perillo (PSDB-GO)	02/06/2009
	Voto em Separado (CCJC)	Sen. Lobão Filho (PMDB-MA)	05/06/2012
	Voto em separado (CCJC)	Sen. Aloysio Nunes Pereira (PSDB-SP)	06/06/2012
	EMENDA OU SUBEMENDA		
	Emenda	CEC	11/12/2000
	Emenda	CEC, Dep. Alice Portugal (PCdoB-BA)	18/08/2005
	Subemenda	Dep. Luiz Couto (PT-PB)	20/11/2008
	Emenda de redação	Dep. Luiz Couto (PT-PB)	20/11/2008
	Emenda substitutiva	Sen. Marconi Perillo (PSDB-GO)	28/04/2009
	Emenda de redação	CCJC, Sen. Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP)	30/05/2012
	Emenda substitutiva	Sen. Lobão Filho (PMDB-MA)	05/06/2012
	ATA		
	Ata de reunião	Comissão de Educação e Cultura (CEC), CD	21/09/2005
	Ata de reunião	Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), CD	14/12/2005
	Ata de reunião	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), CD	08/02/2006
Ata de sessão	Plenário, SF	25/11/2008	
Ata de reunião	CCJC - 65ª Reunião	07/12/2011	

PODER LEGISLATIVO (cont.)		Ordinária, SF	
	Ata de reunião	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), SF	30/05/2012
	Ata de reunião	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), SF	06/06/2012
	Ata de reunião	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), SF	28/06/2012
	Ata de sessão	Plenário, SF	03/07/2012
	Ata de sessão	Plenário, SF	04/07/2012
	Ata de sessão	Plenário, SF	07/08/2012
	RECURSO (REC)		
	REC 265/2006	Dep. Alberto Goldman (PSDB-SP) e outros	14/02/2006
	OFÍCIO (OF)		
	OF P-94/2000	Dep. Pedro Wilson (PT-GO)	16/05/2000
	OF P-685/2000	CEC	13/12/2000
	OF SF-1693/2012	Sen. José Sarney (PMDB-AP)	09/08/2012
	OF SF-1694/2012	Sen. José Sarney (PMDB-AP)	09/08/2012
	REQUERIMENTO (REQ)		
	REQ 1910/2004	Dep. Nice Lobão (PFL-MA)	02/06/2004
	REQ 1989/2004	Dep. Mário Heringer (PDT-MG)	30/06/2004
	REQ 2737/2005	Dep. Murilo Zauith (PFL-MS)	04/2005
	REQ 3780/2006	Dep. Miro Teixeira (PDT-RJ) e outros	21/03/2006
	REQ 242/2006	Dep. Neyde Aparecida	04/04/2006

PODER LEGISLATIVO (cont.)		(PT-GO)	
	REQ 234/2007	Dep. Nice Lobão (DEM-MA)	13/02/2007
	REQ 1009/2007	Dep. Gastão Vieira (PMDB-MA)	17/05/2007 e 18/05/2007
	REQ 1285/2007	Dep. Henrique Fontana (PT-RS)	04/07/2007
	REQ 1666/2007	Dep. Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN)	13/09/2007
	REQ 3135/2008	Dep. Carlos Abicalil (PT-MT)	03/09/2008
	REQ 40/2008	Sen. Demóstenes Torres (DEM-GO), Sen. Paulo Paim (PT- RS), Sen. Cristovam Buarque (PDT-DF) e Sen. Serys Slhessarenko (PT-MT) Sen. Demóstenes Torres (DEM-GO) e Sen. Serys Slhessarenko (PT-MT) (termo aditivo)	10/12/2008
	REQ 2/2009	Sen. Tasso Jereissati (PSDB-CE) e Sen. Francisco Dornelles (PP-RJ) Sen. Ideli Salvatti (PT- SC) e Sen. Cristovam Buarque (PDT-DF) (termo aditivo)	11/03/2009
	REQ 275/2009	Sen. Marconi Perillo (PSDB-GO)	-
	REQ 389/2009	Sen. Geraldo Mesquita Júnior (PMDB-AC)	07/04/2009
	REQ 405/2009	Sen. Marcelo Crivella (PRB-RJ)	-
	REQ 406/2009	Sen. Álvaro Dias (PSDB-PR)	14/04/2009

	REQ 125/2010	Sen. Serys Slhessarenko (PT-MT)	25/02/2010
	REQ 102/2011	Sen. Demóstenes Torres (DEM-GO)	-
	REQ 1.214/2011	Sen. Ana Rita (PT-ES)	-
	REQ 623/2012	Líderes partidários (bloco de apoio ao governo, blocos parlamentares da maioria e da minoria, bloco parlamentar união e força e PSOL) ⁶⁸	06/06/2012
PODER EXECUTIVO	LEI ORDINÁRIA		
	Lei 12.711/2012	Presidência da República, Pres. Dilma Roussef (PT)	29/08/2012
	Lei 13.409/2016	Presidência da República, Pres. Michel Temer (PMDB)	28/12/2016
	VETO		
	Veto	Presidência da República, Pres. Dilma Roussef (PT)	29/08/2012
	DECRETO		
	Decreto 7.824/2012	Presidência da República, Pres. Dilma Roussef (PT)	11/10/2012
	Decreto 9.034/2017	Presidência da República, Pres. Michel Temer (PMDB)	20/04/2017
	PORTARIA NORMATIVA (PN)		
	PN 18/2012	Ministério da Educação, Min. Aloizio Mercadante	11/10/2012

⁶⁸ Bloco de apoio ao governo: PT, PDT, PSB, PC do B e PRB. Bloco parlamentar da maioria: PMDB, PP, PV. Bloco parlamentar da minoria: PSB, DEM. Bloco parlamentar União e Força: PTB, PR, PSC (SENADO FEDERAL, 2018).

	(PT)	
--	------	--

Fonte: elaborada pela autora.

Tabela 2 – Informações das reuniões e sessões com registros sonoros analisados:

CÂMARA DOS DEPUTADOS	Data e Hora	Detalhamento
	21/09/2005 às 11h07	<p>COMISSÃO DE EDUCAÇÃO 52ª Legislatura, 3ª Sessão Legislativa Ordinária Reunião Deliberativa Ordinária</p> <p>Presidente da Comissão: Dep. Iara Bernardi (PT/SP).</p> <p>Vice-presidentes: Dep. Maria do Rosário (PT/RS) e Dep. Celcita Pinheiro (PFL/MT).</p> <p>PL nº 73 de 1999 (Apensados: PL nº 3.627 de 2004 e PL nº 615 de 2003 (Apensado: PL nº 1.313 de 2003))</p> <p>Relator: Deputado CARLOS ABICALIL (PT/MT).</p> <p>Discutiram a matéria os Deputados Nice Lobão (DEM/MA), Alice Portugal (PCdoB/BA), Átila Lira (PSDB/PI), Ivan Paixão (PPS/SE), Lobbe Neto (PSDB/SP), Maria do Rosário (PT/RS), Antenor Naspolini (PSDB/CE) e Neyde Aparecida (PT/GO).</p>
	14/12/2005 às 14h30	<p>COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS 52ª Legislatura, 3ª Sessão Legislativa Ordinária Reunião Ordinária</p> <p>Presidente da Comissão: Dep. Iriny Lopes (PT/ES).</p> <p>Vice-presidentes: Dep. Luiz Couto (PT/PB), Dep. Pompeo de Mattos (PDT/RS) e Dep. Chico Alencar (PSOL/RJ).</p> <p>PL nº 73 de 1999 (Apensados: PL nº 3.627 de 2004 e PL nº 615 de 2003 (Apensado: PL nº 1.313 de 2003))</p> <p>Relatora: Deputada IRINY LOPES (PT/ES).</p> <p>Discutiram a matéria os Deputados Iriny Lopes (PT/ES), Luiz Eduardo Greenhalgh (PT/SP) e Nice Lobão (DEM/MA).</p>
08/02/2006 às 10h43	<p>COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA 52ª Legislatura, 5ª Sessão Legislativa Ordinária 7ª Reunião Ordinária</p> <p>Presidente da Comissão: Dep. Antonio Carlos Biscaia (PT/RJ)</p>	

		<p>Vice-presidente: Dep. Roberto Magalhães (PFL/PE)</p> <p>PL nº 73 de 1999 (Apensados: PL nº 3.627 de 2004 e PL nº 615 de 2003 (Apensado: PL nº 1.313 de 2003))</p> <p>Relatora: Deputada IARA BERNARDI (PT/SP).</p> <p>Discutiram a matéria os Deputados Iara Bernardi (PT/SP), Dep. Luiz Alberto (PT/BA), Dep. Luiz Eduardo Greenhalgh (PT/SP), Dep. Odair Cunha (PT/MG) e Dep. Antonio Carlos Biscaia (PT/RJ).</p>
	<p>20/11/2008 às 9h</p>	<p>PLENÁRIO 53ª Legislatura, 2ª Sessão Legislativa Ordinária</p> <p>Presidiram a Sessão: Dep. Osmar Serraglio (PMDB/PR), Dep. Carlos Manato (PDT/ES) e Dep. Arlindo Chinaglia (PT/SP).</p> <p>Discussão em turno único.</p> <p>Pareceres da Comissão de Educação e Cultura; Comissão de Direitos Humanos e Minorias; e, Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania às emendas de nº 1 e 2 do Plenário. Votação em turno único.</p> <p>Discutiram a matéria: Dep. Arlindo Chinaglia (PT/SP), Dep. Ciro Gomes (PSB/CE), Dep. Paulo Renato Souza (PSDB/SP), Dep. Colbert Martins (PMDB/BA), Dep. Henrique Fontana (PT/RS), Dep. Miro Teixeira (PDT/RJ), Dep. José Carlos Aleluia (DEM/BA), Dep. Nelson Marquezelli (PTB/SP), Dep. Benedito de Lira (PP/AL), Dep. Reginaldo Lopes (PT/MG), Dep. Manuela D'Ávila (PCdoB/RS), Dep. Fernando Coruja (PPS/SC), Dep. Sandro Mabel (PR/GO).</p>
	<p>30/05/2012 às 10h</p> <p>(Discussão: 22min22seg)</p>	<p>COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA 54ª Legislatura, 2ª Sessão Legislativa Ordinária 23ª Reunião Ordinária</p> <p>Presidente da Comissão: Sen. Eunício Oliveira (PMDB/CE).</p> <p>PLC nº 180 de 2008 (Apensados: PLS nº 344 de 2008 e PLS nº 479 de 2008)</p> <p>Relatora: Senadora Ana Rita (PT/ES). Relatoria contrária ao PLS nº 344 de 2008 e PLS nº 479 de 2008, favorável ao PLC nº 180 de 2008. Emenda nº 2 aprovada parcialmente.</p> <p>Discutiram a matéria o Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP), o Senador Lobão Filho (PMDB/MA) e o Senador Pedro Simon (PMDB/RS).</p> <p>Pedidos de vista dos senadores Lobão Filho (PMDB/MA), Luiz Henrique da Silveira (PMDB/SC), Senador Eduardo Suplicy (PT/SP), Senadora Marta Suplicy (PT/SP), Senador Francisco Dornelles (PP/RJ).</p>

06/06/2012 às 10h	<p style="text-align: center;">COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA 54ª Legislatura, 2ª Sessão Legislativa Ordinária 25ª Reunião Ordinária</p> <p style="text-align: center;">Presidente da Comissão: Sen. Eunício Oliveira (PMDB/CE).</p> <p style="text-align: center;">Vice-presidente: Sen. José Pimentel (PT/CE).</p> <p style="text-align: center;">PLC 180/2008 (Apensados: PLS 344/2008 e PLS 479/2008)</p> <p style="text-align: center;">Relatora: Senadora Ana Rita (PT/ES).</p> <p style="text-align: center;">Votos em separado: Senador Lobão Filho (PMDB/MA) e Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP).</p> <p>Discutiram a matéria a Senadora Ana Rita (PT/ES), a Senadora Marta Suplicy (PT/SP), o Senador Luiz Henrique (PMDB/SC), Senador Pedro Taques (PDT/MT), Senador Pedro Simon (PMDB/RS), Senador Álvaro Dias (PSDB/PR), Senador Eduardo Suplicy (PT/SP), Senadora Lúcia Vânia (PSDB/GO), Senador Aníbal Diniz (PT/AC), Senador Roberto Requião (PMDB/PR), Senador Romero Jucá (PMDB/RR), Senador Randolfe Rodrigues (PSol/AP), Senador Benedito de Lira (PP/AL).</p> <p style="text-align: center;">A Comissão aprovou o parecer da Senadora Ana Rita (PT/ES).</p>
28/06/2012 às 9h09	<p style="text-align: center;">COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA 54ª Legislatura, 2ª Sessão Legislativa Ordinária 37ª Reunião Extraordinária</p> <p style="text-align: center;">Presidente da Comissão: Sen. Paulo Paim (PT/RS).</p> <p style="text-align: center;">Vice-presidentes: Sen. Paulo Davim (PV/RN) e Sen. Ana Rita (PT/ES).</p> <p style="text-align: center;">PLC nº 180 de 2008 (Apensados: PLS nº 344 de 2008 e PLS nº 479 de 2008)</p> <p style="text-align: center;">Relator: Senador PAULO PAIM (PT/RS).</p> <p>O parecer aprova na íntegra o relatório da Senadora Ana Rita (PT/ES), que constitui o parecer da CCJ/Senado. O parecer do Senador Paulo Paim sugere duas emendas de redação.</p> <p style="text-align: center;">Discutiram a matéria o Senador Eduardo Suplicy (PT/SP) e Senador Aníbal Diniz (PT/AC).</p> <p style="text-align: center;">A Comissão aprovou o parecer do Senador Paulo Paim (PT/RS).</p> <p>A Comissão aprovou o requerimento de urgência da matéria, assinado pelo Senador Paulo Paim (PT/RS), Senador Eduardo Suplicy (PT/SP), Senador Aníbal Diniz (PT/AC) e Senador Roberto Requião (PMDB/PR)</p>

	(presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte). A matéria deixa de ser discutida na Comissão de Educação, passando a ser discutida diretamente no Plenário. O parecer do Senador Paulo Paim (PT/RS) é adotado como o parecer da CEC.
03/07/2012 às 14h01	<p style="text-align: center;">PLENÁRIO 54ª Legislatura, 2ª Sessão Legislativa Ordinária 116ª Sessão Deliberativa Ordinária</p> <p style="text-align: center;">Presidiram a Sessão: Sen. Marta Suplicy (PT/SP), Sen. Lídice da Mata (PSB/BA), Sen. José Sarney (PMDB/AP), Sen. Jayme Campos (DEM/MT) e Sen. Paulo Bauer (PSDB/SC).</p> <p>Lidos os pareceres da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania; e, da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Lido o requerimento nº 623 de 2012, solicitando urgência para as matérias.</p>
04/07/2012 às 14h01	<p style="text-align: center;">PLENÁRIO 54ª Legislatura, 2ª Sessão Legislativa Ordinária 117ª a 123ª Sessão Deliberativa Ordinária</p> <p style="text-align: center;">Presidiram a Sessão: Sen. Marta Suplicy (SP/SP) e Sen. Paulo Davim (PV/RN).</p> <p style="text-align: center;">Proferido o Parecer de Plenário, em nome da Comissão de Educação, Cultura e Esporte.</p> <p>Discutiram a matéria: Sen. Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP), Sen. Paulo Paim (PT/RS) e Sen. Wellington Dias (PT/PI).</p> <p>Discussão e votação adiadas a pedido dos senadores, solicitação aceita pelo relator na CDHLP e CEC.</p>
07/08/2012 às 14h	<p style="text-align: center;">PLENÁRIO 54ª Legislatura, 2ª Sessão Legislativa Ordinária 137ª Sessão Deliberativa Ordinária</p> <p>Discutiram a matéria: Sen. Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP), Sen. Ana Rita (PT/ES), Sen. Paulo Paim (PT/RS) e Sen. Pedro Taques (PDT/MT).</p> <p style="text-align: center;">Aprovado o Projeto e as emendas de redação da CCJ e CDH. Voto contrário do Sen. Aloysio Nunes Ferreira.</p> <p style="text-align: center;">O texto vai à sanção.</p>

Fonte: elaborada pela autora.

B. Termo de consentimento livre e esclarecido



Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Programa de Pós-graduação em Sociologia
Grupo de Estudos sobre Universidade



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Pesquisadoras: Bruna Cruz de Anhaia (doutoranda) e Prof^a Clarissa Eckert Baeta Neves (orientadora).

Título da pesquisa: “A ‘Lei de cotas’ no ensino superior brasileiro: reflexões sobre a política pública e as universidades federais”.

Nome do Participante: _____

Caro participante:

Gostaríamos de convidá-lo a participar como voluntário da pesquisa intitulada “A ‘Lei de cotas’ no ensino superior brasileiro: reflexões sobre a política pública e as universidades federais”, que se refere a uma tese de doutorado da aluna Bruna Anhaia, vinculada ao PPG em Sociologia/UFRGS. O objetivo deste estudo é investigar quais os elementos de continuidade e descontinuidade no que se refere ao imaginário, discurso e prática sobre e nas universidades federais a partir da “Lei de Cotas” (Lei 12.11/2012).

Sua forma de participação consiste em conceder uma entrevista. Seu nome não será utilizado em qualquer fase da pesquisa o que garante seu anonimato.

Não será cobrado nada; não haverá gastos nem riscos na sua participação neste estudo; não estão previstos ressarcimentos ou indenizações; não haverá benefícios imediatos na sua participação. Os resultados contribuirão para uma melhor compreensão dos processos de elaboração e/ou implementação da política de cotas nas universidades federais.

Gostaríamos de deixar claro que sua participação é voluntária e que poderá recusar-se a participar ou retirar seu consentimento, ou ainda descontinuar sua participação se assim o preferir.

Desde já, agradecemos sua atenção e participação e colocamo-nos à disposição para maiores informações.

Em caso de dúvidas e outros esclarecimentos sobre esta pesquisa você poderá entrar em contato com a orientadora da discente, a Prof^a Clarissa Eckert Baeta Neves.

Eu confirmo que a doutoranda Bruna Cruz de Anhaia explicou-me os objetivos desta pesquisa, bem como, a forma de participação. As alternativas para minha participação também foram discutidas. Eu li e compreendi este termo de consentimento, portanto, eu concordo em dar meu consentimento para participar como voluntário desta pesquisa.

Porto Alegre, ____ de _____ de _____.

Assinatura do participante

C. Roteiro de entrevistas nas universidades



Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Programa de Pós-graduação em Sociologia
Grupo de Estudos sobre Universidade



ROTEIRO DE ENTREVISTAS

1. Descreva, por favor, a função deste setor? Qual a sua importância para o funcionamento da instituição?
2. No seu dia a dia, quais as demandas mais frequentes (docentes, discentes etc.)? Como busca resolvê-las?
3. Nesta instituição, qual a sua trajetória como docente/técnico até que viesse a exercer sua atual função?
4. No decorrer de sua formação, você realizou algum curso (graduação, especialização etc.) nesta universidade?
5. Como você qualifica esta universidade? Fale um pouco sobre ela. (Exemplo: qualidade de ensino, relevância nacional etc.)
6. Do seu ponto de vista, qual deveria ser a função das universidades em nosso país?
7. Como você qualifica as universidades federais brasileiras?
8. Tendo por base a qualificação feita anteriormente, no que você considera que as universidades federais se aproximam ou distanciam de outras universidades públicas (estaduais) e das universidades privadas?
9. Do seu ponto de vista, qual é a maneira mais adequada de estabelecer quem ocupará as vagas ofertadas nos cursos de graduação (inscrições, sorteios, processos seletivos etc.)?
10. Qual é a sua opinião sobre o processo seletivo para o ingresso nesta instituição (adequado, insuficiente, justo, injusto etc.)?
11. No caso de entender que poderia haver melhorias, quais seriam?
12. Nos últimos anos, observou-se a recomendação de algumas políticas (ex: Sistema de Seleção Unificada) e a instituição da obrigatoriedade de outras (ex: cotas) pelo Ministério da Educação (MEC) às instituições públicas. Qual a sua opinião sobre recomendações e obrigatoriedades estabelecidas pelo MEC às instituições universitárias?
13. Do seu ponto de vista, qual deveria ser o papel exercido pelo MEC no que diz respeito ao ensino superior, em geral, e às universidades públicas, em específico?

14. Qual a sua opinião sobre a lei de cotas/cotas? Cite pontos positivos e negativos. Se pudesse propor alterações, quais seriam?
15. Como você avalia a criação de cotas nas universidades federais (desenho da política é adequado, injusto etc.)?
16. A implementação da Lei de Cotas representou algum impacto nesta universidade (perfil de alunos, demandas etc.)?
17. No caso de ter havido novas demandas, como esta instituição vem respondendo a elas?
18. Como você avalia o apoio do governo no processo de implementação das cotas nesta universidade (ex: concessão de auxílios financeiros)?
19. Quais são as suas expectativas quanto ao futuro desta universidade? E quanto ao futuro das universidades federais brasileiras? Por que?

D. Quadro de análise dos argumentos aos quais os PLs aderem ou rejeitam:

Quadro 34 – Argumentos por PLs e seus posicionamentos (adesões ou rejeições):

<div style="text-align: right; padding-right: 5px;">PL</div> <div style="text-align: left; padding-left: 5px;">Argumento</div>	PL n° 73 de 1999	PL n° 1.447 de 1999	PL n° 2.069 de 1999	PL n° 1.643 de 1999
Promovem a igualdade de oportunidades e a democratização de acesso ao ensino superior	Adere a ele	Adere a ele	Adere a ele	Adere a ele
Colaboram para a mobilidade social dos estudantes				
Promovem a diversidade no ensino superior			Adere a ele	
Contribuem para a valorização de grupos raciais (autoestima de negros e indígenas)				
Promovem a reparação histórica e justiça social		Adere a ele		
Contribuem para o cumprimento de compromissos nacionais e internacionais			Adere a ele	
Outro(s)	<p>“gestar os fundamentos do surgimento de uma verdadeira elite acadêmica”, professores e pesquisadores “capacitados para enfrentar os desafios da revolução científico-tecnológica do Terceiro Milênio”</p>			
Criam ou intensificam o		Opõem-se a ele	Opõem-se a ele	Opõem-se a ele

racismo, o preconceito e a discriminação		(implícito)	(implícito)	(implícito)
Comprometem a qualidade do ensino superior	Opõem-se a ele (implícito)		Opõem-se a ele (explícito)	
Provocam a racialização das instituições e da sociedade brasileira				
Desviam a atenção do problema real (educação básica e/ou questão econômica)				Adere, parcialmente, a ele
Implicam o desrespeito de princípios constitucionais (isonomia e mérito)			Opõe-se a ele (explícito)	Opõe-se a ele (implícito)
Implicam no desrespeito à autonomia universitária				
Outro(s)				
Nenhum dos anteriores				

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 17 – Argumentos por PLs e seus posicionamentos (adesões ou rejeições) (cont.):

PL	PL nº 1.313 de 2003	PL nº 3.627 de 2004	PLS nº 615 de 2003	PL nº 373 de 2003
Argumento				
Promovem a igualdade de oportunidades e a democratização de acesso ao ensino superior	Adere a ele	Adere a ele	Adere a ele	Adere a ele
Colaboram para a mobilidade social dos estudantes	Adere a ele			

Promovem a diversidade no ensino superior				
Contribuem para a valorização de grupos raciais (autoestima de negros e indígenas)				
Promovem a reparação histórica e justiça social	Adere a ele	Adere a ele	Adere a ele	
Contribuem para o cumprimento de compromissos nacionais e internacionais	Adere a ele	Adere a ele		
Outro(s)	Adere ("com essa iniciativa legislativa, estamos criando instrumento fundamental para a auto determinação das comunidades indígenas")			Adere (contribui para melhorar a autoestima de idosos que não puderam continuar os seus estudos; através de seus estudos, poderiam contribuir para o desenvolvimento da sociedade)
Criam ou intensificam o racismo, o preconceito e a discriminação				
Comprometem a qualidade do ensino superior				
Provocam a racialização das instituições e da sociedade brasileira				
Desviam a atenção do problema real (educação básica e/ou questão econômica)				
Implicam o desrespeito de			Opõe-se a ele	

princípios constitucionais (isonomia e mérito)			(implícito)	
Implicam no desrespeito à autonomia universitária				
Outro(s)				
Nenhum dos anteriores				

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 17 – Argumentos por PLs e seus posicionamentos (adesões ou rejeições) (cont.):

PL	PL nº 2.923 de 2004	PL nº 1.330 de 2007	PL nº 1.736 de 2007	PL nº 14 de 2007
Argumento				
Promovem a igualdade de oportunidades e a democratização de acesso ao ensino superior	Adere a ele	Adere a ele	Adere a ele	Adere a ele
Colaboram para a mobilidade social dos estudantes				Adere a ele
Promovem a diversidade no ensino superior	Adere a ele			
Contribuem para a valorização de grupos raciais (autoestima de negros e indígenas)				
Promovem a reparação histórica e justiça social				
Contribuem para o cumprimento de compromissos nacionais e internacionais			Adere a ele	Adere a ele
Outro(s)	Adere a ele			

	<p>(“contribuirá para retirá-los do isolamento e trazê-los para o interior de uma das instituições mais dinâmicas do mundo atual”;</p> <p>“retribuir tudo o que os idosos deram à nação. Com isto não só os idosos serão valorizados, mas também a sociedade e a própria universidade, que passará a contar com a inestimável contribuição da sua experiência”)</p>			
Criam ou intensificam o racismo, o preconceito e a discriminação				
Comprometem a qualidade do ensino superior	Opõe-se a ele (implícito)			
Provocam a racialização das instituições e da sociedade brasileira				
Desviam a atenção do problema real (educação básica e/ou questão econômica)				
Implicam o desrespeito de princípios constitucionais (isonomia e mérito)				Opõe-se a ele (explícito)
Implicam no desrespeito à autonomia universitária				
Outro(s)				

Nenhum dos anteriores				
-----------------------	--	--	--	--

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 17 – Argumentos por PLs e seus posicionamentos (adesões ou rejeições) (cont.):

PL Argumento	PL nº 3.913 de 2008	PLS nº 344 de 2008	PLS nº 215 de 2003	PLS nº 479 de 2008
Promovem a igualdade de oportunidades e a democratização de acesso ao ensino superior	Adere a ele	Adere a ele	Adere a ele	Adere a ele
Colaboram para a mobilidade social dos estudantes			Adere a ele	
Promovem a diversidade no ensino superior				
Contribuem para a valorização de grupos raciais (autoestima de negros e indígenas)				
Promovem a reparação histórica e justiça social				
Contribuem para o cumprimento de compromissos nacionais e internacionais	Adere a ele	Adere a ele	Adere a ele	
Outro(s)		Adere a ele (“Com isso, cremos estar dando também uma contribuição para o aumento da auto-estima dos educadores destas escolas”)		
Criam ou intensificam o racismo, o				

preconceito e a discriminação				
Comprometem a qualidade do ensino superior				
Provocam a racialização das instituições e da sociedade brasileira				
Desviam a atenção do problema real (educação básica e/ou questão econômica)				
Implicam o desrespeito de princípios constitucionais (isonomia e mérito)			Opõe-se a ele (implícito)	
Implicam no desrespeito à autonomia universitária				
Outro(s)				
Nenhum dos anteriores				

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 17 – Argumentos por PLs e seus posicionamentos (adesões ou rejeições) (cont.):

Argumento	PL	PLC nº 129 de 2009
Promovem a igualdade de oportunidades e a democratização de acesso ao ensino superior		Adere a ele
Colaboram para a mobilidade social dos estudantes		
Promovem a diversidade no ensino superior		
Contribuem para a valorização de grupos raciais (autoestima de negros e indígenas)		
Promovem a reparação histórica e justiça social		
Contribuem para o cumprimento de compromissos		Adere a ele

nacionais e internacionais	
Outro(s)	Adere ("possibilitar às pessoas portadoras de deficiências a oportunidade de demonstrar sua capacidade de bom desempenho escolar e acadêmico")
Criam ou intensificam o racismo, o preconceito e a discriminação	
Comprometem a qualidade do ensino superior	
Provocam a racialização das instituições e da sociedade brasileira	
Desviam a atenção do problema real (educação básica e/ou questão econômica)	
Implicam o desrespeito de princípios constitucionais (isonomia e mérito)	
Implicam no desrespeito à autonomia universitária	
Outro(s)	
Nenhum dos anteriores	

Fonte: elaborado pela autora.

ANEXOS

1. Texto do PL nº 73 de 1999

PROJETO DE LEI Nº 73, DE 1999 (Da Sra. Nice Lobão)

Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e dá outras providências.

(AS COMISSÕES DE EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO; E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO (ART. 54) - ART. 24, II)

O CONGRESSO NACIONAL DECRETA:

“Art. 1º - As universidades públicas reservarão 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para serem preenchidas mediante seleção de alunos nos cursos de ensino médio, tendo como base o Coeficiente de Rendimento - CR, obtido através da média aritmética das notas ou menções obtidas no período, considerando-se o curriculum comum a ser estabelecido pelo Ministério da Educação e do Desporto.

Parágrafo único - É facultada às universidades particulares, o mesmo disposto para as universidades públicas.

Art. 2º - O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar de sua publicação, observando:

I – capacitação do corpo docente, mediante a titulação dos professores, assim como seu desempenho profissional, avaliado por meio da análise curricular dos mesmos;

II – nível salarial dos professores;

III – qualidade das bibliotecas, laboratórios, equipamentos e materiais de ensino.

Parágrafo único – A regulamentação disporá sobre os critérios de credenciamento das escolas de ensino médio para os fins previstos nesta Lei.

Art. 3º - Esta Lei entra em vigor três anos após a sua promulgação.

Art. 4º - Revogam-se as disposições em contrário.”

Sala das Sessões em 24 de fevereiro de 1999.

Deputada NICE LOBÃO

JUSTIFICATIVA

A partir da década de sessenta, o ensino educacional brasileiro entrou em declínio.

No que tange às universidades, a qualidade do ensino deteriorou-se proliferando instituições de nível superior privadas, cujo objetivo não era a conquista da excelência acadêmica mas a mercantilização do ensino, sem qualquer preocupação com a qualidade.

Como sempre dizia o professor-Senador Darcy Ribeiro, passou a valer a regra segundo a qual “os professores fingem que ensinam e os alunos fazem de conta que aprendem”.

Já é hora de reverter esse quadro, mas não podemos fazê-lo de uma só vez. O ideal, quando se possui um ensino fundamental e médio de boa qualidade, é a extinção do vestibular. Mas como estamos longe disso, propomos um gradualismo, deixando cinquenta por cento das vagas no padrão convencional de ingresso na universidade.

Propomos ainda, que o Poder Executivo regule a presente Lei num prazo de 180 dias (cento e oitenta) dias, dispondo sobre os critérios de credenciamento das escolas de ensino médio aptas à seleção de alunos.

Nossa intenção é a de gestar os fundamentos do surgimento de uma verdadeira elite acadêmica (com "e" maiúsculo e não no sentido pejorativo dos que excluem a maioria da cidadania, mas, ao contrário, dos que apostam decisivamente na sua integração efetiva na sociedade com vistas a alcançar o bem-estar social), vale dizer, de professores e pesquisadores capacitados para enfrentar os desafios da revolução científico-tecnológica do Terceiro Milênio.

Deputada NICE LOBÃO

2. Texto do PL nº 3.627 de 2004

PROJETO DE LEI Nº 3627 DE 2004 (Do Poder Executivo – Ministro Tarso Genro)

Institui Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL DECRETA:

Art. 1º As instituições públicas federais de educação superior reservarão, em cada concurso de seleção para ingresso nos cursos de graduação, no mínimo, cinquenta por cento de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Art. 2º Em cada instituição de educação superior, as vagas de que trata o art. 1º serão preenchidas por uma proporção mínima de autodeclarados negros e indígenas igual à proporção de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Parágrafo único. No caso de não-preenchimento das vagas segundo os critérios do **caput**, as remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Art. 3º O Ministério da Educação e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República serão responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do sistema de que trata esta Lei, ouvida a Fundação Nacional do Índio - FUNAI.

Art. 4º As instituições de que trata o art. 1º terão o prazo de duzentos e quarenta dias para se adaptarem ao disposto nesta Lei.

Art. 5º O Poder Executivo promoverá, no prazo de dez anos, a contar da publicação desta Lei, a revisão do sistema especial para o acesso de estudantes negros, pardos e indígenas, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, nas instituições de educação superior.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 28 de abril de 2004

E.M. Nº 025

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Desde 1967 o Brasil é signatário da Convenção Internacional Sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial da Organização das Nações Unidas. Nesta importante Convenção o Estado brasileiro comprometeu-se a aplicar as ações afirmativas como forma de promoção da igualdade para inclusão de grupos étnicos historicamente excluídos no processo de desenvolvimento social.

Estudos recentes de fontes abalizadas apontam que no Brasil a evolução da distribuição de riquezas e de oportunidades não é neutra, cristalizando-se diferenças entre as etnias que compõem a diversidade característica da população brasileira, sendo fato que a população negra e os povos indígenas foram e ainda são sistematicamente desfavorecidos ao longo de toda experiência republicana.

Somente no final do século passado, o Estado brasileiro passou a se preocupar com os efeitos do chamado racismo estruturante no perfil social e buscar mecanismos que dessem efetividade aos compromissos assumidos perante a comunidade internacional há quase quarenta anos. Esse atraso de décadas por si é suficiente para justificar a iniciativa de políticas de ações afirmativas no âmbito da educação, como as consignadas no presente Projeto de Lei.

Entretanto, cumpre-nos acrescentar que o presente Projeto de Lei, adotando a política de cotas, o faz de forma racional distribuindo-as pela composição étnico racial das unidades federativas. Ao mesmo tempo, importante salientar a combinação de critérios de inclusão por razões específicas de etnia com critérios universais de renda para acesso ao ensino público superior. Assim também é assegurado o ingresso nas universidades públicas aos estudantes egressos do sistema público de ensino fundamental e médio.

O critério de menor poder aquisitivo indicado indiretamente pela permanência no sistema público de ensino é também subsidiário para hipótese das cotas para negros e membros das comunidades indígenas não serem preenchidas por insuficiências circunstanciais.

Importante salientar ainda que o processo para construção deste projeto de lei encontra legitimidade social consistente, vez que contou com a participação de reitores representando suas universidades, entidades de classe dos docentes, representação dos estudantes, além de entidades que desenvolvem cursos preparatórios para vestibulares entre negros e carentes no âmbito da sociedade civil.

Observe-se que em função do amadurecimento do regime democrático tramitam no Congresso Nacional inúmeros projetos de lei com objeto semelhante, porém nem sempre considerando as experiências vividas pela sociedade civil ou mesmo as políticas desenvolvidas pelo Poder Executivo nessa área ao longo dos últimos anos. É imperioso que uma Lei regulamentando cotas para negros, indígenas e alunos oriundos da escola pública garanta em sua dinâmica, não só o ingresso, mas a permanência desses alunos até a conclusão dos cursos, preocupação presente neste Projeto de Lei.

Respeitosamente,

Assinado eletronicamente por: Tarso Fernando Herz Genro

28/04/2004

3. Texto do Parecer da CEC (Câmara dos Deputados)

PROJETO DE LEI N.º 73, DE 1.999 (DA SRA. NICE LOBÃO)

Autor: DEPUTADA NICE LOBÃO
Relator: DEPUTADO CARLOS ABICALIL

Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e dá outras providências.

RELATÓRIO

O Projeto de Lei n.º 73/99 de autoria da nobre Deputada Nice Lobão propõe que as universidades públicas reservem 50% cinquenta por cento de suas vagas para serem preenchidas mediante seleção de alunos nos cursos de ensino médio, tendo como base o Coeficiente de Rendimento – CR, obtido através de média aritmética das notas ou menções obtidas no período, considerando-se o *currículum* comum a ser estabelecido pelo Ministério da Educação e do Desporto.

Em seu parágrafo único faculta o mesmo às universidades particulares. Encontra-se apensado o Projeto de Lei n.º 3627, do Poder Executivo que institui Sistema de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior, em cada concurso de seleção para ingresso nos cursos de graduação.

Encontram-se, também apensados, o PL 615/05, de autoria do Deputado Murilo Zauith que dispõe sobre a obrigatoriedade de vagas para índios que forem classificados em processo seletivo, sem prejuízo das vagas abertas para os demais alunos e o PL 1.313/03, de autoria do Deputado Rodolfo Pereira que institui o sistema de cota para a população indígena nas instituições de ensino superior.

Esgotado o prazo regulamentar não foram apresentadas emendas.

O PL 73/99 da nobre Deputada Nice Lobão foi inicialmente apensado aos PLs n.ºs 1447/99 e 2069/99. Na ocasião o Deputado Pedro Wilson, Presidente da Comissão de Educação Cultura e Desporto, requereu o desapensamento do PL n.º 73/99 por considerar que este tratava de matéria distinta. Enquanto os PLs n.º 1447/99 e 2069/99 tratavam da reserva de vagas de alunos advindos do ensino médio de escolas públicas, o PL n.º 73/99 propunha novo mecanismo de seleção de estudantes para ingresso no ensino superior, alternativo ao vestibular.

O Deputado Michel Temer, então Presidente da Câmara dos Deputados deferiu o requerimento, desapensando o PL 73/99, em 05 de junho de 2.000.

Em 12 de fevereiro de 2.005, em atendimento ao ofício de n.º P-685/2.00 da nobre Deputada Nice Lobão, determina o apensamento do PL n.º 73/99 ao PL n.º 1643/99.

Em 02 de junho de 2.004 a nobre Deputada Nice Lobão requer o desapensamento do PL 73/99 do PL 1643/99, do Senado Federal e requer, também, o apensamento do PL de sua autoria ao PL 3627/04, de autoria do Poder Executivo, tendo sido acolhido pela Presidência da Casa.

Como Presidente da Comissão de educação, requeri o desapensamento do PL 783/99 do PL 3627/04 por entender que não se tratava de matéria correlata. O requerimento foi indeferido.

É O RELATÓRIO.

VOTO DO RELATOR

O PL n.º 3627/04, de autoria do Poder Executivo institui Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes que cursaram todo o ensino médio em escolas públicas.

A reserva é de 50% das vagas, sendo que uma proporção mínima de autodeclarados negros e indígenas, igual à proporção de pretos, pardos e indígenas na população da unidade federativa onde esta instalada a instituição segundo o último censo da FIBGE.

Se não houver preenchimento das vagas segundo os critérios citados, aquelas remanescentes serão completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Todos os estudos recentes, de distribuição de riquezas no País mostram que essa distribuição não é neutra. É fato que a população negra e os povos indígenas têm sido sistematicamente excluídos ao longo da história, justificando a adoção de políticas afirmativas no sentido da superação dessa situação.

A adoção da política de reserva de vagas na educação constituiu-se em uma das formas mais importantes na adoção de políticas afirmativas para essas etnias.

É interessante ressaltar a racionalidade da proposição, na medida em que estabelece critérios específicos relativos às etnias, com critérios universais de renda. O critério de menor poder aquisitivo indicado indiretamente pela permanência no sistema público de ensino é subsidiário ao critério da reserva de vagas.

A construção desse projeto de lei contou com a participação das entidades representativas de reitores, docentes, estudantes, além daquelas que desenvolvem cursos preparatórios para vestibulares entre negros e carentes.

Consideramos, ainda, ser necessária a explicitação da reserva de vagas por curso e turno para que esta não se restrinja aos cursos menos concorridos, mas abranja todos os cursos nas proporções devidas.

Outra questão que nos parece fundamental é a inclusão do ensino técnico de nível médio nesta política de inclusão social. Assim, incluímos em nosso substitutivo a reserva de vagas para alunos que tenham cursado todo o ensino fundamental em escolas públicas, observando, também, os critérios de inclusão de negros e indígenas, nas instituições federais de ensino técnico de nível médio.

Consideramos, ainda, que será praticamente impossível a implementação imediata das cotas nas proporções exigidas. Desta forma, resolvemos estabelecer um período de quatro anos para que as instituições federais de ensino cumpram as exigências estabelecidas.

O PL N.º 73/99, de autoria da nobre Deputada Nice Lobão, embora trate de matéria distinta do PL n.º 3627/04, revela preocupação com a qualidade da educação, em todos os seus níveis, particularmente do ensino público e, desta forma, não deve ser desconsiderado. Assim, incluímos no nosso substitutivo a formulação contida no projeto de sua autoria referente ao exame de ingresso nas instituições públicas de ensino superior. Os projetos de lei 615/03 e 1.313/03 que tratam de quotas para a população indígena vêm ao encontro, no mérito, do projeto apresentado pelo Poder Executivo.

Dessa forma, voto pela aprovação, no mérito, do PL N.º 3627/04, do PL n.73/99, do PL 615/03 e do PL 1.313/03, na forma do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em de agosto de 2.005
DEPUTADO CARLOS ABICALIL/PT MT
RELATOR

PROJETO DE LEI N. 3627, DE 2.004
SUBSTITUTIVO DO RELATOR

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. As instituições públicas federais de educação superior reservarão, em cada concurso de seleção para ingresso nos cursos de graduação, no mínimo, cinquenta por cento de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Art. 2º. As universidades públicas deverão selecionar os alunos advindos do ensino médio em escolas públicas tendo como base o Coeficiente de Rendimento – CR, obtido através de média aritmética das notas ou menções obtidas no período, considerando-se o *curriculum* comum a ser estabelecido pelo Ministério da Educação e do Desporto.

Parágrafo único. As instituições privadas de ensino superior poderão adotar o procedimento descrito no *caput* em seus exames de ingresso.

Art. 3º. Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados negros e indígenas, no mínimo igual à proporção de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Parágrafo único. No caso de não-preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no *caput*, aquelas remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Art. 4º. As instituições federais de ensino técnico de nível médio reservarão, em cada concurso de seleção para ingresso em seus cursos, no mínimo cinquenta por cento de suas vagas para alunos que cursaram integralmente o ensino fundamental em escolas públicas.

Art. 5º. Em cada instituição federal de ensino técnico de nível médio, as vagas de que trata o art. 3º serão preenchidas, por curso e turno por autodeclarados negros e indígenas, no mínimo igual à proporção de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Parágrafo único. No caso de não-preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no *caput*, aquelas remanescentes deverão ser preenchidas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino fundamental em escola pública.

Art. 6º. O Ministério da Educação e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República serão responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do programa de que trata esta Lei, ouvida a Fundação Nacional do Índio - FUNAI.

Art. 7º. O Poder Executivo promoverá, no prazo de dez anos, a contar da publicação desta Lei, a revisão do programa especial para o acesso de estudantes negros, pardos e indígenas, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, nas instituições de educação superior.

Art. 8º. As instituições de que trata o art. 1º deverão implementar, no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) da reserva de vagas prevista nesta Lei, a cada ano, e terão o prazo máximo de quatro anos, a partir da data de sua publicação, para o cumprimento integral do disposto nesta Lei.

Art. 9º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de agosto de 2.005
DEPUTADO CARLOS ABICALIL

RELATOR

4. Texto da Lei nº 12.711 de 2012



Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 12.711, DE 29 DE AGOSTO DE 2012.

Mensagem de veto

Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.

Regulamento

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.

Art. 2º (VETADO).

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Art. 4º As instituições federais de ensino técnico de nível médio reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso em cada curso, por turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que cursaram integralmente o ensino fundamental em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.

Art. 5º Em cada instituição federal de ensino técnico de nível médio, as vagas de que trata o art. 4º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser preenchidas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino fundamental em escola pública.

Art. 6º O Ministério da Educação e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, serão responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do programa de que trata esta Lei, ouvida a Fundação Nacional do Índio (Funai).

Art. 7º O Poder Executivo promoverá, no prazo de 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, a revisão do programa especial para o acesso de estudantes pretos, pardos e indígenas, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, às instituições de educação superior.

Art. 8º As instituições de que trata o art. 1º desta Lei deverão implementar, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da reserva de vagas prevista nesta Lei, a cada ano, e terão o prazo máximo de 4 (quatro) anos, a partir da data de sua publicação, para o cumprimento integral do disposto nesta Lei.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 29 de agosto de 2012; 191º da Independência e 124º da República.

DILMA ROUSSEFF

Aloizio Mercadante

Miriam Belchior

Luís Inácio Lucena Adams

Luiza Helena de Bairros

Gilberto Carvalho

Este texto não substitui o publicado no DOU de 30.8.2012