

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**INSTITUIÇÃO, IDEIA E CONHECIMENTO:
Análise do Processo de Implementação do Programa de
Ação Afirmativa na Universidade Federal de Sergipe
(2001-2008)**

ZORAIDE VASCONCELOS MAMEDE

São Cristóvão - SE

2014

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

M264i Mamede, Zoraide Vasconcelos.
Instituição, ideia e conhecimento: análise do processo de implementação do programa de ação afirmativa na Universidade Federal de Sergipe (2001-2008) / Zoraide Vasconcelos Mamede; orientador Wilson José F. de Oliveira. – São Cristóvão, 2014. 107 f.: il.

Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Sergipe, 2014.

1. Programas de ação afirmativa. 2. Política social. 3. Racismo. 4. Democracia. 5. Ideologia. I. Oliveira, Wilson José F. de, orient. II. Título.

CDU 316:378.014.5

ZORAIDE VASCONCELOS MAMEDE

INSTITUIÇÃO, IDEIA E CONHECIMENTO:
Análise do Processo de Implementação do Programa de Ação
Afirmativa na Universidade Federal de Sergipe (2001-2008)

Dissertação submetida ao Programa de
Pós-Graduação em Sociologia da
Universidade Federal de Sergipe como
um dos requisitos para a obtenção do
título de Mestre em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Wilson José F. de
Oliveira

São Cristóvão – SE

2014

ZORAIDE VASCONCELOS MAMEDE

INSTITUIÇÃO, IDEIA E CONHECIMENTO:
Análise do Processo de Implementação do Programa de Ação
Afirmativa na Universidade Federal de Sergipe (2001-2008)

Dissertação submetida ao Programa de
Pós-Graduação em Sociologia da
Universidade Federal de Sergipe como
um dos requisitos para a obtenção do
título de Mestre em Sociologia.

Aprovada em 21/07/2014

Banca Examinadora

Prof. Dr. Wilson José F. de Oliveira (Orientador)

Prof^a. Dr^a. Mariana Selister Gomes (Avaliadora Externa)

Prof. Dr. Frank Nilton Marcon (Avaliador Interno)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a minha mãe, Elsa de Vasconcelos (*in memoriam*), pelos seus ensinamentos que sempre guiaram meu caminho: ética, honestidade e, principalmente, humildade.

O eterno agradecimento ao meu orientador, Professor Wilson José Ferreira de Oliveira, pela generosidade ao compartilhar comigo seu amplo conhecimento, além da paciência, do cuidado e da atenção que dispensou a mim nesse processo de aprendizagem. Agradeço à Mayara Silva Nascimento, pela amizade, acolhimento e disposição em sempre me ajudar nesse percurso.

Aos colegas da turma de mestrado pela cumplicidade e apoio: Sérgio, Augusto, Leandro, Lucas, Mirtes, Mayara, Juliana, Cristina, Hélio, Jéferson, Luige, Maria Rita e Gregório (por ordem da última foto que tiramos juntos).

A análise desse trabalho só foi possível pela colaboração e disponibilidade dos professores entrevistados: Hippolyte Brice Sogbossi, Jonatas da Silva Meneses, Marcus Eugênio de Oliveira Lima, Frank Nilton Marcon e Ângelo Roberto Antonioli. Portanto, a eles meu agradecimento pela significativa contribuição.

Ao Miguel Caetano Neto pelo companheirismo e pelas contribuições na estrutura desta dissertação.

Ao casal Delcione (Derci) e Clarice de Moraes, Pedro Celestino e Moisés Superbi pela amizade de sempre.

Às pessoas tão importantes na minha vida e que sempre me expressaram votos de encorajamento: meus filhos Michele e Murilo, minhas irmãs Zoraine e Zoraia e meus sobrinhos Isabela, Ana Carolina, Igor e Agenor. Ao meu cunhado Francisco, às primas “Marias Mamede”, ao meu afilhado Thiago (*in memoriam*) que emana boas energias “lá de cima” e, em especial, à Rosália Alves pela força incondicional.

Por fim, agradeço ao Universo pela possibilidade de crescimento espiritual, pessoal e profissional que este trabalho me proporcionou ao interagir com pessoas que direta ou indiretamente colaboraram para sua concretização.

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi analisar as dinâmicas, as condições institucionais e os fatores subjetivos dos atores que influenciaram na legitimação do Programa de Ação Afirmativa na Universidade Federal de Sergipe (UFS). Especificamente, tratou-se de investigar como certas dinâmicas próprias de uma instituição influenciam os atores a se posicionarem de alguma forma em defesa de uma política pública. Isso implica analisar como o Estado e a sociedade se relacionam em processos de implementação de políticas públicas, tendo como foco da análise o processo que culminou no Programa de Ação Afirmativa na Universidade Federal de Sergipe (PAAF/UFS). Esta investigação está inserida em uma problemática mais geral que relaciona os padrões institucionais, o peso das crenças, das ideias e da *expertise* dos atores envolvidos nos processos de construção de políticas públicas. No primeiro momento, problematizou-se as políticas de ação afirmativa a partir da investigação de sua emergência no Brasil, utilizando a noção de “dependência de trajetória” (*path dependence*) e mostrou que mesmo as iniciativas inéditas, em termos de políticas públicas, surgem a partir das motivações e oportunidades dadas pela própria instituição. Em função disso, foi relevante analisar os momentos de mudanças institucionais, através de um mapeamento histórico que identificou os conflitos que permearam as instituições. Posteriormente, a intenção foi demonstrar que o processo de formulação de políticas públicas configura-se na ação coordenada de vários atores, mas, principalmente, que é a interação de ideias e crenças que caracteriza esse processo (*policy process*). Geralmente, os estudos que aplicam a abordagem analítica do modelo de “coalizão de defesa” tentam mostrar como as coalizões concorrentes competem em um determinado subsistema pelo sucesso da política. Acontece que, ao aplicar essa abordagem no estudo em pauta, constatou-se que o processo de implementação do PAAF/UFS configurou-se na formação de apenas uma coalizão de defesa. As ideias aqui tiveram um peso significativo quando foram articuladas com o conhecimento técnico. A análise desse processo mostrou que (i) as normas e regras da instituição tiveram grande peso na construção dessa política na UFS, à medida que se verificou a formação de apenas uma coalizão de defesa das cotas; (ii) a coalizão de defesa das cotas ficou unida pelo sistema de crenças que foi traduzido no PAAF/UFS, garantindo, assim, o sucesso da política; (iii) o conhecimento técnico teve influência nas decisões políticas na UFS, à medida que esse processo ganhou legitimidade a partir dos resultados de estudos e pesquisas dos professores envolvidos na construção dessa política na UFS.

PALAVRAS-CHAVE: Ação Afirmativa; Processo de Políticas Públicas, Coalizão de Defesa.

ABSTRACT

The intention of this study was to discuss the dynamics, institutional conditions and subjective factors that influenced the actors to legitimize the policy of affirmative action in the Federal University of Sergipe. Specifically, treated to investigate how certain dynamics of an institution influence the actors to position themselves somehow in defense of public policy. This involves analyzing how state and society relate to processes of implementation of public policies, focusing on analysis of the process that culminated in the Affirmative Action Program of the Federal University of Sergipe. This research is embedded in a more general problem that relates institutional patterns, the weight of beliefs, ideas and expertise of the actors involved in the processes of construction of public policy. At first, problematized up the affirmative action policies based on the investigation of its emergence in Brazil, using the notion of "path dependence" and showed that even the unprecedented initiatives in terms of public policy, arise from the motivations and opportunities provided by the institution itself. As a result, it was important to analyze the moments of institutional change, through an historical mapping that identified conflicts that permeated institutions. Subsequently, the intention was to demonstrate that the process of public policy formulation sets up the coordinated action of several actors, but mainly it is the interaction of ideas and beliefs that characterizes the process (policy process). Ordinarily, studies applying the analytical approach of the "Advocacy Coalitions" model attempt to show how the competing coalitions compete in a given subsystem by the success of the policy. It turns out that, when applying this approach to the study at hand, it was found that the process of implementation of the UFS resulted in the formation of a coalition only defense. The ideas here have had a significant weight when they were articulated with technical knowledge. The analysis of this case showed that 1. the rules and regulations of the institution had great weight in the development of this policy in the UFS, as they found the formation of a coalition only defense of quotas; 2. the defense of quotas coalition remained united by the belief system that was translated in Program of the Federal University of Sergipe, thus ensuring the success of the policy; 3. the technical knowledge had influence over policy decisions in the UFS, as this process gained legitimacy from the results of studies and surveys of teachers involved in the construction of this policy at university.

KEYWORDS: Affirmative Action; Public Policy Process; Advocacy Coalitions.

NOMENCLATURAS

Siglas

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

CONEPE – Conselho do Ensino, da Pesquisa e da Extensão

CONSU – Conselho Universitário

DCE – Diretório Central dos Estudantes

DEM – Partidos dos Democratas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

GTEDEO – Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Bases para Educação

MEC – Ministério da Educação

NEAB/UFS – Núcleo de Estudos Afro-brasileiros

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONG – Organização Não-governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PAAF/UFS – Programa de Ação Afirmativa da Universidade Federal de Sergipe

PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PL – Projeto de Lei

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNDH – Programa Nacional dos Direitos Humanos

PROUNI – Programa Universidade para Todos

PT – Partido dos Trabalhadores

REUNI – Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SEPPIR – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

STF – Supremo Tribunal Federal

UFAL – Universidade Federal de Alagoas

UFBA – Universidade Federal da Bahia

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco

UFS – Universidade Federal de Sergipe

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

UnB – Universidade de Brasília

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Quadro Analítico do Modelo de Coalizão de Defesa.....	66
--	----

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	12
O Objeto de Estudo e o Problema da Pesquisa	14
Plano Geral da Dissertação.....	21
1 GÊNESE DA POLÍTICA DE AÇÃO AFIRMATIVA NO BRASIL.....	24
1.1 O Ideário da Democracia Racial	25
1.2 Redemocratização e a “Agenda Negra”	29
1.3 III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata.....	31
1.4 O Governo de Lula: Jogo da Convivência Democrática.....	34
1.5 O Processo de Desenvolvimento das Ações Afirmativas no Brasil	38
Conclusão	43
2 DISPUTA IDEOLÓGICA EM TORNO DA POLÍTICA DE AÇÃO AFIRMATIVA	46
2.1 O Programa de Ação Afirmativa na UFS: A Emergência do Debate na Instituição.....	49
2.2 O Conflito Ideológico: A Emergência do Debate no Contexto Nacional	55
2.2.1 Igualdade, reparação e ação pedagógica: as ideias favoráveis às cotas raciais.....	57
2.2.2 O racismo às avessas: o outro lado do debate	60
Conclusão	61
3 ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE AÇÃO AFIRMATIVA NA UFS: a influência das ideias e do conhecimento na construção de políticas públicas.....	65
3.1 Os Valores e as Crenças dos Atores: o Significado de Ação Afirmativa.....	69
3.2 Processo de Formulação do PAAF/UFS: dos primeiros caminhos trilhados até o desenho final da política	76
Conclusão	86
CONSIDERAÇÕES FINAIS	88
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	91
REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS	97
SITES CONSULTADOS	99
ANEXOS	100

APRESENTAÇÃO

A Universidade Federal de Sergipe (UFS) aprovou em 13 de outubro de 2008 o Programa de Ação Afirmativa (PAAF/UFS), após um processo marcado por posições políticas divergentes em torno das questões das cotas, principalmente das cotas raciais, em que atores com alto grau de especialização e favoráveis à adoção desse sistema na instituição formaram uma coalizão de defesa das cotas. Munidos de instrumentos com teor científico, teórico, conceitual e metodológico, esses atores fundamentaram suas “crenças” e “ideias” e conseguiram o apoio da reitoria para a ampliação do debate sobre as cotas na UFS, que resultou na legitimação dessa política na instituição através do Conselho do Ensino, da Pesquisa e da Extensão (CONEPE). O debate local inseriu-se no panorama nacional “*sobre políticas de democratização na educação balizadas pela equidade nas condições de acesso ao Ensino Público Superior*”, no entendimento de que tais políticas possibilitariam o acesso a recursos públicos por aqueles grupos historicamente discriminados e marginalizados na sociedade brasileira (MARCON, 2010, p.38).

As políticas de ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras foram introduzidas na agenda política a partir do ano de 2001 e evidenciaram duas questões que se tornaram centrais no debate sobre essas políticas: a “desigualdade social” e a “identidade nacional”. Desse modo, a maior tônica das discussões girou em torno da cota racial que suscitou polêmicas dentro e fora das universidades, dividindo opiniões sobre o preconceito racial existente no Brasil (NEVES, 2010).

O contexto político após o período de redemocratização brasileira, em 1988, favoreceu a emergência de reivindicações do principal protagonista nesse cenário: o “Movimento Negro”. Esse movimento foi constituído por um conjunto diversificado de entidades organizadas que a partir de 1970 formaram a “Frente Democrática de Combate à Ditadura Militar” e incluíram em sua agenda a implantação das políticas de ação afirmativa. Entretanto, para que esse movimento pudesse ganhar força, legitimidade política e o respeito público, foi necessário buscar apoio de intelectuais sensíveis às reivindicações do Movimento Negro (GUIMARÃES, 2013). Segundo Neves, no estado de Sergipe a questão racial tem pequena visibilidade, ou seja, “*a questão negra aqui é quase invisível*” e, conseqüentemente, ao abordar essa

temática no estado “*pensa-se mais às iniciativas do governo federal ou mesmo de movimentos de outros estados*” (NEVES, 2005, p. 21). Já em outro estudo sobre as carreiras de militantes do movimento negro em Sergipe, Souza (2012) aponta “uma grande variedade de militantes e organizações que trabalham com temas específicos” em Sergipe, dentre eles, “a intolerância contra religiões de matriz africana, a violência e discriminação contra a mulher negra, a juventude negra, e estratégias de combate ao racismo pela valorização da “cultura negra”, o “empoderamento” do negro através da ascensão a cargos de poder” (SOUZA, 2012, p.134). Segundo um dos entrevistados, o Núcleo de Estudos Afro-brasileiros (NEAB/UFS) representou de alguma forma os interesses das organizações negras no processo de implementação do PAAF/UFS.

O tema das cotas e das ações afirmativas começou a ser pautado de forma mais sistemática pela mídia e pelas universidades a partir da III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, em 2001, conhecida por Conferência de Durban. Naquele momento, a questão de maior evidência foi justamente o tipo de “reparação” que se deveria fazer em relação às vítimas da escravidão e do colonialismo, a partir do significado que eles representavam na atual sociedade contemporânea. Duas vertentes se posicionaram no cenário universitário nacional: os intelectuais favoráveis às cotas e os contrários a elas. As cotas para negros voltadas para a educação superior do segmento público levantaram grande polêmica, diferentemente daquelas ações afirmativas destinadas à saúde, ao mercado de trabalho ou mesmo ao Programa Universidade para Todos (PROUNI)¹ e demonstrou uma dificuldade de discutir as desigualdades sociais que levassem em conta a origem étnico-racial no Brasil (NEVES, 2010).

Em Sergipe, a mídia veiculou poucas matérias sobre o debate das políticas de ação afirmativa, no período investigado entre 2001 a 2008, com destaque aos casos que candidatos do vestibular, principalmente os que concorreram aos cursos elitizados como Medicina e Direito, sentiram-se lesados com os novos critérios de seleção da UFS e impetraram ações judiciais contra a universidade após o ingresso

¹ O Programa Universidade para Todos (Prouni) tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições de ensino superior privadas. Criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005, oferece, em contrapartida, isenção de tributos àquelas instituições que aderem ao Programa. <http://siteprouni.mec.gov.br/> > Acesso em 14 de junho de 2014.

dos primeiros cotistas, em 2010. Tal contexto vai de encontro ao que ocorreu em âmbito nacional, em que a grande imprensa se constitui como uma força particular com posição reacionária e conservadora a partir da Conferência em Durban (GUIMARÃES, 2013).

Desse modo, verificou-se que os arranjos políticos e as dinâmicas institucionais próprias da Universidade Federal de Sergipe influenciaram no processo de construção dessa política, bem como que as crenças e ideias sobre a questão em pauta, aliadas ao alto grau de especialização dos atores envolvidos com a formulação do PAAF/UFS, tiveram um peso significativo e foram traduzidas no Programa de Ação Afirmativa da UFS.

O Objeto de Estudo e o Problema da Pesquisa

O objetivo deste trabalho é analisar as dinâmicas e as condições sociais de uma instituição pública federal de ensino superior, bem como os fatores subjetivos que levaram os atores a participar do processo de construção do Programa de Ação Afirmativa na Universidade Federal de Sergipe (PAAF/UFS). Especificamente, trata-se de investigar como certas dinâmicas próprias de uma instituição influenciam os atores a se posicionarem em defesa de uma política pública marcada por uma “guerra ideológica” em torno das questões da política de ação afirmativa. Isso implica analisar como o Estado e a sociedade se relacionam em processos de implementação de tais políticas, tendo como foco de investigação o processo que culminou na implantação do PAAF/UFS. Nesse sentido, esta investigação está inserida em uma problemática mais geral que relaciona os padrões institucionais, o peso das crenças, das ideias e da *expertise* dos atores envolvidos nesses processos.

Recentemente, a literatura sobre políticas públicas tem se deslocado de uma análise centrada no Estado para uma linha analítica que privilegia as relações entre Estado e Sociedade, em que essa interação gera um ambiente organizado e compelido por instituições. Os anos 1970 e 1980 são considerados um marco na busca de uma nova teoria social, pois os modelos explicativos macro-teóricos propostos pelo funcionalismo e pelo marxismo não seriam mais suficientes para

tratar questões de um mundo em constantes transformações (MARQUES, 1996). De forma sucinta, pode-se dizer que a análise marxista é feita a partir das relações de classe e que as políticas do Estado são reflexos dos interesses do capital. Portanto, para esse modelo explicativo, as relações de classe constituem-se em instrumento de análise para interpretar as transformações sociais e políticas (ROCHA, 2005).

Em contraposição a esse enfoque, em meados dos anos 1980 começou a se difundir o modelo analítico neoinstitucionalista, cuja primeira versão coloca o Estado novamente no centro das análises. Skocpol (1985) é uma das autoras pioneiras dessa abordagem e pressupõe que o Estado é o foco analítico que explica a natureza das políticas do governo e a sociedade civil, a qual é constantemente influenciada pelo Estado. Desse modo, ao contrário do modelo marxista, para o neoinstitucionalismo o Estado não se submete a interesses situados na sociedade. É a burocracia estatal que estabelece políticas demandadas pelos atores sociais e a elaboração de políticas é, em parte, resultante do controle que ela tem do acesso a um recurso diferenciado, nesse caso, a informação (SKOCPOL, 1985). Evoluindo para uma segunda fase do neoinstitucionalismo, Rocha (2005) propõe que os estudos de casos podem definir o papel do Estado e também da sociedade no processo de decisão política, cuja análise deve envolver alguns fatores propulsores dos interesses da sociedade civil, tais como fatores relacionados às instituições do governo, políticas públicas ou regras (ROCHA, 2005, p.16)².

O surgimento do neoinstitucionalismo está relacionado com a necessidade de se ter modelos analíticos que deem conta de incorporar o contexto histórico e suas especificidades nas análises que envolvam o Estado e os atores na perspectiva institucional, sendo relevante o fato de que as instituições constroem as interações sociais, bem como influenciam nas preferências dos atores (MARQUES, 1996). As instituições, dessa forma, além de serem uma importante variável, moldam as estratégias dos atores, influenciam nas metas, mediam as interações de conflito e de cooperação entre os diferentes atores nos processos, estruturam as situações políticas e, conseqüentemente, deixam suas marcas na política.

Pela necessidade de outros modelos explicativos e complementares para este estudo, buscou-se as contribuições teóricas do processo de políticas públicas

² Para maior aprofundamento do contexto desse debate, ver (ROCHA, 2005), (MARQUES, 1996).

propostas por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith, referentes ao conceito de “Coalizão de Defesa” (*Advocacy coalitions*). Essa teoria foi concebida no final de 1980 e busca explicar a estrutura de uma coalizão, o comportamento dos atores, o peso da informação científica e técnica nos processos de política pública, a aprendizagem voltada para a política e o papel das ideias em subsistemas de política pública marcados pelo conflito. Desde esse período, tem sido aplicada em diversos países, principalmente em estudos ambientais. Para essa teoria, o processo de política pública é o estudo das interações entre as pessoas e muitas vezes pode ser representado por um ciclo que se refere às seguintes etapas elementares na elaboração da política: (i) como os atores agem para definir os problemas públicos; (ii) como os atores analisam o problema e planejam alternativas para solucioná-lo; (iii) como os atores implementam a política e (iv) como os atores avaliam a política.

O ciclo político é visto mais como uma tipologia do que uma estrutura analítica e começou com o trabalho de Harold D. Lasswell (1948/2009; 1956) e mais tarde outros autores, como Howlett e Ramesh (1995), James Anderson (2005), e Kraft e Furlong (2007), utilizaram dessa tipologia em pesquisas (SOUZA, 2006). Porém, para entender a complexidade que envolve o processo de política pública, o ciclo de política pública se torna uma tipologia limitada, pois restringe o âmbito da investigação que exige uma compreensão das relações entre os vários fatores internos e externos nesse processo e que destaca o papel das “ideias”, “crenças” e do “conhecimento”. Assim, é pertinente empregar outros modelos que ajudem a explicar essa complexidade. O modelo de “coalizão de defesa” foi revisto várias vezes e parte de um conjunto de premissas que busca explicar a formulação e mudanças nos processos de políticas públicas que levem em conta a formação das coalizões de defesa entendidas como um conjunto de diferentes atores que (i) compartilham das mesmas ideias e dos mesmos valores e (ii) têm ações coordenadas durante o processo de política. O que mantém a coalizão unida é o compartilhamento do sistema de crença, pois isso é que vai determinar os rumos da política. As coalizões competem dentro de um subsistema, onde seus membros traduzem suas crenças em políticas públicas e, estrategicamente, inserem o problema na agenda política. Isso quer dizer que “*cada subsistema é composto por*

um número de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, suas crenças e ideias e pelos recursos de que dispõem” (SOUZA, 2006, p.31).

Outra questão relevante que é defendida pelos teóricos dessa corrente refere-se ao alto grau de especialização dos atores no âmbito em que as políticas são construídas. Esse aspecto acarreta na formação de subsistemas estáveis da área de política pública, que associados ao contexto externo poderão determinar quais recursos e constrangimentos estão em jogo nesse cenário.

Sobretudo, estudos como os de Sabatier (1987; 2005) têm demonstrado que o uso da informação baseada nos especialistas é um dos recursos mais importantes no processo político, cuja literatura ressalta o papel da informação em vários contextos de formulação de políticas, sendo muito utilizada na Teoria da Coalizão de Defesa pelo fato de já afirmar hipóteses sobre o uso da ciência nesse processo (WEIBLE, 2008). Portanto, essa teoria pode fornecer diferentes visões sobre o uso do conhecimento técnico, tais como o uso instrumental, o uso da aprendizagem e o uso político. O uso instrumental ocorre quando as informações baseadas nos especialistas afetam diretamente a formulação de políticas. É baseado na abordagem racional, ideal para resolução de problemas e consiste na realização de pesquisas, cujos resultados podem definir a política. O uso político da informação acontece quando os tomadores de decisão confiam nas informações baseadas nos especialistas e, conseqüentemente, legitimam a política. Por fim, o uso da aprendizagem de informações incide sobre os processos cognitivos dos participantes da política. É derivado do acúmulo da ciência e que indiretamente afeta a política, alterando a crença dos decisores sobre as causas dos problemas e indicando as soluções preferenciais.

Assim, é em consonância com essas abordagens que este estudo examina como os atores são influenciados pelas normas e convenções expressas na instituição, bem como o peso das ideias e do conhecimento na formulação das políticas públicas. Essas propostas de análise servem de modelos explicativos para analisar o processo de implementação do PAAF/UFS, pois, constatou-se que um conjunto de atores com alto grau de especialização, munido de resultados instrumentais, buscou apoio político da reitoria para inserir o debate sobre o PAAF/UFS e convenceu os conselheiros do CONEPE para aprovação do referido

Programa. Nesse sentido, estabeleceu-se nesta universidade apenas uma coalizão de defesa das cotas, coordenada pelo Núcleo de Estudos Afro-brasileiros da UFS (NEAB/UFS), cuja composição envolve professores especialistas na temática sobre as questões discutidas.

A literatura brasileira que envolve pesquisas sobre as questões das políticas de ação afirmativa nas universidades públicas federais está estruturada em eixos que contemplam: (i) as relações raciais que analisam o impacto da educação em questões de preconceito de raça no Brasil; (ii) as políticas de cotas como medida equalizadora no ensino superior, a educação como variável explicativa para as desigualdades sociais baseadas no viés racial, conflitos políticos e ideológicos vividos dentro das instituições pelos alunos cotistas; (iii) as cotas e a ordem jurídica, a constitucionalidade das cotas para negros nas universidades e (iv) o debate midiático.³ Observou-se que a maioria dos estudos está concentrada na área de Educação e as pesquisas da área de Sociologia que problematizaram as políticas de ação afirmativa nas universidades federais se concentraram nos processos decisórios em detrimento da análise do processo de implementação.

Este estudo em pauta tem como objeto o processo de implementação de uma política de ação afirmativa e mostrou que as dinâmicas próprias da universidade afetaram a forma como os atores se estruturaram tendo em vista uma reforma institucional. A análise desse objeto implicou que os padrões de construção de uma política tiveram a ver com os arranjos próprios de determinada instituição e constituiu uma das alternativas para apreender as especificidades e conflitos que envolvem o processo de políticas públicas para a área educacional.

Para alcançar esse objetivo, focalizou-se na emergência das políticas de ação afirmativa no ensino superior público federal no Brasil, a partir do ano de 2001, e as dinâmicas do processo de formulação dessa política entre o período de 2001 a 2008 na UFS. Esse marco temporal tem como referência a Conferência em Durban, em 2001, e o ano de implementação do PAAF/UFS em 2008. Dessa forma, a ideia central foi demonstrar que determinados contextos históricos influenciam diferentes perspectivas e motivações dos atores envolvidos no processo de formulação da

³ http://www.redeacaoafirmativa.ceao.ufba.br/index.php/bibliografia/teses_dissertacoes_monografias

política. Para os atores, é mais fácil adaptar-se às regras do jogo político e se prender nas oportunidades oferecidas pela instituição, do que tentar modificá-las (SKOCPOL, 1985). A UFS apresenta em seu quadro alguns dirigentes politicamente conservadores e essa característica, de alguma forma, implicam especificidades institucionais e reflete na atuação dos atores dentro do processo político. O fato de não se formar duas coalizões de defesa arbitrárias nas questões das políticas de ação afirmativa no interior desta universidade, demonstrou que o contexto histórico em que desenvolveram as normas nessa instituição influenciou nos contornos das atuais políticas. Exemplo disso é o processo de eleição para reitor que, na maioria das vezes, há formação de uma única chapa, sendo o poder transferido para atores da mesma posição político-partidária. Historicamente, quem ocupa o cargo de vice-reitor é eleito o próximo reitor.

O padrão específico desta universidade refletiu no processo de construção de seu programa de ação afirmativa e fez com que os atores se adaptassem às regras do jogo sem querer modificá-las, o que explicou a constituição de apenas uma “coalizão de defesa” favorável à implementação do PAAF/UFS. As manifestações contrárias e críticas em relação a essa política foram lançadas por atores que não se posicionaram em uma rede de interesse comum, ou seja, não chegou a se formar uma “coalizão de defesa” arbitrária para disputar os rumos da política. Considerou-se também o fato de os atores da coalizão de defesa terem buscado o apoio do reitor para institucionalizar o debate e assim se prenderam às oportunidades oferecidas pela instituição. Isso demonstrou que, a partir do momento em que a administração superior apoiou um programa, ela estava, em termos, apontando as diretrizes políticas que a instituição desejava seguir em relação a essa política.

Para dar conta de responder as questões colocadas ao longo deste trabalho e dos objetivos aqui pretendidos, a realização desta pesquisa foi pautada na análise qualitativa dos dados. Desse modo, o primeiro procedimento metodológico adotado correspondeu à pesquisa documental, cujas fontes consultadas abrangem: 1) os programas e a legislação específica sobre a educação superior elaborada pelo Ministério da Educação (MEC) e pela UFS: PAAF/UFS, Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), Lei de Diretrizes e Bases para Educação (LDB), Estatuto e Portarias da UFS que tratam do PAAF, 2) documentos impressos e publicações *on*

line, tais como: relatórios (MEC, UFS) estudos publicados, programas de governo Lula, pareceres, atas do CONEPE e CONSU, manifestações públicas e *on line* e as matérias sobre o tema difundidas nos meios de comunicação local (CINFORM, INFONET), além de conteúdo de seminários.

Foram buscadas, também, outras fontes produzidas por instituições que não pertencem ao Estado, mas que influenciam de forma intensa na definição das políticas públicas para a educação superior: acordos, tratados, convênios, cooperação, recomendações, estudos e declarações promovidos pelo que Ball (1994) denomina “agências multilaterais, como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Essas fontes mostram a influência internacional no desenho das políticas públicas, tais como o Relatório da III Conferência Mundial em Durban.

Como a proposta investigativa dessa pesquisa foi de caráter qualitativo (BECKER, 1994; BEAUD; WEBER, 2007), também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os atores que participaram da formulação e implementação do PAAF/UFS, ou seja, foram realizadas entrevistas com os protagonistas que participaram do processo de elaboração da proposta de implantação do referido programa: , um membro da administração superior, o conselheiro do CONEPE que foi relator do processo e os professores especialistas que diretamente estiveram envolvidos nesse processo. O objetivo foi identificar, por meio das proposições gerais, conjuntos de sugestões e apreender suas semelhanças e divergências que permitiram mapear as redes de interesses em torno das propostas do PAAF/UFS e analisar como suas ideias e crenças puderam influenciar no desenho final da política pública.

Por fim, ressalta-se que a pesquisa bibliográfica e documental, as entrevistas com os atores, a análise de textos e documentos oficiais serviram de instrumentos para identificar os conflitos e as questões discutidas e decididas no âmbito de reformas institucionais, assim como observa Mainardes (2006).

A escolha do objeto de estudo se deu por considerar importante a contribuição científica que essa pesquisa poderá trazer ao debate sobre as questões

que ainda são tidas como “espinhosas” para a sociedade brasileira: a democracia racial, o racismo e a política de cotas para negros, além de colaborar com o debate sobre algumas questões que envolvam as múltiplas dimensões do fenômeno político e do poder, tais como: relações de poder no interior das instituições, política pública, atores, crenças, ideias, conhecimento e arranjos institucionais.

Plano Geral da Dissertação

Este estudo, portanto, demonstrou que no caso da Universidade Federal de Sergipe as normas específicas institucionais tiveram grande importância nas análises de políticas públicas, pois as dinâmicas próprias desta universidade influenciaram no processo de construção dessas políticas e moldaram o comportamento dos atores. Assim, a perspectiva analítica desta pesquisa envolveu o peso das “instituições” e sua relação com o papel das “ideias”, “crenças” e do “conhecimento técnico” na produção de políticas públicas.

Ao analisar o estágio atual da área de políticas públicas no Brasil, observa-se que nessa disciplina existem várias “*abordagens teóricas em estágios de desenvolvimento muito distintos*”, sendo que os estudos sobre processo decisório têm o domínio na produção acadêmica em detrimento de estudos sobre implementação (ARRETCHE, 2003, p. 9). Além disso, diferentemente do que ocorrem com experiências internacionais, os estudos brasileiros que destacam o papel das “ideias” e do “conhecimento” têm ignorado esses elementos em suas análises. O que se torna emblemático é o fato de os estudos que abordam especificamente as “ideias” demonstrarem certa dificuldade de conceituá-las, ou seja, há divergência na maneira, na medida e no grau que as “ideias” e o “conhecimento” influenciam as ações (FARIA, 2003). Desse modo, é salutar esclarecer que nesta pesquisa em pauta o elemento “ideia” refere-se à “afirmação de valores” e às “concepções de mundo e ideologia”. Sugere-se ainda que as vertentes analíticas mais convenientes na análise de processos de políticas públicas são as que destacam o papel desses elementos e os reconciliam a interesse. Dentre essas vertentes, o modelo analítico denominado “coalizão de defesa” mostrou-se capaz para este estudo pela aplicabilidade da pesquisa empírica comprovar o papel

central da “ideia” e do “conhecimento” e a possibilidade de relacionar esses termos com a “instituição”. O conceito de “instituição” empregado está relacionado com os fenômenos políticos e significa um subconjunto particular de instituições *“caracterizadas por arranjos formais de agregação de indivíduos de regulação comportamental, as quais, mediante o uso de regras explícitas e de processo decisório, são implementadas por um ator portador de poder”* (LEVI, 1991, p. 82).

Assim, o presente texto de dissertação foi estruturado a partir de três capítulos que discorreram sobre a problemática proposta. No primeiro capítulo, intitulado “Gênese das Políticas de Ação Afirmativa no Brasil”, examinou-se a emergência e a trajetória dessa política no Brasil e identificou as causas que alteraram as regras e os procedimentos de criação e implementação desta política nas universidades públicas federais. Para isso, partiu-se do princípio que as instituições deixam suas marcas nas políticas, pois moldam as preferências, afetam as metas dos atores e também mediam as relações de conflito e cooperação. A análise mostrou que as instituições tiveram uma importância relevante no processo de produção e implementação da política de ação afirmativa nas universidades públicas federais, ao reestruturarem a situação em que os atores se encontravam (Estado, Movimento Negro, Judiciário, Universidades e sociedade civil), além de alterarem as estratégias por eles lançadas nesse processo e constrangerem as interações sociais, conformando as preferências dos atores que foram social e politicamente construídas (MARQUES, 1996). A análise também mostrou que a partir do momento em que o Estado passou a se relacionar com os movimentos sociais e ONG's, formaram-se alianças que envolveram a formulação e financiamento das políticas sociais e os órgãos-chave da administração federal responsáveis por traçar e executar tais políticas, configurando, assim, uma importante mudança institucional que favoreceu a implantação das políticas de ação afirmativa no Brasil.

Já o segundo capítulo teve o objetivo de analisar as retóricas de convencimento dos atores que participaram do processo de formulação do Programa de Ação Afirmativa da Universidade Federal de Sergipe a fim apreender em que medida suas ideias e crenças influenciaram no processo de implementação de tal política na instituição. Constatou-se que, embora esse processo de política

pública tenha sido complexo, pois envolveu um conjunto de fatores internos e externos que influenciaram no seu desenvolvimento e marcado por posições políticas divergentes, houve formação de apenas uma coalizão de defesa, cujos atores compartilharam das mesmas ideias e se alinharam em uma rede de pesquisa (NEAB/UFS) com o objetivo de divulgar e discutir as políticas de ação afirmativa na UFS.

Por fim, o terceiro e último capítulo teve o objetivo de analisar em que medida o sistema de crença compartilhado na coalizão de defesa e o conhecimento dos especialistas envolvidos na formulação do PAAF/UFS influenciaram no desenho final dessa política. Para isso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os professores da UFS envolvidos na formulação e implementação do PAAF/UFS, bem como foram utilizadas publicações de artigos e revistas que trataram dessa questão, com o intuito de mapear a discussão e apreender as ideias compartilhadas entre os atores referentes ao tema. Nesse sentido, concluiu-se que no caso da Universidade Federal de Sergipe, as normas específicas institucionais tiveram grande importância nas análises de políticas públicas, pois as dinâmicas próprias desta universidade influenciaram no processo de construção das mesmas. Além disso, o conhecimento científico foi um recurso que impactou na estrutura do processo de implantação do PAAF/UFS e teve capacidade de sensibilizar e convencer os atores que participaram do jogo político.

1 GÊNESE DA POLÍTICA DE AÇÃO AFIRMATIVA NO BRASIL

O objetivo deste capítulo é problematizar as políticas de ação afirmativa no campo das políticas de reconhecimento, a partir da análise de sua emergência no Brasil e apreender os possíveis fatores que sustentaram a implementação dessa política de reserva de vagas nas universidades públicas federais. Nesse caso em questão, a noção de “dependência de trajetória” (*path dependence*) torna-se um instrumento conceitualmente profícuo, pois mostra que mesmo as iniciativas inéditas, em termos de políticas públicas, surgem a partir das motivações e oportunidades dadas pela própria instituição. Sendo assim, as políticas adotadas carregarão consigo características da estrutura institucional anterior, as quais passam a reforçar tendências já iniciadas. Pretende-se, assim, estabelecer uma análise centrada na relação do Estado e sociedade e ter como foco as variáveis intermediárias que expliquem a variação do contexto histórico em que surgem as políticas públicas de ação afirmativa.

Quanto a isso, as abordagens do neoinstitucionalismo histórico pressupõem que as grandes estruturas, como a luta de classes, são mediadas pelas instituições como sindicatos e partidos e ganham dimensões históricas específicas, diferentemente das teorias do marxismo, em que o foco da análise incide sobre as relações de classe e grupos de interesses presentes no cenário político. Nesse aspecto, a crítica dirigida ao marxismo referente aos estudos sobre o Estado está relacionada com o fato de que, nessa abordagem, não se reconhece o importante papel das instituições e de seus atores nos processos de políticas públicas. Os pressupostos do neoinstitucionalismo acreditam que a análise que privilegia o enfoque histórico institucional tem possibilidade de explicar os fenômenos políticos ao identificar como as diferentes variáveis se relacionam entre si. Ou seja, visa inserir nos contextos os atores, suas estratégias e seus interesses. Nessa linha abordada, Polanyi (1980) utilizou desse modelo de análise para mostrar o surgimento e desaparecimento da sociedade de mercado e aportou sua análise nas legislações, decisões judiciais e nas relações tradicionais entre tribos de sociedades primitivas, consideradas instituições de nível intermediário. Marques (1996, p. 15), ao citá-lo, demonstrou que “as fronteiras entre a economia e a sociedade são

rompidas e as relações sociais se incrustam nas econômicas, exceto por um curto período de tempo marcado pela existência do livre-mercado”.

A perspectiva histórica do neoinstitucionalismo contribui na percepção de que as políticas herdadas e as capacidades do Estado possam traçar os caminhos ulteriores das políticas públicas, daí a relevância de analisar os momentos de mudanças institucionais. Tal análise pode ser feita através de um mapeamento histórico, identificando os conflitos que permeiam as instituições, pois eles revelam a relação de poder e interesses dos atores envolvidos nas trajetórias das políticas públicas (HALL; TAYLOR, 2003).

Constatou-se que os programas de ação afirmativa nas universidades públicas federais trouxeram para a agenda social e política do Brasil o tema das relações raciais como uma categoria central na análise da realidade do país, pois as cotas raciais para negros nesse nível de ensino é que causaram controvérsia e conflito ideológico, como veremos no capítulo seguinte. Nesse sentido, o termo “raça”, em função do processo histórico e do contexto sociocultural, assumiu diferentes ressignificações que foram utilizadas ou reapropriadas pela política e pelo Movimento Negro para a explicação da realidade do negro no país (GUIMARÃES, 2003).

Assim, este capítulo investiga a emergência das políticas de ação afirmativa no Brasil com o objetivo de apreender os momentos de mudanças institucionais, contextualizando os atores, suas estratégias e seus interesses nesse processo de política pública.

1.1 O Ideário da Democracia Racial

Estudos voltados para as questões raciais no Brasil se debruçaram em construir uma análise a partir do período de independência do país, destacando o problema da falta de produção intelectual elaborada pelos próprios brasileiros. Segundo Schwarcz (1999), até então, os estudos foram elaborados por pesquisadores de outros países e focaram suas investigações nos índios e no sistema escravocrata. Desde os anos 30 do século XX, os estudos sociológicos e os

pautados na observação histórica revelam a condição do negro no Brasil, bem como os discursos racistas que continuaram no decorrer desse século.

Em 1933, Gilberto Freyre publicou “*Casa Grande & Senzala*”, cuja obra retratou a formação do povo brasileiro e se empenhou em mudar a mentalidade brasileira a respeito do preconceito que existia no país em relação à mestiçagem, pois, desde o período da Independência no Brasil, as elites políticas acreditavam no branqueamento progressivo da população através da imigração de povos brancos. De acordo com Strieder (2001) havia naquela época uma ideologia da qualificação dos cidadãos em que “os negros, os índios, os mestiços e os mulatos são considerados “*contingentes raciais*” inferiores aos brancos. E por isso fatores de atraso nacional” (STRIEDER, 2001, p.14).⁴

Foi justamente essa ideologia de discriminação racial que a obra de Gilberto Freyre tentou romper ao mostrar as vantagens de ser mestiço. Para ele, a mestiçagem era um exemplo de que o povo brasileiro vivia uma relação fraternal entre as raças e isso serviria de modelo para a humanidade. Apesar de não mencionar o termo “democracia racial”, Freyre provocou uma discussão sobre o tema e aprofundou o discurso político que tentava demonstrar que o Brasil é um “paraíso racial”, onde vivam em harmonia pessoas com diferentes características raciais, resultantes de relacionamentos entre o colonizador português com as índias e as negras.

No começo do século XX, a política nacionalista promoveu a miscigenação no país com um discurso fictício de proximidade entre brancos e negros. Porém, o negro continuava em condições legais de subordinação e de desigualdade na sociedade e, dessa forma, “o discurso da mestiçagem une os brasileiros, sem garantir, contudo, a emergência da nação igualitária” (COSTA, 2008, p.243). Essa ideologia nacionalista estimulou a imigração e foi materializada pelo Decreto-Lei 7.967/1945: “Atender-se-á, na admissão dos imigrantes, à necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência europeia [...]”.

Um projeto encomendado pela UNESCO, em 1950, foi um marco inicial na discussão sobre a desigualdade racial no Brasil. Segundo Vieira e Medeiros (2009,

⁴ <http://www.ufpe.br/ppgfilosofia/images/pdf/pf15_artigo10001.pdf. Acesso em 26 de junho de 2014.>

p.3), a pesquisa teve o objetivo “*de apresentar o país ao mundo como um modelo a ser seguido, pois teria resolvido de forma tranquila a problemática racial*”. Porém, os estudiosos-pesquisadores⁵ responsáveis pela pesquisa comprovaram que o ideário de democracia racial no Brasil não existia e que o preconceito persistia.

No que diz respeito ao termo “raça”, Guimarães (2003)⁶ afirma ser um conceito livre do sentido biológico. Portanto, em função do processo histórico e do contexto sociocultural, tal conceito assume diferentes ressignificações que são utilizadas ou reapropriadas pela política e pelo Movimento Negro para a explicação da realidade do negro no país. Corroborando com o autor, o conceito “raça” nessa pesquisa é aplicado como uma categoria que tem “sentido no mundo prático, efetivo”:

[...] as raças são, cientificamente, uma construção social e devem ser estudadas por um ramo próprio da sociologia ou das ciências sociais, que trata das identidades sociais. Estamos, assim, no campo da cultura, e da cultura simbólica. Podemos dizer que as “raças” são efeitos de discursos; fazem parte desses discursos sobre origem (Wade, 1997). As sociedades humanas constroem discursos sobre a transmissão de essências entre gerações (GUIMARÃES, 2003, p.96).

Isso quer dizer que o conceito de “raça” defendido pelo autor possui sentido histórico e específico para determinado grupo humano e para cada contexto sociocultural. Ainda, segundo essa perspectiva, o referido conceito evolui de acordo com os discursos alimentados e apropriados política e culturalmente pelos grupos que utilizam de sua ressignificação para o desenvolvimento de políticas públicas que atendam seus interesses.

Até o final da década de 1980, os estudos sociológicos tiveram a preocupação central de identificar e denunciar as desigualdades sociais presentes na sociedade brasileira, principalmente a diferença de oportunidades sociais entre

⁵ Os pesquisadores responsáveis foram: Roger Bastide, Florestan Fernandes e Costa Pinto, os quais refutaram a hipótese de que o Brasil era um “paraíso racial” (VIEIRA; MEDEIROS 2009).

⁶ Em seu texto “Como trabalhar com raça em Sociologia”, o autor relata a trajetória dos significados da categoria “raça” no Brasil, bem como esboça as explicações das relações raciais dadas pela Sociologia: “desde o trabalho pioneiro de Donald Pierson, nos anos 1940, passando pelos estudos da Unesco, nos anos 1950, os trabalhos da chamada “escola paulista”, nos anos 1960, e a retomada da teoria da “democracia racial” nos anos mais recentes, em estreito diálogo com os movimentos negros” (GUIMARÃES, 2003).

brancos e negros. Nos dias atuais, contudo, as análises centram-se no “*processo de discussão e de implementação das políticas de ação afirmativa*” (VIEIRA; MEDEIROS, 2009). Para analisar esse processo de políticas públicas no Brasil, considera-se indispensável compreender historicamente a relação entre o Estado e os grupos que reivindicaram os direitos sociais e políticos. Destaca-se que, diferentemente do que ocorreu na Europa na ocasião da constituição dos Estados-nação pautados no princípio da igualdade meritocrática, no Brasil o regime de escravidão perdurou por mais 66 anos após a Proclamação da Independência.

A noção de “democracia racial” foi considerada fictícia por alguns estudiosos (VIEIRA; MEDEIROS, 2009), por recolocar as regras de dominação simbólica entre brancos e negros devido à proximidade entre esses grupos:

Por mais que o Brasil nunca tenha sido um Estado de Bem-Estar Social - nos moldes como se deu na Europa - percebemos que as mobilizações e reivindicações ocorridas desde 1930 até o início da ditadura militar são atendidas com a ampliação da legislação trabalhista e previdenciária, herdadas de Vargas. Tal compromisso do Estado, para o caso da população negra, foi condensado simbolicamente na noção de democracia racial e no ideário modernista de uma nação mestiça e cordial (VIEIRA; MEDEIROS, 2009, p.4).

Porém, as mobilizações e reivindicações dos movimentos sociais foram reprimidas no seu embasamento político pelo Regime Militar a partir de 1964, apesar de o regime manter o compromisso de “nação mestiça”. Assim, sindicatos e associações romperam as ligações com os partidos políticos, cujo cenário persistiu até o período da redemocratização do Brasil.

O período entre os anos 1970 e 1980 foi marcado pela pressão dos movimentos sociais sobre o aparelho do Estado, momento em que o Movimento Negro aliou-se aos demais movimentos e tem suas principais reivindicações inseridas nas agendas de discussão do Estado (PANTOJA, 2007). A partir de então, o tema racial adquire visibilidade, embora com muitas resistências tanto por parte de conservadores quanto de progressistas. Fernandes (1965), com sua visão voltada para o racismo enquanto resultado das diferenças regionais, destaca que o Movimento Negro Unificado surge na década de 1970 e retoma algumas questões relacionadas à democracia racial.

1.2 Redemocratização e a “Agenda Negra”

Este tópico tem como referência, principalmente, os estudos de Guimarães (2003; 2008; 2013), bem como seu conceito de “Agenda Negra que significa um conjunto de demandas das organizações negras que se reestruturaram a partir de 1970:

Por agenda negra entendo um rol de demandas de organizações e de movimentos sociais negros que se reestruturaram a partir dos anos 1970 em sintonia com a grande frente política que lutou pelo restabelecimento do estado de direito e do respeito pleno às liberdades civis e aos direitos humanos. Essa agenda acompanhou o amadurecimento democrático do país desde a promulgação de uma nova Carta Constitucional em 1988, aos nossos dias (GUIMARÃES, 2013, p. 1).

Segundo Guimarães (2008), o Estado brasileiro, a partir de 1985, assumiu uma nova postura no sentido de resgatar a relação com os movimentos sociais, o que possibilitou a mobilização em âmbito nacional e local do Movimento Negro para a discussão do tema racial a ser incluído na Constituinte de 1988. Desde então, vários acontecimentos marcaram a relação do Estado com o Movimento Negro que, por sua vez, se articulou com os partidos políticos (PDT, PMDB e PT) e entrou na dinâmica de criação das organizações não-governamentais. No plano simbólico, as conquistas importantes que marcaram esse movimento foram a criação da Fundação Cultural Palmares e o estabelecimento de Zumbi dos Palmares como herói nacional.

No governo de Fernando Collor, em 1990, de posse de um discurso liberal e tentando se libertar da ideologia nacional-desenvolvimentista, o Estado desloca várias de suas funções sociais para as ONG's e para as empresas privadas com as quais estabeleceu parceria.

O tema das desigualdades raciais no Brasil teve seu impulso em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), em resposta às reivindicações do Movimento Negro que, reunido na Marcha Zumbi dos Palmares⁷, exigiu do governo

⁷ No dia 20 de novembro de 1995 foi realizada a primeira “Marcha Zumbi contra o Racismo, pela Cidadania e pela Vida” que contou com a participação de cerca de 30 mil pessoas em Brasília para denunciar a ausência de políticas públicas para a população negra. Zumbi foi o principal líder do Quilombo dos Palmares, um território livre que fica em Pernambuco e se tornou símbolo de resistência dos escravos. Essa marcha marcou os 300 anos do assassinato de Zumbi.

medidas de reparação das desigualdades raciais existentes (VIEIRA; MEDEIROS, 2009). Em resposta às reivindicações das organizações negras, o governo instituiu por decreto um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)⁸ para valorização da população negra. Essa ação foi significativa, pois possibilitou a agregação de várias alianças com notoriedade nacional, bem como permitiu que certo consenso programático compusesse as entidades que faziam parte desse grupo (MOEHLECKE, 2002).

Nesse governo, em 1996, houve abertura política que favoreceu a discussão da demanda do Movimento Negro brasileiro por políticas de ação afirmativa. Essa abertura pode ser justificada pela “sensibilidade sociológica do presidente”, pela “relativa força social do movimento”, mas, sobretudo, “*à difícil posição em que a doutrina da ‘democracia racial’ encurralava a chancelaria brasileira em fóruns internacionais, cada vez mais frequentados por ONG’s negras*” (GUIMARÃES, 2003, p. 252). A Lei nº 9.790/99 permitiu a criação de Organizações Não-Governamentais (ONG’s) e possibilitou às organizações negras maior flexibilidade de gerenciar e receber recursos públicos, tanto nacionais quanto internacionais, para suas atividades políticas e filantrópicas. Apesar dessa força relativa, essas organizações ainda não tinham legitimidade e visibilidade pública para negociar suas agendas. Desse modo, buscaram alianças criando novos espaços institucionais:

[...] Aponto aqui o papel articulador que tiveram os partidos políticos, principalmente o PMDB, o PDT, o PSDB e o PT, para que esses novos espaços se estabelecessem, geralmente na forma de seminários, como o que reuniu em Brasília, em 1996, numa iniciativa de políticos e ativistas ligados ao PSDB e ao presidente FHC, intelectuais brasileiros, estrangeiros e ativistas negros (GUIMARÃES, 2013, p.4).

A partir dessas alianças, principalmente com partidos políticos que adotaram a causa, o Movimento Negro teve abertura política para discutir sua agenda com um maior grupo de intelectuais.

<[Hhttp://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2005-11-13/primeira-marcha-zumbi-ha-10-anos-reuniu-30-mil-pessoas](http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2005-11-13/primeira-marcha-zumbi-ha-10-anos-reuniu-30-mil-pessoas)> Acesso em 31 de maio de 2014.

⁸ De acordo com Braga (2008, p. 46), “O grupo foi composto por integrantes de oito Ministérios, duas secretarias e ainda oito representantes do Movimento Negro, tendo como meta a introdução da questão negra no âmbito nacional”. Portanto, essa questão seria tratada não apenas no âmbito cultural, mas abrangeria outros cenários políticos contemplados no GTI.

Ainda no governo de FHC, foram criados o Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTEDEO) e a Secretaria de Estado Direitos Humanos, no âmbito do Ministério da Justiça, que lançaram o Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH). Uma das propostas gerais desse plano contemplou uma parte das reivindicações do Movimento Negro no que diz respeito às desigualdades econômicas, sociais e culturais existentes no Brasil, através da formulação e implantação de políticas e ações sociais que tiveram o objetivo de priorizar as necessidades dos grupos socialmente menos favorecidos.

1.3 III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata

Em 2001, o tema racial ganhou maior visibilidade sendo uma questão redefinida mundialmente a partir da III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata⁹ realizada em Durban, na África do Sul. No Brasil, foi criado um comitê nacional composto pelo Movimento Negro e demais organizações da sociedade civil com o intuito de elaborar um relatório a ser apresentado pela delegação em Durban, cujas propostas foram elaboradas levando em consideração as relações raciais e a discussão sobre as denúncias de discriminação e preconceito, bem como sobre as desigualdades presentes na sociedade brasileira.

A Conferência em Durban foi um marco importante no contexto da elaboração de políticas de ação afirmativa e desencadeou as discussões sobre a política de cotas raciais nas universidades públicas federais, pois, em linhas gerais, reivindicava a promoção dos direitos da população negra no Brasil, inclusive o acesso desse grupo social às universidades públicas. A imprensa, principalmente do Rio de Janeiro e de São Paulo, pautou o tema das cotas e das políticas de ação afirmativa constituindo uma força singular na construção desses novos espaços institucionais marcado por uma guerra ideológica em torno dessas questões.

⁹ Nos anos de 1978 e 1983 foram realizadas a I e II Conferências Mundiais para tratar a questão do racismo: a primeira sobre o *apartheid* e a segunda abordou sobre o sionismo (movimento político e religioso para a criação de estado judaico, iniciado no século XIX) (PANTOJA, 2007).

Participaram da Conferência em Durban países-membros e agências da Organização das Nações Unidas (ONU), que tiveram direito a voto, e ONG's convidadas, as quais constataram que o racismo está presente em todas as sociedades e que para enfrentá-lo seria necessário analisar suas causas históricas, socioeconômicas e culturais. Tratava de analisar as causas, os efeitos e as sequelas consequentes da escravidão sob a ótica da “teoria da hierarquia das raças humanas”, pois o crime do racismo era justificado “devido à raça das vítimas” (SANÉ, 2002). Uma das polêmicas de maior destaque nessa Conferência Internacional foi justamente o tipo de “reparação” que se deveria fazer em relação às vítimas da escravidão e do colonialismo a partir do significado que eles representavam na sociedade contemporânea. De acordo com Pantoja (2007):

Em meio aos acalorados debates envolvendo direitos das minorias sociais, a Conferência de Durban foi marcada por intensa mobilização social, com protestos em defesa do ressarcimento para vítimas da escravidão, bem como formação de alianças transnacionais entre as minorias, tais como a Aliança Afro-indígena Latina, uma articulação de negros e índios de vários países latino-americanos (PANTOJA, 2007, p. 54).

Assim, com o apoio dessa aliança, foi realizado um protesto contra o governo central no sentido de exigir que ações efetivas e concretas fossem tomadas para combater a discriminação racial existente na sociedade brasileira. Segundo os representantes de grupos étnico-raciais e homossexuais convidados pelo governo federal para integrarem a delegação brasileira na Conferência de Durban, entre o discurso internacional adotado pelo governo e as políticas internas havia uma “grande distância” (PANTOJA, 2007). Para o Movimento Negro, o governo brasileiro já deveria ter ações concretas e políticas específicas com o objetivo de garantir à população negra o acesso ao ensino público e ao mercado de trabalho. Dentre as políticas reivindicadas por esse Movimento, destacou-se o programa que visa à inclusão dos negros no ensino superior público, que foi um dos itens da pauta que gerou grande polêmica e certa resistência por parte Ministério da Educação. Segundo Carlos Alberto Xavier, representante do MEC no comitê preparatório, a política de cotas para negros nas universidades poderia contrariar o critério de meritocracia do universalismo (PANTOJA, 2007).

Como é possível perceber no documento elaborado pelo comitê e apresentado pela delegação brasileira na Conferência de Durban, a “adoção de

cotas ou outras medidas de ação afirmativa para garantir o acesso de negros às universidades públicas brasileiras” foi uma conquista do Movimento Negro no processo de negociação com o MEC. Apesar de apresentar a posição social desfavorecida do negro no Brasil e as propostas de intervenção por parte do governo nos problemas do racismo e da discriminação racial, o documento aprovado pelo comitê não dispunha de poder deliberativo, sendo apenas um norteador de políticas para os órgãos executivos. Todavia, considera-se que foi, também, um instrumento de pressão, pois houve resistência por parte do próprio governo em adotar as políticas de cotas para negros (ESCÓSSIA, 2001). Nesse contexto é que o governo brasileiro admitiu perante as forças internacionais a necessidade de adotar ações afirmativas para negros, inclusive cotas em universidades públicas. Portanto, a discussão sobre a adoção de políticas de ação afirmativa nas universidades públicas do Brasil foi resultante de um processo que veio de fora para dentro, ou seja, ganhou legitimidade primeiramente nas instâncias internacionais e somente depois disso é que o governo federal o inseriu na agenda política (GUIMARÃES, 2005). A partir desse processo de elaboração do relatório que foi apresentado na Conferência de Durban, em 2001, o tema sobre as políticas de ação afirmativa nas universidades federais foi inserido na agenda política nacional, o que implicou a formação e organização de forças sociais favoráveis ou contrárias ao atendimento da demanda do Movimento Negro pelo governo central.

Para resgatar sua credibilidade internacional, o governo brasileiro apresentou na Conferência em Durban o plano de combate ao racismo e assumiu a necessidade de implantar ações afirmativas, dentre elas, nas universidades públicas federais. Em mãos de uma demanda justificada politicamente em termos sociais, econômicos e culturais, tanto em âmbito nacional quanto internacional, os governos de Antony Garotinho do Rio de Janeiro, em 2001, e o governo de Antônio Carlos Magalhães, governador da Bahia, em 2003, implantaram em seus respectivos estados a política de ação afirmativa para estudantes negros e de baixa renda nas universidades estaduais. Diferentemente, a maioria das universidades públicas do segmento federal implementaram essa política em suas instituições a partir da autonomia que lhes é legalmente conferida. Em 2010, das 59 universidades

federais, 38 já tinham adotado alguma política de ação afirmativa, seja em forma de cotas ou bônus.

Vale, portanto, verificar o que esteve em jogo na implementação de programas de ação afirmativa em quase a totalidade das universidades federais públicas no Brasil. De quais atores surgiram as iniciativas? Dos reitores ou dos seus conselhos universitários? Sobre isso, Guimarães (2005) traz a possibilidade de que, na maior parte dos casos, essas iniciativas tenham partido diretamente das reitorias e em alguns casos dos seus conselhos universitários, hipóteses que podem ser verificadas por estudos pontuais.¹⁰ Ou seja, vale verificar se a adoção de política de ação afirmativa nas universidades foi resultante da articulação de reitores com forças sindicais e movimentos sociais, ou se o cálculo político dos reitores no sentido de legitimar suas universidades é que motivou a implementação dessas políticas, hipótese esta que está norteando esta pesquisa.

1.4 O Governo de Lula: Jogo da Convivência Democrática

Como mencionado anteriormente, a agenda política do movimento negro na década de 1980 centrava sua pauta na denúncia das dificuldades encontradas pela população negra, tanto na esfera do mercado de trabalho, quanto ao acesso ao ensino superior. Desde 1990, com o processo de consolidação da democracia, a agenda desse movimento desloca-se do campo de denúncia e passa a utilizar os instrumentos jurídicos e políticos, reivindicando políticas públicas compensatórias para reparar o racismo e a discriminação historicamente vividos pela população negra. A relevância da questão racial reivindicada pelo movimento negro incidiu sobre a pauta no plano de governo dos candidatos à presidência da República que, em 2002, viram-se obrigados a inserir no debate da campanha eleitoral o tema sobre políticas de ação afirmativa, a fim de garantir o acesso dos negros nas universidades federais. Portanto, as discussões e debates referentes à implementação dessa política tiveram início no ano de 2002, envolvendo a mídia, os atores organizados na

¹⁰ O livro “Cotas nas Universidades: análises do processo de decisão” traz onze artigos de pesquisadores que analisaram o processo de adoção das políticas de ação afirmativa em suas respectivas instituições e mostra que as particularidades próprias de cada uma delas impactaram nesse processo (SANTOS, 2010).

sociedade civil e acadêmicos. Esses debates sempre foram envoltos de polêmica por vários segmentos da sociedade, dentre eles: o Congresso Federal, as Universidades, o Sistema Judiciário, os meios de comunicação e os movimentos sociais.

A vitória de Luís Inácio Lula da Silva para presidência da República, em 2002, mudou o cenário político no Brasil e gerou expectativas positivas em relação às reivindicações de trinta anos do movimento negro pela equidade de oportunidades entre os grupos raciais. Ao ser empossado, o então presidente assinou a Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que dispõe sobre a obrigatoriedade de incluir nos currículos a temática “*história e cultura afro-brasileira no ensino básico*”.

Como exposto anteriormente, a partir de 1996, o Estado passou a se relacionar com os movimentos sociais e ONG's nos âmbitos nacional e internacional e novos espaços institucionais começaram a surgir, cujas participações compreendiam a formulação e financiamento das políticas sociais. Em 2003, a articulação desses atores foi caracterizada por uma estreita relação que compreendia os atores que formulavam e financiavam as políticas e os órgãos-chave da administração federal “*responsável em última instância por traçar e implementar políticas*” (GUIMARÃES, 2007, p. 1). Segundo o autor,

[...] o estado procura absorver em grande parte as reivindicações dos movimentos sociais, através da incorporação de seus quadros aos aparelhos de estado, tornando mais fluida a comunicação entre estado e ONGs, ao tempo em que mantém a política econômica totalmente desvinculada do atendimento às demandas populares (GUIMARÃES, 2005, p. 12).

De acordo com Guimarães (2005), enquanto o regime nacional-desenvolvimentista de posse de um discurso nacionalista fazia com que os movimentos negros perdessem sua identidade e ideologia pautada no idioma étnico, esse novo regime foi ajustado na prática democrática, o que promoveu a multiplicidade de identidades, considerando que o que estava em jogo eram as regras de convivência democrática. Desse modo, naquele regime, a demanda dos movimentos negros era atendida desde que isso tivesse um significado simbólico ao Estado, ou seja, desde que suas reivindicações fossem desprovidas do caráter étnico. Opondo-se a isso, as novas regras institucionais lançam na agenda política o termo multiculturalismo, que abriga novas versões de verdadeira “democracia racial”

(GUIMARÃES, 2005). Assim, os movimentos negros perderam seu potencial revolucionário e firmaram aliança com Estado, cujos atores políticos detinham de certa autonomia.

Nesses casos, o presidente da República teve um papel preponderante para o ajustamento da política do Estado. A composição do governo de Lula teve caráter pluriclassista ao abrigar forças sociais opostas entre si, em sua maioria, sem ligação partidária. Segundo Vianna (2007), em seu artigo intitulado “O Estado Novo do PT¹¹”, essas relações possuem, em seus princípios, pretensões arbitrárias e geralmente são decididas pelo chefe do poder executivo. De acordo com o autor:

Com esse movimento, o Estado avoca a sociedade civil para si, inclusive movimentos sociais como os de gênero e os de etnias. Tudo que é vivo gira e gravita em torno dele. Boa parte das Organizações Não-Governamentais (ONG's) são dele dependentes e sequer lhe escapamos setores excluídos, difusamente distribuídos no território do país, os quais incorpora por meio de programas de assistência social, como o bolsa-família, com o que se mantém capilarmente articulado à sua sociedade (VIANNA, 2007, p. 2).

Isso significou que o Estado constrangeu a atuação revolucionária dos movimentos sociais, apesar de não anular a identidade dos mesmos. No caso da reivindicação do movimento negro e das ONG's pelas cotas raciais nas universidades públicas, esperou-se que o chefe do Estado decidisse por essa política, dependendo do resultado dos embates de forças da sociedade civil, a exemplo de movimentos e intelectuais favoráveis e contrários às cotas (VIANNA, 2007).

No governo de Lula foram lançadas várias políticas educacionais para o ensino superior, tais como a criação de novas universidades públicas através do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e do incremento de programas voltados para vagas gratuitas em faculdades privadas por meio do Programa Universidade para Todos, iniciativas do Ministério da Educação. As instituições federais de ensino superior tiveram autonomia para decidirem sobre a adesão ao REUNI, assim como ocorreu com as políticas de ação afirmativa.

Nesse mesmo governo foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), com *status* de Ministério, cuja finalidade é

¹¹ O referido artigo pode ser acessado em: <http://www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=755>

coordenar políticas para promoção da igualdade racial e teve propósito inicial de elaborar o Estatuto da Igualdade Racial e pressionar a votação do Projeto de Lei 73/99, de autoria da deputada Nice Lobão (DEM-MA), o qual foi incorporado ao Projeto de Lei 3.627/2004, do governo federal, tendo como relator o deputado Carlos Abicalil (PT-MT). Em seu artigo 1º, o PL 3.627/2004 define que as instituições públicas federais de educação superior reservarão no mínimo 50% de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Já no artigo 3º, o projeto especifica as cotas raciais: as vagas de que trata o art. 1º serão preenchidas 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. Esse projeto pode ter sido usado como referência pelas universidades federais no processo de formulação de suas políticas de ação afirmativa.

Essas iniciativas da SEPPIR demonstraram o rumo da política na gestão de Lula. Em primeiro lugar, o presidente reconheceu as forças do Movimento Negro criando uma Secretaria voltada às questões raciais, o que ampliou o escopo político desses movimentos, que antes era reduzido à Fundação Cultural Palmares, fundada no governo de José Sarney, à Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça e ao Grupo Interministerial da População Negra, criados durante o governo de FHC. Em segundo lugar, o Movimento Negro garantiu o apoio às suas demandas no Congresso Nacional e na opinião pública, demarcando a luta ideológica acerca das políticas raciais no Brasil (GUIMARÃES, 2007), diferente do que ocorreu no governo de José Sarney, em que tais políticas tiveram um viés apenas cultural e por isso não suscitou embates ou conflitos na sociedade civil. Já no governo de FHC o próprio presidente indicou a academia para discutir as ações afirmativas entre os intelectuais, assim que as mesmas entraram na agenda política. Em seu discurso de abertura no *“Seminário Internacional Multiculturalismo e Racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos contemporâneos”*, promovido pelo Ministério da Justiça, o então presidente FHC fala sobre a existência de preconceito racial no Brasil e reconhece a necessidade de medidas contra o racismo: “[...] Houve época em que o Brasil se contentava em dizer que, havendo essa diversidade, ele não abrigava preconceitos. Não é verdade” (BRASIL, 1996).

Como já citado, o debate sobre as ações afirmativas extrapolou as fronteiras universitárias e começou a ser explorado pela mídia e opinião pública, principalmente após a Conferência de Durban, ano em que o governo brasileiro assinou nessa Conferência o acordo que prevê programas de ação afirmativa para inclusão de negros nas universidades públicas federais. Vale lembrar que os governos do Rio Janeiro e da Bahia foram os primeiros a instituírem cotas para negros em suas universidades estaduais.

Portanto, o acirramento dos conflitos ideológicos em torno da questão da adoção de cotas raciais nas universidades públicas federais se deu, principalmente, pelas mudanças institucionais resultantes da criação da SEPPIR e pela transferência de certa autonomia política aos movimentos negros e ONG's pelo governo central. Além disso, tramitou a partir de 2004, no Congresso Brasileiro, o projeto do governo federal que *“institui o Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior”* (Projeto de Lei nº 3.627) e outros relacionados com a questão étnico-racial, como por exemplo, o Estatuto da Igualdade Racial¹².

1.5 O Processo de Desenvolvimento das Ações Afirmativas no Brasil

As mudanças que ocorreram na sociedade brasileira desde a redemocratização representaram também uma mudança da ideia de “democracia racial” que foi difundida no Brasil durante décadas, ou seja, houve também uma mudança simbólica em torno das questões raciais resultantes, dentre outros fatores, da ação do Movimento Negro, de uma política nacional hegemonizada por parte dos partidos políticos de centro-esquerda e do amplo debate sobre as questões que envolveram as políticas de ação afirmativa (NEVES, 2010). O Movimento Negro Unificado foi constituído no Brasil em junho de 1978 no teatro Municipal de São

¹² O Estatuto da Igualdade Racial entrou em vigor em 20 de outubro de 2010 e tem a finalidade de corrigir as desigualdades históricas na sociedade brasileira, por meio da implementação de políticas de educação, saúde, cultura, esporte, lazer, e trabalho para a população negra, bem como defesa dos direitos das comunidades quilombolas e proteção de religiões de origem africana (LEI Nº 12.288/10).

Paulo e, desde então, teve papel importante nas denúncias em relação aos obstáculos enfrentados pela população negra no que diz respeito ao acesso aos bens materiais e simbólicos e à mobilidade social, repercutindo na vida educacional de crianças e jovens negros (SILVÉRIO et al, 2011). No Brasil, as desigualdades raciais são frutos de uma herança da escravidão e também de uma política conservadora do Estado que promoveu a imigração europeia, principalmente para a região sudeste, reforçando a discriminação racial e a segregação dos grupos sociais por região. Em termos da América Latina, Neves (2010) afirma que:

Na América Latina, países onde o nacionalismo político fora importante desde a segunda década do século XX e onde, a partir dos anos 1930, regimes nacional-populistas vão erigir a mestiçagem como característica definidora da nacionalidade, essa tendência ao “diferencialismo” se materializará nas demandas indigenistas e de outras minorias, como os negros em países como o Brasil. (NEVES, 2010, p. 19)

Portanto, as demandas “diferencialistas” dos movimentos sociais no Brasil, tais como dos negros, das mulheres e dos índios, foram um contraponto das demandas multiculturais de alguns países nos anos 1970, a exemplo do Canadá e Austrália, onde emergiu a discussão pautada na ideia de uma sociedade multicultural. Essas práticas discursivas de cunho multiculturalista foram reflexos da demanda dos movimentos sociais, assim como ocorreu, por exemplo, nos Estados Unidos com a pressão do movimento dos direitos civis dos negros.

Nos anos de 1990, muitos países adotaram o discurso oficial orientados na ideia da ausência de racismo e de preconceito, apesar de conviverem com situações de discriminação racial não explicitada e introduzirem a pauta das políticas de ação afirmativa na agenda política. O caso do Brasil ilustra bem esse processo quando, em 1996, o governo de FHC reconheceu oficialmente a discriminação racial no país, pressionado pelo Movimento Negro.

As tendências em que foram discutidas as ações afirmativas em âmbito global se diferiram pela característica e identidade social de cada país. Assim, nos Estados Unidos, na África do Sul e na Índia, essa política foi pensada para combater regras legais e institucionalizadas de discriminação e exclusão de alguns grupos sociais. No Canadá e Austrália, o modelo de ação afirmativa foi pautado na ideia de uma sociedade multicultural, ou seja, as ações afirmativas deveriam garantir o respeito às diferenças culturais. Outro modelo tem em seu discurso o ideal republicano da

igualdade de tratamento e justiça e, nesse caso, teve uma maior resistência para aceitar a política de “cotas” por serem consideradas antirrepublicanas, como no caso da França. Finalmente, há exemplos de países em que a identidade nacional foi construída a partir da ideia de “democracia racial” em decorrência da miscigenação, como no Brasil e países da América Latina.

No Brasil, o discurso sobre as cotas teve sua referência nas políticas dos Estados Unidos. “*As razões desse viés exclusivista americano na sociedade brasileira são de natureza histórica, sociológica e política*” (SANTOS, 2012, p. 4), o que justificou a apreensão do sentido da expressão “ação afirmativa” utilizado nos debates políticos e acadêmicos brasileiros voltados às questões de inclusão social¹³. Segundo o mesmo autor, no caso brasileiro há como característica uma tendência a valorizar o sistema de política de cotas para as respostas que demandem um apelo de inclusão social, conforme o que ocorreu com a “Lei dos dois terços”, em 1940, para reservas de trabalhadores nacionais em empresas brasileiras, considerando a crescente migração de asiáticos e europeus (SANTOS, 2012, p.5). O objetivo da política foi corrigir as desigualdades de oportunidades no mercado de trabalho. Em 1968, após denúncias de discriminação racial, técnicos do Ministério do Trabalho e do Tribunal Superior do Trabalho, apresentaram uma proposta de reserva de vagas para negros no mercado de trabalho. Portanto, nos períodos ditatoriais do Estado Novo e do Regime Militar, 1943 e 1968, respectivamente, é que surgiram as primeiras propostas de política de ação afirmativa no Brasil, as quais se adequaram à proposta norte-americana para o acesso ao emprego e à educação destinada para as minorias raciais e étnicas. Essa influência da política norte-americana no Brasil foi criticada por Santos (2012), que destacou a necessidade de pensar que, em um dado contexto local, a representação que se refere à “racialização” em termos de política, identidade e cultura de políticas raciais significa muito mais que as artimanhas imperialistas culturais definidas pelos Estados Unidos. Para o autor:

As ressignificações sobre as relações raciais e a adoção de políticas públicas ocorreram principalmente numa disputa pelo “campo” do poder, configurado por projetos, em determinado contexto, a que nem os ativistas nem os intelectuais conseguiram escapar, como pode ser observado nos

¹³ Com a pressão do movimento dos direitos civis dos negros, os Estados Unidos, em 1941, criaram mecanismos legais para impedir a discriminação racial a negros na seleção e recrutamento do serviço público (SANTOS, 2012).

acalorados debates, nos últimos dez anos, sobre as ações afirmativas no ingresso ao ensino superior (SANTOS, 2012, p.410).

É importante ratificar que as políticas de ação afirmativa na educação superior pública tiveram suas primeiras experiências nos estados do Rio de Janeiro, em 2001, e da Bahia, em 2003, por meio da intervenção dos seus respectivos governos estaduais. A partir da Conferência em Durban, os debates sobre ação afirmativa foram se intensificando e as cotas começaram a ser aceitas pela sociedade brasileira¹⁴. Até o ano de 2012¹⁵ não havia legislação federal para regulamentar tais políticas. Entretanto, com a prerrogativa da autonomia universitária, a Universidade de Brasília (UnB) foi a pioneira dentre as federais na implantação de cotas raciais no ano de 2003, cujo processo culminou em grandes polêmicas, inclusive um recurso impetrado pelo Partido Democrata, contestando a constitucionalidade da adoção de cotas pela UNB (NEVES, 2012). De acordo com Silvério *et al* (2011):

A ADPF/186 pode ser considerada na realidade uma ação que tinha como objetivo questionar a constitucionalidade da criação de todo e qualquer programa de ação afirmativa com provisão de cotas raciais para negros e, para tanto, tomou por base o programa da Universidade de Brasília amplamente divulgado na mídia por ter como procedimento de verificação da pertença étnico-racial uma comissão de verificação. Ao dar entrada no Supremo Tribunal Federal (STF) o referido partido mobilizou não só a principal corte do país, mas, também, as controvérsias entre contrários e favoráveis em relação à política (SILVÉRIO *et al*, 2011, p.2).

A intenção do DEM com a impetração da ADPF/186 (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental) foi arguir contra a instituição de políticas de cotas raciais na Universidade Federal de Brasília, cujo processo deu entrada no Supremo Tribunal Federal (STF) em 20 de julho de 2009.

Embora o termo “cotas” utilizado nos debates públicos que tratam a questão da ação afirmativa seja recorrente, as universidades federais implementaram no período de 2003 a 2010 outros programas de ação afirmativa, tais como: bônus,

¹⁴ Segundo pesquisa divulgada pelo DATAFOLHA no ano de 2006, 65% dos entrevistados apoiavam as cotas raciais e 87% as cotas sociais.

¹⁵ Em agosto de 2012, a Presidente Dilma Rouseff aprovou a Lei Federal 13.722 que obriga as universidades federais a adotarem cotas de 50% das vagas para alunos oriundos de escolas públicas, com corte racial de acordo com a proporção da população de cada estado. Segundo Neves (2012), essa lei traduziu legalidade e legitimidade ao sistema de cotas implantado pelas universidades (NEVES, 2012).

acrécimo de vagas, cotas e bônus, cotas e acréscimo de vagas, sendo que mais de 80% das universidades adotaram o sistema de cotas¹⁶. Em 2008, em um total de 59 universidades públicas federais, 12 adotaram algum tipo de programa de ação afirmativa e até 2010 esse número totalizava 38 universidades federais. Isso foi significativo, pois mesmo sem ter uma legislação federal que regulamentasse tal política, a maioria das universidades utilizou-se de sua autonomia para estabelecerem critérios de ingressos com corte étnico-racial e também demonstrou que essas políticas se tornaram uma realidade brasileira. Em decisão histórica e unânime, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela constitucionalidade das políticas de cotas raciais, em 26 de abril de 2012, e argumentou que a decisão visou à reparação às diferenças historicamente sofridas por grupos sociais negros, bem como foi ao encontro do clamor da sociedade civil. Para o ministro Joaquim Barbosa Gomes:

Ações afirmativas se definem como políticas públicas voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material, à neutralização dos efeitos perversos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem. [...] Essas medidas visam a combater não somente manifestações flagrantes de discriminação, mas a discriminação de fato, que é a absolutamente enraizada na sociedade e, de tão enraizada, as pessoas não a percebem (Ministro Joaquim Barbosa Gomes, 2012)¹⁷.

Estiveram em jogo nesse processo de decisão pelo menos duas configurações políticas que fundamentaram a decisão unânime dos ministros. A primeira diz respeito à pressão internacional, assim como explicita o ministro Celso de Mello: *“os deveres que emanam desses instrumentos [compromissos internacionais assumidos pelo Brasil] impõem a execução responsável e consequente dos compromissos assumidos em relação a todas as pessoas”*. A segunda levou em consideração uma conjuntura política e social marcada pelas reivindicações de combate às desigualdades raciais e ao racismo, assim como manifesta o ministro Joaquim Barbosa Gomes: *“essas medidas visam a combater não somente manifestações flagrantes de discriminação, mas a discriminação de*

¹⁶ Resultado de estudos realizados pelo Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa, coordenado por João Feres Junior. Ver “Ação afirmativa no ensino superior brasileiro hoje: análise institucional”.

¹⁷ Esse depoimento está disponível em: < <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2012/04/stf-decide-por-unanimidade-pela-constitucionalidade-das-cotas-raciais.html> >. Acesso em 19 de março de 2012.

*fato*¹⁸. Não por acaso, meses depois a presidente Dilma Rouseff sancionou a Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012), tornando obrigatória a reserva de vagas nas universidades públicas federais com corte social, étnico-racial.

A depender da região em que estão localizadas as universidades, o processo de construção da política pública de ação afirmativa teve tonicidade e contornos diferenciados (Anexo I). Segundo Neves (2010), as cotas desestabilizariam algumas identidades regionais, pois a questão negra é traduzida de forma diferenciada nas regiões brasileiras:

[...] a questão negra no Brasil ganha cores regionais distintas; isso a partir do exemplo do estado de Sergipe, onde uma forte identificação com a figura mítica do sertanejo torna os discursos militantes de valorização da identidade negra de difícil aceitação. O que significa dizer que não apenas as realidades regionais são diferentes em termos de composição da população (estados como Bahia e Sergipe, por exemplo, têm cerca 80% de sua população composta por pretos e pardos, enquanto que nos estados do Sul-Sudeste, essa percentagem está abaixo de 30%), mas também em termos de autorrepresentação (NEVES, 2010, p. 27)

O autor demonstrou que a fraca difusão da identidade racial poderia justificar a baixa aceitação das cotas na Universidade Federal de Sergipe. Contrariamente, em estados com forte presença de “discursos racializadores” a aceitação das cotas tende a ser maior (NEVES, 2012).

Conclusão

Após 20 anos do período de ditadura militar (1964 a 1984), o Brasil passou para o regime de redemocratização, o que possibilitou um cenário político favorável à manifestação e à incorporação das demandas do Movimento Negro na agenda política do Estado. No Governo de Sarney, foi criada a Fundação Cultural Palmares como reconhecimento da importância da cultura negra no país e o crime de racismo foi assegurado na Constituição Federal de 1988. No segundo governo democrático, de FHC, o Estado passa a reconhecer a necessidade de combater as desigualdades

¹⁸ Tais discursos também se encontram disponíveis em:

<<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2012/04/stf-decide-por-unanimidade-pela-constitucionalidade-das-cotas-raciais.html>>. Acesso em 19 de março de 2012.

raciais por meio de políticas de ação afirmativa, mas obteve forte reação por parte de outros movimentos civis, os quais estavam igualmente alinhados à redemocratização.

O acordo firmado na Conferência de Durban, em 2001, que trata da adoção de políticas de ação afirmativa nas universidades, teve seu primeiro investimento em 2004 quando o MEC passa a garantir vagas para alunos egressos de escolas públicas, negros, pardos e indígenas nas faculdades privadas através do PROUNI. Em 2010, o presidente Luís Inácio Lula da Silva institui o Estatuto da Igualdade Racial com a finalidade de estabelecer políticas de ação afirmativa para minimizar a desigualdade social entre os diversos grupos raciais. Em abril de 2012, o STF decide pela constitucionalidade das políticas de cotas raciais nas universidades públicas federais firmando, assim, jurisprudência nos julgamentos dessas ações e, não por acaso, meses depois a presidente Dilma Rouseff sancionou a Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012), tornando obrigatória a reserva de vagas nas universidades públicas federais com corte social, étnico-racial.

Observou-se, portanto, que o Estado regulamentou tal política de forma tardia em relação às universidades, as quais utilizaram a prerrogativa da autonomia universitária para decidirem pela adoção ou não de programas de ação afirmativa. Apesar do acordo estabelecido na Conferência de Durban, quando o Estado brasileiro comprometeu-se a adotar medidas de ação afirmativa, o contexto em que tais políticas foram inseridas no debate nacional, tanto no âmbito da mídia que as retratou de forma controversa e polêmica, quanto nos espaços acadêmicos que dividiram opiniões contrárias e favoráveis entre os intelectuais, contribuíram para que o governo central não definisse uma posição objetiva e clara nas diretrizes relacionadas a essa política, mesmo com a pressão de ativistas negros e de intelectuais favoráveis às ações afirmativas. Destacou-se nesse processo que a política de cotas teve sua maior polêmica no cenário da educação superior pública, considerando que as vagas para negros nas universidades particulares garantidas pelo PROUNI foram instituídas sem ter muita notoriedade pelas forças contrárias a essa política.

A partir dessas considerações, conclui-se que as instituições tiveram uma importância relevante nesse processo de produção e implantação da política de cota

racial nas universidades públicas federais, ao reestruturar a situação em que os atores se encontravam (Estado, Movimento Negro, Judiciário, Universidades e sociedade civil), além de alterar as estratégias por eles lançadas nesse processo e constranger as interações sociais, conformando as preferências dos atores que foram social e politicamente construídas (MARQUES, 1996). Tal análise mostrou o momento de mudança institucional em que o Estado passou a se relacionar com os movimentos sociais e ONG's, formando alianças que envolveram a formulação e financiamento das políticas sociais e os órgãos-chave da administração federal responsáveis por traçar e implementar políticas. Desse modo, a organização institucional da comunidade política foi o principal fator a estruturar o comportamento coletivo dos atores envolvidos nesse processo e os resultados distintos (HALL; TAYLOR, 2003).

2 DISPUTA IDEOLÓGICA EM TORNO DA POLÍTICA DE AÇÃO AFIRMATIVA

A literatura que aborda discussões referentes a processos de políticas públicas aponta que estas são construídas a partir de interferências do Estado e, necessariamente, abordam alguma realidade social, bem como pelo processo de elaboração de uma nova forma de ação pública em um âmbito específico. O estudo de Souza (2006), pautado numa revisão de literatura, indica que as políticas públicas são introduzidas no cenário governamental a partir da Guerra Fria e da exaltação tecnocrata. Por sua vez, Frey (2000), metodologicamente, indica três possibilidades de investigação, a saber: (i) identificar a legitimidade do Estado; (ii) as tomadas de decisão oriundas de forças políticas; (iii) o sistema político como determinante para especificar as políticas públicas.

Numa perspectiva diferente das elencadas acima, o presente capítulo tem o objetivo de analisar as retóricas de convencimento dos atores que participaram do processo de formulação do Programa de Ação Afirmativa (PAAF) da Universidade Federal de Sergipe (UFS), a fim de apreender em que medida as ideias e crenças desses atores influenciaram no processo de implementação de tal política na instituição. Para atingir esse objetivo, buscou-se vertentes analíticas que priorizam as ideias e que possuem abordagens capazes de articular de forma mais profícua o *mainstream* da área de políticas públicas, superando, assim, as perspectivas pluralistas. Esse tipo de análise baseada nas crenças e nas ideias dos atores permite a angariação de um conjunto de respostas, como demonstra Muller (2000), em seu estudo sobre uma proposta de sociologia política da ação pública, quando enfatiza a necessidade de uma análise cognitiva em processos de políticas públicas, pois tal análise possibilita um resultado mais aprofundado da investigação, o que outras vertentes não permitem.

Desde 1970, estão sendo difundidos os processos de formação de políticas públicas que envolvam uma multiplicidade de atores (HECLO, 1974; RICHARDSON; JORDAN 1979). A título de exemplo, estão os estudos voltados aos processos de difusão e transferência de políticas públicas articulados com o “aprendizado da política” (*policy learning*). Um dos primeiros trabalhos nessa vertente foi de Heclo

(1974), cujos pressupostos iniciaram uma abordagem sobre a utilização do conhecimento nos processos de produção de políticas públicas. Porém, nesses trabalhos, usualmente, não se faz uma abordagem mais detalhada acerca do papel específico das ideias, diferentemente do que se pretende nesta pesquisa, pois se aplicou aqui uma vertente analítica com melhor possibilidade de reconciliar ideias e interesses. Dentre as vertentes analíticas que enfocam as ideias, destacam-se:

a) a abordagem das *advocacy coalitions*, desenvolvida principalmente por Paul A. Sabatier e por Hank Jenkins-Smith, em diversos trabalhos; (b) a abordagem dos *multiple-streams*, usualmente aplicada aos processos de formação da agenda, desenvolvida a partir do trabalho de John Kingdon (1984); (c) os estudos sobre as comunidades epistêmicas, capitaneados por Peter M. Haas; e (d) a ainda não tão explorada perspectiva proposta por Judith Goldstein e Robert Keohane (1993) em seu livro *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change* (FARIA, 2003, p. 24).

Para efeitos deste capítulo e pela melhor aplicabilidade analítica sobre as outras vertentes, recorreu-se à teoria da “Coalizão de Defesa” (*Advocacy coalitions*)¹⁹ para explicar como as ideias dos diversos atores puderam influenciar no processo de formação de política pública. Essa perspectiva analítica buscou explicar os padrões de mudança nas políticas públicas focalizando as interações no interior das diferentes coalizões de defesa, que consistem em um conjunto de atores que compartilham suas ideias e crenças (*policy beliefs*) e age de forma coordenada dentro um subsistema da política pública. Para essa vertente, a mudança institucional é reflexo tanto dos conflitos no interior do subsistema, quanto de fatores externos e procura distinguir, em cada coalizão, as ideias normativas fundamentais (um núcleo de políticas constituído por posições que desenvolvem ações estratégicas de forma coordenada) e as várias decisões instrumentais para se implementar a política pública. Ressalta-se que o papel das ideias e do conhecimento são variáveis importantes para compreender outra dimensão importante: a formação da agenda, a qual é muitas vezes negligenciada pelos pesquisadores, ou seja, as abordagens tradicionais da área de políticas públicas centradas no interesse, quando destacam o impacto das ideias nos processos decisórios, dão a essa variável um papel secundário.

¹⁹ Esse modelo tem sido muito utilizado nas análises de políticas ambientais, embora tenha sido utilizado, também, dentre outras, nas análises de políticas de segurança nuclear, de transportes, de saúde pública, de educação (BARCELOS, 2010).

A ideia central deste capítulo é demonstrar que o processo de formulação de políticas públicas configura-se na ação coordenada de vários atores, mas, principalmente, que é a interação de ideias e crenças que caracteriza esse processo (*policy process*), de modo que os sistemas de ideias influenciam os interesses dos tomadores de decisão. Portanto, levou-se em conta que a política é uma disputa entre os discursos dos vários atores que buscam o significado para a ação política por meio da linguagem (*is about language*), que é um sistema de significação através do qual os atores constroem o mundo. Assim, é pertinente apreender o sistema de linguagem pela forma como os atores enquadram as questões e propõem soluções por meio dos discursos que, por sua vez, estruturam o modo que o público percebe um problema público.

Desse modo, este capítulo concentra-se na emergência do debate sobre o processo de formulação e implementação do PAAF/UFS, a fim de apreender as ideias dos vários atores que participaram desse processo e analisar em que medida as ideias e as crenças puderam influenciar na produção dessa política. Para essa finalidade, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os principais atores que participaram desse processo: dois coordenadores do Núcleo de Estudos Afro-brasileiros e professores da UFS, especificamente os professores Frank Nilton Marcon e Hippolyte Brice Sogbossi que são especialistas em temas discutidos no debate, um membro do Conselho do Estudo, da Pesquisa e da Extensão da UFS, o relator do referido processo, o professor Jonatas da Silva Meneses, um professor/especialista também nessas questões, que participou da formulação do programa na UFS e pesquisa sobre racismo, o professor Marcus Eugênio Lima Oliveira e o reitor da universidade, que na época da implementação ocupava o cargo de vice-reitor, o professor Ângelo Roberto Antonioli. Há que se destacar que o relator do processo e o dirigente da instituição, acima mencionados, não são especialistas em temas que envolveram as questões do debate sobre as políticas de ação afirmativa na UFS. Eles estiveram envolvidos com o tema pelo papel burocrata e político que ocupavam na época do debate e da implementação.

Além disso, foram consultados os artigos sobre a temática publicados pelos professores/especialistas que participaram diretamente da formulação do

PAAF/UFS²⁰, a fim de apreender suas ideias em torno da questão das políticas de ação afirmativa. Vale destacar que, comparando em termos nacionais, foram encontradas poucas notícias veiculadas na mídia local acerca da implementação da política de ação afirmativa na UFS, cujas matérias restringiram-se às ações impetradas no sistema judiciário por alunos que se sentiram lesados com o sistema de cotas, diferentemente do que ocorreu no cenário nacional, em que meios de comunicação de grande circulação posicionaram-se, em sua maioria, contrários às cotas raciais.

2.1 O Programa de Ação Afirmativa na UFS: A Emergência do Debate na Instituição

O Programa de Ação Afirmativa da Universidade Federal de Sergipe foi uma política que começou a ser discutida de forma institucionalizada a partir de 2007, quando o então reitor, professor Josué Modesto dos Passos Subrinho, (gestão 2004-2012), nomeou por meio da Portaria 1110/07 uma Comissão coordenada pelo Núcleo de Estudos Afro-brasileiros com a finalidade de estudar, discutir e formular uma proposta de política de ação afirmativa na UFS. O debate na UFS foi impulsionado pela discussão nacional em torno das questões das cotas raciais, não havendo até 2006 uma interação efetiva entre os atores mais interessados em debater a temática no interior da academia. A interação e mobilização desses atores aconteceram devido a um conjunto de circunstâncias internas, dentre elas, o encontro de alguns professores/pesquisadores sobre a temática na UFS e os membros do NEAB/UFS, cujos interesses e ideias a respeito das questões que envolveram as políticas de ação afirmativa eram compartilhados entre eles. Mesmo reconhecendo a falta de preparo para o debate, ativaram a discussão em torno dessa questão no ano de 2006 na UFS, assim como relatou o professor Frank Nilton Marcon²¹:

²⁰ Ações Afirmativas e Políticas Inclusivas no Ensino Superior: a experiência da Universidade Federal de Sergipe (MARCON; SUBRINHO, 2010).

²¹ Frank Nilton Marcon é professor do Departamento de Ciências Sociais da UFS, um dos coordenadores NEAB, responsável pela formulação do PAAF/UFS e doutor na área de Antropologia.

Havia mais interesse em 2006 do que preparo para discutir isso. Então a gente já vinha discutindo porque estava a nível nacional presente. Com a chegada do Paulo a coisa é reativada. Então, quando eu cheguei, estava interessado na discussão, conheci a discussão, mas a mobilização ainda não era uma mobilização tão significativa. Com o retorno do Paulo, deu uma revigorada na discussão. A Maria Batista também está muito presente nisso e ela é da área de Educação, voltada para a problemática das questões étnico-raciais. Então é um conjunto de circunstâncias ali em 2006 que torna possível esse interesse mais coletivo do NEAB em encarar (as discussões) mesmo com as dificuldades. (Professor Frank Nilton Marcon, entrevista concedida em 21 de fevereiro de 2014)²².

O trecho acima exposto reforça um dos pressupostos desta pesquisa, porque demonstrou que o processo de formulação de tal política na UFS foi iniciado pela interação de ideias dos vários atores que, a partir de então, começaram a desenvolver ações de forma coordenada entre eles. Evidenciou-se, também, que a grande repercussão nacional sobre as cotas nas universidades públicas federais estimulou a abertura do espaço institucional para a discussão e pautou questões, como por exemplo, relacionadas às desigualdades sociais que, segundo os atores interessados na discussão, essas desigualdades persistem na sociedade brasileira. Por essa ótica, as cotas se justificariam porque elas têm potencial para corrigir uma “distorção social”, assim como expôs o atual reitor da UFS, o professor Ângelo Roberto Antonioli, que na época do processo de implementação da política de ação afirmativa na universidade ocupou o cargo de vice-reitor:

Aqui na universidade, o interesse pela questão surgiu com a discussão nacional das cotas. Houve um cenário interessante, cinco ou seis anos atrás, com a discussão das cotas: a oportunidade [...]. Então essas leituras (de Manuel Bonfim) me refletem a buscar espaços, a discutir a sociedade que permaneceu, se não piorou ainda mais, o fosso da distância entre os segmentos dos mais privilegiados e dos menos privilegiados. Essa distância foi aumentando à medida que se foi construindo um segmento mais definido no que diz respeito à educação com o surgimento da escola privada [...] Eu aconselho a ler Manuel Bonfim, porque ele vai entender os preceitos da necessidade de se criar as cotas para corrigir uma distorção social. Então é por aí que vem o entusiasmo, depois as possibilidades. A nível nacional se discute as cotas, sobre todas as perspectivas (Professor Ângelo Roberto Antonioli, entrevista concedida em 12 de fevereiro de 2014).

Desse modo, os atores enquadraram as questões sobre as desigualdades sociais como um problema social presente na sociedade brasileira e defenderam que as cotas seriam a solução para essas distorções. Foi a partir dessas primeiras

²² Paulo Sérgio da Costa Neves é professor do Departamento de Ciências Sociais/UFS e Maria Batista Lima é professora do Departamento de Educação/UFS. São coordenadores do NEAB e participaram na formulação do PAAF/UFS.

reflexões que os discursos foram sendo estruturados e mostraram que o sistema de linguagem dos atores objetivou enquadrar as questões e propor soluções, influenciando no modo que o público percebeu o problema durante todo o processo de construção dessa política. Na percepção dos atores que defenderam as cotas, a proporção significativa que o debate nacional sobre esse tema alcançou, se deve ao fato de que a crença das identidades nacional e regional passaria a ser questionada, além de estar em jogo a questão da desigualdade social (NEVES, 2010).

O debate vai ser impulsionado por questões nacionais apenas com a introdução das cotas nas universidades públicas já nos anos 2000. A partir de então, uma questão que vai ganhar importância nos discursos e nos debates publicados na imprensa será se o Brasil é um país racista, onde a raça e a cor da pele têm um papel importante na discriminação de certos grupos sociais, ou se o preconceito que existe no país é contra os pobres de uma maneira geral (NEVES, 2010, p. 23).

Em meados do ano de 2000, as cotas passaram a ser cada vez mais aceitas pela sociedade, ao mesmo tempo em que as universidades adotavam alguma política de ação afirmativa, ou seja, “*o imaginário sobre as desigualdades estava se modificando no país, inclusive as desigualdades de origem racial*” (NEVES, 2010, p.29). Foi recorrente na literatura pesquisada que o debate nacional sobre a política de ação afirmativa nas universidades públicas federais teve seu marco após a Conferência de Durban, como foi mostrado no capítulo anterior. Após o acordo que o Brasil firmou com as agências internacionais, como a ONU e UNESCO, de aplicar tal política em suas universidades federais, várias delas começaram o debate. Porém, na UFS houve certa resistência durante certo tempo em iniciar um debate de forma sistemática, apesar de que no ano 2000 o NEAB/UFS ter promovido a discussão sobre a implementação dessa política durante a realização da Semana Afro-brasileira, que contou com a participação do professor antropólogo Lívio Sanssone, da Universidade Federal da Bahia (UFBA)²³, especialista em relações raciais e cultura negra. Na ocasião, foi marcada uma reunião com o ex-reitor, professor José Fernandes de Lima, para falar sobre as vantagens de adotar essas políticas. Porém, a administração superior naquele momento não teve interesse em lançar o debate na instituição e o tema sobre as cotas teve pouca repercussão interna.

²³ A UFBA aprovou o sistema de cotas em 2004. O debate nessa instituição teve sua ebulição através da rede virtual, onde várias posições contrárias às cotas se manifestaram.

Assim, foi em 2006 que as políticas de ação afirmativa na UFS começaram a ser debatidas de forma mais sistemática, em decorrência de resultados de pesquisa realizada por dois professores pesquisadores da universidade:

O processo de implantação de cotas na UFS começou com os trabalhos que foram feitos pelos professores Marcus Eugênio (Departamento de Psicologia) e Paulo Neves (Departamento de Ciências Sociais). Marcus Eugênio em 2006 publicou um artigo sobre a implantação do sistema de cotas. Esse artigo foi elaborado a partir de um questionário que o NEAB juntamente com os dois professores elaborou e aplicou em sala de aula sobre as cotas e sobre a autodefinição dos estudantes. Constataram que em Sergipe muitos negros não se declaram negros e sim pardos. (Professor Hippolyte Brice Sogbossi, entrevista concedida em 27 de novembro de 2013)²⁴.

Portanto, a forma como os atores iniciaram o debate na UFS demonstrou que o efeito do conhecimento fundamentado nos estudos sobre a questão em pauta teve grande influência no direcionamento do processo político que estava se instalando a partir daquele momento. Além disso, os argumentos técnicos resultantes de pesquisas fortaleceram o sistema de crenças dos atores que se posicionaram em uma coalizão de defesa (SABATIER, 1988; SABATIER e WEIBLE, 2007; WEIBLE, 2008)

A relevância da questão racial reivindicada pelo movimento negro incidiu sobre a pauta no plano de governo dos candidatos à presidência da República que, em 2002, viram-se obrigados a inserir no debate da campanha eleitoral o tema sobre política de ação afirmativa. A vitória de Luís Inácio Lula da Silva para presidência da República mudou o cenário político e demonstrou sua posição favorável em relação às cotas universitárias. Essa posição do governo central, aliado à mudança dos atores na administração superior da UFS e no movimento estudantil local, foram fatores que propiciaram um ambiente interno favorável ao debate sobre a adoção de política de ação afirmativa na UFS. Em 2004, o professor Josué Modesto dos Passos Subrinho tomou posse como reitor da UFS e sinalizou uma mudança de paradigmas:

[...] por iniciativa de uma nova administração na reitoria da UFS (favorável à introdução de políticas afirmativas) e do NEAB, foi realizado outro evento com vistas a debater a questão das políticas de ação afirmativa. Foram

²⁴ Marcus Eugênio Oliveira Lima é professor do Departamento de Psicologia da UFS e participou na elaboração do PAAF/UFS. É especialista em “racismo”.

convidados pesquisadores de expressão nacional defendendo posições discordantes acerca dessas políticas e representantes de universidades com programas de ações afirmativas estabelecidas (UFBA, UFMG, UNEB) (NEVES, 2010, p.30).

Em consonância com a abordagem analítica que destaca o papel das ideias, verificou-se que as instituições que contam com os especialistas para direcionarem suas ações são mais influenciadas pelos paradigmas. Kuhn (1975) defende que em determinados momentos a ciência pressupõe crenças que são compartilhadas pelos especialistas na definição de problemas e na elaboração de propostas para solucioná-los²⁵. Essa ideia é provisória, pois o excesso de problemas internos a um paradigma faz com que sua própria validade seja questionada e, assim, substituído por outro (ROCHA, 2005). Verificou-se aqui que a política começou a ser construída dentro de um sistema de ideais e crenças compartilhadas pelos especialistas (favoráveis às cotas) que demonstraram as metas a serem atingidas (igualdade de oportunidades), especificaram o que representa a natureza dos problemas (desigualdade social) e apontaram o instrumento de sua solução (as cotas):

Cabe salientar que esta discussão se insere no debate de um panorama nacional sobre políticas de democratização na educação balizadas pela equidade nas condições de acesso ao Ensino Público Superior, combatendo principalmente as desigualdades de oportunidades para grupos comprovadamente marginalizados no acesso às universidades públicas, principalmente pela questão socioeconômica e étnico-racial (MARCON, 2010, p.38).

Porém, o grau de autonomia dos especialistas e da burocracia dependeu da mudança de poder na administração superior da UFS. Assim, a chegada ao poder por atores favoráveis às cotas foi significativa, pois a posição da administração superior em relação a essa política representou uma mudança institucional que redirecionou as ações preferenciais dos atores da coalizão de defesa, no sentido de emergir o debate sobre a questão:

As cotas foram importantes para nós. Na época estava como vice-reitor. Josué como reitor sempre defendeu a questão das cotas e eu também, fielmente, porque eu entendia as cotas como uma forma de equilibrar a oportunidade dos jovens no ingresso na universidade. [...] Acomoda-se essa discussão na universidade. Trouxemos para cá vários segmentos discutindo as questões das cotas. Mas ela ainda é um tabu, ela ainda não foi aceita plenamente pela comunidade. Como a universidade é um pouco

²⁵ As estruturas das revoluções científicas (KUHN, 1975).

conservadora por natureza, historicamente é conservadora, é preciso que haja uma ruptura com tudo isso (Professor Ângelo Roberto Antonioli, entrevista concedida em 12 de fevereiro de 2014).

Ao sugerir uma *“ruptura com tudo isso”*, a reitoria apontou as diretrizes políticas que a instituição desejou seguir. Essa mudança de paradigma demonstrou ser resultante de forças sociais e de fatores científicos, configurada pela disputa de interesses que estavam em jogo no processo de construção da política de ação afirmativa na UFS, a qual foi precedida de mudança na esfera do poder com a posse de um reitor favorável à política de cota (HALL, 1993). A característica conservadora mencionada no relato acima do atual dirigente da instituição pode estar relacionada ao fato de que alguns membros, que compõem o quadro de dirigentes nesta universidade, são conservadores e isso de alguma forma afetou a capacidade de atuação de alguns atores envolvidos nesse jogo político:

O meu interesse na discussão sobre implementação das políticas de cotas na realidade foi muito ocasional. Não participei, por exemplo, da comissão que preparou os estudos e depois fez a proposta de resolução. O NEAB foi o grupo que ficou encarregado de fazer isso. Como diretor do Centro, eu tive a oportunidade de levar esse debate para dentro do Centro. Sempre... Me parece que duas ou três vezes, o NEAB fez essa solicitação e nós discutimos lá no Conselho de Centro a proposta de resolução. Mas sempre muito pontual...não tive... não me envolvi diretamente com a trajetória das cotas, com a implementação das cotas aqui na UFS (Professor Jonas Silva Meneses, entrevista concedida em 04 de fevereiro de 2014)²⁶.

De fato, o debate sobre as cotas mostrou-se um tema “espinhoso”. Desde as primeiras reflexões foi possível verificar certa resistência da comunidade acadêmica em participar dos eventos promovidos pelo NEAB/UFS, *“salvo exceções de alguns grupos de alunos, professores, técnico-administrativos, além da reitoria”* (SUBRINHO, 2010, p.11). Apesar de ampla divulgação dos eventos pelo NEAB/UFS para discutir o PAAF/UFS, realizados geralmente em forma de seminários, conferências e mesa-redonda, a baixa representativa da comunidade acadêmica nesses eventos foi evidente, como mostrou a fala a seguir:

A gente não cometeu erros aqui como na UnB, que teve a classificação da cor da pele das pessoas através de julgamento de juízes. A gente evitou alguns problemas por causa de uma discussão ampla que se estabeleceu,

²⁶ Jonas Silva Meneses é professor do Departamento de Ciências Sociais da UFS. Foi membro do CONEPE e relator do processo do PAAF/UFS aprovado por esse Conselho em 2008. Atualmente, ocupa o cargo de Pró-reitor de Graduação da UFS.

embora, na época, a comunidade acadêmica, a comunidade universitária tenha participado pouco dos debates. Quando a gente promovia um debate sobre cotas, sempre havia poucas pessoas qualitativamente interessantes, mas quantitativamente sonolenta em relação a isso. Quando as cotas foram implantadas é que surgiram vozes discordantes, elas aparecem com muita força e nunca participaram de nenhum dos debates promovidos. Naquela altura, se manifestaram contrariamente (Professor Marcus Eugênio Oliveira Lima, entrevista concedida em 04 de fevereiro de 2014).

Esse relato acima reforçou um dos pressupostos dessa pesquisa ao mostrar que as dinâmicas próprias de cada instituição que adotou a política de cotas tiveram uma influência neste processo, lembrando que a UnB foi a primeira universidade do segmento federal que adotou a política de cotas no Brasil e o caso da “comissão julgadora” para selecionar os candidatos gerou bastante repercussão nacional.

2.2 O Conflito Ideológico: A Emergência do Debate no Contexto Nacional

Neste tópico, o objetivo é verificar a emergência do debate no contexto nacional e enfatizar as retóricas de convencimento favoráveis e contrárias às cotas, a fim de apreender como o sistema de crenças e o efeito cumulativo de estudos e conhecimentos puderam determinar os direcionamentos que a coalizão de defesa deu à política. Um dos aspectos da abordagem da Teoria de Coalizão de Defesa insere-se no papel exercido pela aprendizagem da política, entendida como a constante alteração de pensamentos e comportamentos dos atores. Isso quer dizer que a aprendizagem política é resultado das experiências práticas dos diversos atores por meio da evolução do conhecimento técnico e científico do problema em questão, que possibilita a revisão nos objetivos da política pública e faz com que novos recursos sejam adicionados ao debate. Tal aspecto se justifica levando em conta que a discussão nacional repercutiu no âmbito da UFS, onde vários intelectuais de renome nacional, contrários e favoráveis a essa política, participaram do debate.

As discussões nacionais referentes à implementação de políticas de ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras iniciaram sistematicamente a partir

do ano de 2002, envolvendo a mídia²⁷, o Congresso Federal, as Universidades, o Sistema Judiciário, os meios de comunicação e os movimentos sociais. Destaca-se que esses debates tiveram sua maior polêmica em torno das questões das cotas raciais. Nesse contexto, Goss (2009) analisou os motivos que mobilizaram os diversos atores a posicionarem favoravelmente ou não à adoção dessas políticas nas universidades públicas brasileiras e verificou que a disputa das ideias foi lançada, especificamente, por representantes da Sociologia e da Antropologia. Segundo a autora, os que utilizaram de argumentações opostas às cotas “*são partidários de uma retórica denominada conservadora, enquanto os que as defenderam são classificados como partidários de uma retórica progressista*” (GOSS, 2009, p.115). O sistema de crenças dos diversos atores refletiu suas concepções divergentes acerca de categorias importantes na elaboração de suas ideias sobre as cotas raciais e giraram em torno de questões do que pudessem ser definidos como raça/racismo/mestiçagem e discriminação racial/democracia racial:

[...] A partir daí gerou uma discussão: se a gente deveria utilizar a terminologia negro ou terminologia pardo, ou negros e pardos? A Universidade e o estado de Sergipe têm quantos negros? Qual a proporção de negros em relação a de brancos? Aos amarelos? E assim começou-se, lentamente, a discutir esse processo de implantação de cotas na UFS [...] A questão da cota bipolariza porque mesmo dentro das posições favoráveis e contrárias existiram determinadas tendências. Quem está a favor das cotas está a favor das cotas para negros, índios e para deficientes visuais e físicos, mas restringe ainda, porque não se pode dizer que 100% das pessoas das escolas públicas têm direito de estar na universidade, dependem do desempenho (Professor Hippolyte Brice Sogbossi, entrevista concedida em 27 de novembro de 2013).

Portanto, o debate sobre as cotas raciais, tanto no âmbito da UFS quanto no contexto nacional, teve uma dinâmica que envolveu, por um lado, uma corrente de especialistas que defendeu a política universalista com práticas igualitárias e, por outro lado, uma corrente que aplicou o conceito de “raça” como termo efetivo nas práticas sociais e nesse sentido defendeu a adoção de uma política baseada nas diferenças:

²⁷ Braga (2008) analisou os discursos veiculados pela mídia impressa que discutiram a questão das políticas de ação afirmativa no Brasil. Para a autora, a Veja (revista de grande circulação nacional) deslegitimou a política de cotas “*sob a prerrogativa de que não existiam barreiras raciais no Brasil, pois o crime de racismo são punidos por lei*” (BRAGA, 2008, p. 57).

Adotamos aqui o ponto de vista de Banton (1977) e Guimarães (1999), segundo o qual, embora as raças não existam em termos biológicos, podem, em certas sociedades, ter uma existência social. Isso se dá na medida em que o conceito racial faz parte dos valores e crenças socialmente partilhadas dessas sociedades (NEVES; LIMA, 2010, p. 58).

Nesse caso, há que se considerar que as diferentes interpretações sobre as questões raciais dos intelectuais do Nordeste e os do Sudeste (GUIMARÃES, 1999) puderam estar relacionadas às realidades diferentes que envolvam as relações raciais (NEVES, 2010).

Por fim, verificou-se que o tema das cotas raciais para o ingresso ao ensino superior público tornou-se emblemático e levantou duas questões centrais no debate nacional: a desigualdade social e a identidade nacional. Tal processo é marcado por questões polêmicas, diferentemente do que ocorreu com as cotas raciais para empregos públicos ou com o Programa Universidade para Todos (PROUNI) do governo federal que reserva vagas para negros nas faculdades particulares do Brasil.

2.2.1 Igualdade, reparação e ação pedagógica: as ideias favoráveis às cotas raciais

Como dito no capítulo anterior, o Movimento Negro teve que se arregimentar aos intelectuais para que sua ideologia tivesse legitimidade política e reconhecimento público, isso devido à própria particularidade de suas causas consideradas como reformadoras, se não revolucionárias e dentre elas a questão das cotas raciais nas universidades públicas federais. Segundo Guimarães (2013), os intelectuais que se aliaram às causas negras foram os que possuíam experiências das ações afirmativas nos Estados Unidos ou intelectuais posicionados de modo menos central no campo acadêmico ou intelectual, que tinham “*menos a perder e mais a ganhar com mudanças nas regras e nos valores estabelecidos em seus respectivos campos*” (GUIMARÃES, 2013, p.4).

É pertinente destacar que se verificou nesta pesquisa que os especialistas da UFS, responsáveis pela elaboração do Programa de Ação Afirmativa, compartilharam do mesmo sistema de crenças dos especialistas mais influentes

nesse debate a nível nacional, sendo que alguns deles foram convidados pelo NEAB/UFS para participarem do debate na instituição, como já demonstrado em tópico anterior. Desse modo, buscou-se aqui, paralelamente aos argumentos favoráveis às cotas, alguns relatos dos entrevistados que demonstraram o peso da influência do debate nacional na coalizão de defesa das cotas na UFS, que se alinharam ao sistema de crença do debate nacional e utilizaram de pesquisas e estudos para fundamentar suas ideias na discussão local.

Dentre os argumentos favoráveis debatidos no contexto nacional, foram elencados, sumariamente, os mais recorrentes na discussão. Em primeiro lugar, os intelectuais apresentaram uma ideia que foi pautada na ordem democrática baseada no pressuposto da igualdade estabelecido na Constituição Federal Brasileira, em 1988. Isso quer dizer que, a partir de então, o Estado oficialmente reconheceu o aspecto da pluralidade de etnias em nossa sociedade e legitimou a introdução do conceito “raça” no ordenamento jurídico. Assim, esteve em jogo nessa discussão a questão da meritocracia, conforme relata o atual reitor da UFS que esteve envolvido com a questão não como um especialista, mas sim exercendo o papel de burocrata:

Claro que de certa forma a sociedade acomodava, principalmente a classe média que estava acostumada a refletir as vagas da universidade nos cursos elitistas como referencial próprio de meritocracia. Nós entendemos que a meritocracia é importante, mas a meritocracia quando ela é abordada entre os iguais, entre os diferentes não tem meritocracia. Então nós tínhamos clareza disso. Por isso que mantivemos a meritocracia mas entre os iguais: trabalhando os da escola pública e os da escola privada com pesos distintos entre eles (Professor Ângelo Roberto Antonioli, entrevista concedida em 12 de fevereiro de 2014).

O segundo argumento recorrente no debate nacional utilizado pelos especialistas tratou de discutir as desigualdades sociais e as relacionou com a falta de oportunidade de alguns grupos sociais ao acesso à educação. Segundo os intelectuais, esta variável é importante, pois determina as distorções sociais entre brancos e negros e a política de cota. Nesse sentido, a educação superior teria o potencial de promover maior mobilidade entre os grupos sociais por meio da ocupação de cargos considerados importantes na sociedade. Desse modo, a ideia foi convencer o público que o diploma superior é uma variante importante na oportunidade de ascensão social e de obtenção de *status* em amplos setores da população:

[...] é com base nessas pesquisas exploratórias que a gente vai perceber que eram 5% a menos de candidatos pardos e negros inscritos no vestibular que ingressavam na universidade. Então você tinha uma discrepância leve, mas que no cumulativo de décadas poderia indicar algo significativo. A gente percebia que não era uma questão apenas social, mas também uma questão étnico-racial que tinha que estar presente na proposta (Professor Frank Nilton Marcon, entrevista concedida em 21 de fevereiro de 2014).

Já o terceiro argumento defendeu a crença de que o Estado deveria reparar os anos de escravidão sofridos pela população negra no Brasil e que a baixa representatividade desse grupo nas universidades demonstrava a necessidade de reparar essa dívida histórica. A questão de qual tipo de reparação deveria ser feita a esse grupo foi emblemática desde a Conferência em Durban e se estendeu durante todo o processo de construção dessa política nas universidades federais nos próximos anos, inclusive na UFS: *“Minha posição em relação às cotas raciais é favorável, porque pertenço ao NEAB e a bandeira que defendemos é levar em conta a situação do negro pelo tratamento diferenciado dentro da História do Brasil”* (Professor Hippolyte Brice Sogbossi, entrevista concedida em 27 de novembro de 2013).

Por fim, mas sem querer esgotar outras possibilidades, o argumento dos especialistas favoráveis às cotas recaiu na ideia de que a cota racial é um instrumento de ação pedagógica contra o racismo pela possibilidade que ela teria de romper o imaginário de que os negros ocupam somente funções subalternas. Além disso, as cotas poderiam lançar na academia o debate sobre a questão racial, bem como criaria a oportunidade para *“revisar e ampliar as teorias e conteúdos quase que exclusivamente ocidentalizantes e eurocêntricos”* (CARVALHO, 2006, p.53). Nessa mesma linha de pensamento, um dos atores especialistas que participou na construção dessa política na UFS analisou os possíveis impactos com a adoção de cotas étnico-raciais na instituição:

[...] isso (a cota racial) poderá impactar positivamente a instituição. É importante porque você acaba tendo os grupos representados em uma instituição que é pública e, portanto, devem ter acesso mais universalizado para atender os interesses públicos. Isso é importante também em termos identitários para os grupos, porque eles passam a ter, eu pesquiso racismo e isso para mim é uma coisa importante, você passa a ter membros das minorias étnicas e minorias sociais com uma trajetória de ascensão e mobilidade social e esses membros podem ser modelos para as crianças se identificarem em seu grupo. Se você tiver membros das minorias ocupando

posições de destaque não só na música, ou esportes, mas também na cultura, você passa a ter modelos para as crianças se identificarem e isso fortalece a identidade social dos grupos e a identidade social dos grupos é importante para os movimentos sociais, são eles que criam e alteram as políticas públicas (Professor Marcus Eugênio Oliveira Lima, entrevista concedida em 04 de fevereiro de 2014).

Assim sendo, verificou-se que a UFS passou a caminhar no ritmo nacional em relação ao debate sobre essa política no momento em que os formuladores do PAAF/UFS, em 2006, formaram uma coalizão de defesa e se apropriaram das ideias do debate nacional, o qual emergiu de forma polêmica e controversa em relação às cotas raciais após a Conferência de Durban.

2.2.2 O racismo às avessas: o outro lado do debate

Em novembro de 2007, um grupo de intelectuais entregou ao presidente da Câmara dos Deputados um manifesto contrário às políticas de cotas raciais que na época estavam em discussão no Congresso Nacional. O documento em forma de livro reuniu artigos de intelectuais e artistas contrários aos projetos que criavam o Estatuto da Igualdade Racial e o sistema de cota racial nas universidades. De acordo com o grupo²⁸, a aprovação da Lei poderia acarretar em uma divisão racial e aprofundar o racismo existente no Brasil. Intitulado “*Divisões perigosas: políticas raciais no Brasil contemporâneo*”, essa coletânea trouxe a opinião comum dos atores em relação à crença em raças e que, apesar de reconhecerem que no Brasil há discriminação racial, essa situação poderia ser resolvida sem a aplicação de cotas raciais. Assim, o uso de medidas de ação afirmativa poderia ser uma alternativa para combater tais discriminações.

Dentre os argumentos contrários às cotas, os mais recorrentes estiveram relacionados aos termos “raça”, “mestiçagem” e “meritocracia”. Segundo um dos autores do referido livro, professor geneticista da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Sérgio Pena, não há sustentação biológica para definir raça, pois

²⁸ Dentre os intelectuais que têm a autoria nessa obra, destacam-se: José Goldemberg; Mônica Grin; José de Souza Martins; Ronaldo Vainfas; Isabel Lustosa; Ferreira Gullar; Yvonne Maggie; Peter Fry; Marcos Chor Maio; Ricardo Ventura; Carlos Lessa; Manolo Florentino, Luis Nassif; Demétrio Magnoli e José Roberto Ferreira Militão, advogado e militante do movimento negro.

biologicamente existe apenas uma: a humana. Esse argumento se baseou na ideia que o termo “raça” não poderia ser utilizado para emancipar grupos marginalizados e que a política de cota racial se justificaria apenas se existissem raças diferenciadas na constituição da nossa sociedade, caso não comprovado biologicamente.

Outro argumento muito utilizado recaiu na crença da democracia racial, ressaltando que a identidade nacional foi constituída pela miscigenação de povos e resultou em um país de mulatos ou mestiços. Como a maioria da população brasileira é mestiça, os critérios de seleção dos candidatos se tornariam um grande problema. Um exemplo muito utilizado por esse grupo de intelectuais foi o caso notório da UnB, onde a comissão avaliadora julgou o caso de gêmeos, sendo que um deles foi selecionado pelo critério racial e o outro não.

Também muito recorrente foi a ideia de que a política de cota iria ferir os preceitos do Estado moderno democrático-liberal e, conseqüentemente, poderia motivar a prática do racismo às avessas, pois uma política que separa certo grupo social de outro passa a diferenciar as pessoas de acordo com a raça. Porém, não apresentaram nenhum estudo científico para fundamentar a pressuposta segregação racial. É evidente que a questão da cota racial foi a tônica polêmica do debate nacional sobre a política de ação afirmativa. Entretanto, alguns intelectuais tiveram uma posição favorável em relação ao corte social dessa política visando à inclusão de grupos socialmente menos favorecidos sem considerar o fator racial.

Finalmente, a discussão sobre a política de cota racial no contexto nacional foi marcada por conflitos de ideias entre renomados intelectuais brasileiros interessados em mobilizar os parlamentares no sentido de reprovar a lei das cotas, bem como formar opinião contrária a essa política na sociedade civil através da publicação de artigos em jornais e revistas de grande circulação no país.

Conclusão

O debate sobre as cotas na UFS começou a ser impulsionado no ano de 2006, quando professores da instituição interessados nessa questão se juntaram ao

NEAB/UFS e realizaram um estudo sobre cotas para negros nas universidades públicas. De posse dos resultados dessa pesquisa, os atores se mobilizaram e buscaram apoio institucional para fomentar o debate, pois o então reitor, o professor Josué Modesto dos Passos Subrinho, demonstrou ser politicamente favorável à política de ação afirmativa. Em 2007, o Programa de Ação Afirmativa na UFS começou a ser discutido pela Comissão nomeada em Portaria (1110/07) e coordenada pelo NEAB/UFS, responsável por promover a discussão sobre a política de ação afirmativa na instituição, além de realizar estudos sobre a questão e elaborar a proposta do referido Programa. Apesar de realizar várias conferências, seminários e mesas-redondas e da ampla divulgação desses eventos para discutir internamente as cotas, a comunidade acadêmica não se fez representar nesses eventos.

O que essas considerações demonstraram foi o fato de que os processos de construção de políticas públicas são explicados a partir de um subsistema por um conjunto de atores preocupados com determinada questão pública e em determinado espaço geográfico atuam de forma coordenada para influenciar as decisões naquela esfera (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). Dessa forma, investigou-se que as crenças e ideias dos especialistas que discutiram a nível nacional a questão das cotas influenciaram significativamente nesse processo de política pública.

Geralmente, os estudos que aplicam a abordagem analítica de “coalizão de defesa” tentam mostrar como as coalizões concorrentes competem em um determinado subsistema pelo sucesso da política, onde os atores que formam uma rede utilizam estrategicamente os recursos disponíveis, tanto no interior do subsistema quanto os externos a ele. Além disso, na maioria dos subsistemas existirá uma coalizão dominante com maior capacidade de traduzir suas crenças em políticas e duas ou três outras submissas a ela (WEIBLE, 2008).

Acontece que ao aplicar essa abordagem no estudo em pauta, constatou-se que, embora o processo de implementação do PAAF/UFS tenha sido complexo, pois envolveu um conjunto de fatores internos e externos que influenciaram no seu desenvolvimento, houve a formação de apenas uma coalizão de defesa das cotas. Apesar da postura coesa em termos institucionais, o descontentamento de alguns

em relação ao PAAF/UFS, principalmente no que diz respeito às cotas raciais, pôde ser notado quando a comunidade acadêmica não se fez representar nos eventos internos para discutir a questão. Como mostrou um dos entrevistados, as vozes discordantes apareceram com certa força somente no momento da aprovação do Programa no CONEPE, como será mostrado no próximo capítulo. Entretanto, considerando que os contrários ao Programa não se articularam e nem formaram uma coalizão de defesa para competir dentro do subsistema e que o objetivo deste estudo foi apreender o sistema de crença e ideias dos atores que formam essas coalizões que competem entre si, os atores contrários a essa política nesta universidade não fizeram parte do universo da pesquisa. Porém, reconheceu-se a existência de posições políticas divergentes que foi enfrentado durante todo esse processo de construção de tal Programa na UFS.

No contexto nacional, tal debate se situou em torno de duas questões centrais: a desigualdade social e a discriminação de certos grupos sociais. As retóricas em disputa permitiram observar que as crenças e valores dos diferentes atores refletiram suas concepções divergentes acerca de categorias importantes na elaboração de suas gramáticas, tais como o que pode ser definido como raça/racismo/mestiçagem e discriminação racial/democracia racial e revelou o posicionamento político e científico dos diferentes atores que disputaram os contornos dessa política.

Demonstrou, também, que o poder dominante de uma coalizão e a sua disposição em implementar seus interesses dependeu diretamente dos recursos que ela adquiriu durante esse processo: do conhecimento técnico e da quantidade de atores favoráveis à política dotados de especialidades na área. Outro aspecto importante foi mostrar que a aprendizagem no processo de política pública teve um peso significativo, pois as experiências práticas amparadas no desenvolvimento do conhecimento científico permitiram rever os objetivos da política e redirecionaram os rumos do debate sobre a política pública.

Concluiu-se que as ideias, neste caso em questão, tiveram um peso significativo quando foram articuladas com o conhecimento técnico, ou seja, os especialistas que defenderam as cotas, munidos de resultados de pesquisa sobre essas questões, buscaram o apoio da reitoria para lançar o debate na instituição.

Portanto, a emergência do debate local se deu em um contexto favorável, pois a administração superior ao institucionalizar uma Comissão coordenada pelo NEAB/UFS, em 2007, sinalizou as diretrizes políticas que a universidade pretendia seguir em relação à política, cujo processo será discutido no próximo capítulo.

3 ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE AÇÃO AFIRMATIVA NA UFS: a influência das ideias e do conhecimento na construção de políticas públicas

O debate sobre a política de ação afirmativa no Brasil, principalmente as cotas raciais, trouxe para os cenários nacional e local uma dimensão política inédita ao lançar na agenda questões como a desigualdade social e sua relação com a noção de raça, além de questões de ordem jurídica relacionadas, principalmente, com os critérios de igualdade, equidade e mérito. Na UFS, o então reitor, professor Josué Modesto dos Passos Subrinho (gestão 2004-2012), mostrou-se favorável à política de cotas e institucionalizou por meio da Portaria 1110/07 uma Comissão para estudar, divulgar e elaborar o Programa de Ação Afirmativa da UFS (PAAF/UFS), em 2007. O trecho abaixo demonstra a disposição política da administração superior da UFS de se alinhar ao mesmo sistema de crença da coalizão de defesa, ao passo que indicou as diretrizes políticas que a universidade pretendia seguir, ou seja, a finalidade das cotas era combater as desigualdades de acesso ao ensino superior reconhecido, historicamente, pela sua excelência científica e acadêmica:

Entendemos que as ações afirmativas devem propor a democratização dos espaços, consolidando a inserção de segmentos excluídos por muito tempo das instituições de poder e prestígio social, bem como que a universidade pública é um espaço que deve promover o acesso democrático de amplo espectro da representatividade social (SUBRINHO, 2010, p. 13).

Portanto, o início do processo de construção dessa política se deu quando uma coalizão formada por vários professores especialistas da UFS, que compartilhavam as mesmas ideias sobre benefícios das cotas, atuou de forma coordenada e estrategicamente conseguiram o apoio institucional. É dentro dessa configuração que se insere o objetivo deste capítulo, a fim de analisar os processos de políticas públicas a partir das interações dos atores dentro de um subsistema. Como se deu o processo de implantação do programa de ação afirmativa na UFS (PAAF/UFS)? Quem são os atores responsáveis pela formulação e implantação dessa política na instituição? Quais recursos utilizados puderam legitimar o PAAF/UFS? Assim, o interesse é apreender o sistema de crenças que uniu os

vários atores em uma coalizão de defesa e analisar em que medida as normas, as ideias e o conhecimento puderam influenciar no desenho final dessa política.

Para essa finalidade, aplicou-se o modelo analítico de Coalizão de Defesa que de uma maneira geral mostra como grupos de atores adversários competem para o sucesso de uma política em determinado subsistema, utilizando estratégias e recursos disponíveis com o propósito de afetar favoravelmente decisões, além de usar o conhecimento técnico para mudar opiniões dentro da outra coalizão (SABATIER, 1988). A política pública além de estar relacionada a um conjunto de subsistemas, em geral considerados estáveis, está ligada também a situações contingenciais como, por exemplo, mudanças sociais, econômicas e políticas, modificação da opinião pública e outros fatores externos. Esse modelo de enquadramento teórico mostra que as políticas públicas são formuladas a partir de um sistema complexo de interações de atores, que se situam tanto na esfera estatal quanto na esfera societal, os quais se articulam formando as coalizões com o propósito de desenvolver estratégias que dão origem ao processo de política pública, conforme o quadro analítico na Figura 1.

O conceito de coalizões de defesa, de um modo geral, auxilia no entendimento das argumentações tanto por parte dos atores da sociedade civil, quanto por parte das instâncias ligadas ao governo, por exemplo, em torno de questões que envolvem a criação e a execução de políticas públicas. Nesse contexto, essas argumentações são geridas por atores dotados de saber técnico especializado na área correspondente e determina que a causa em questão ganhe uma maior visibilidade e legitimidade através das constatações feitas por estes profissionais (SABATIER, 1988; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). Desse modo, uma coalizão de defesa é caracterizada pela interação entre os atores, argumentações, crenças, ideias e valores defendidos em processos de políticas públicas.

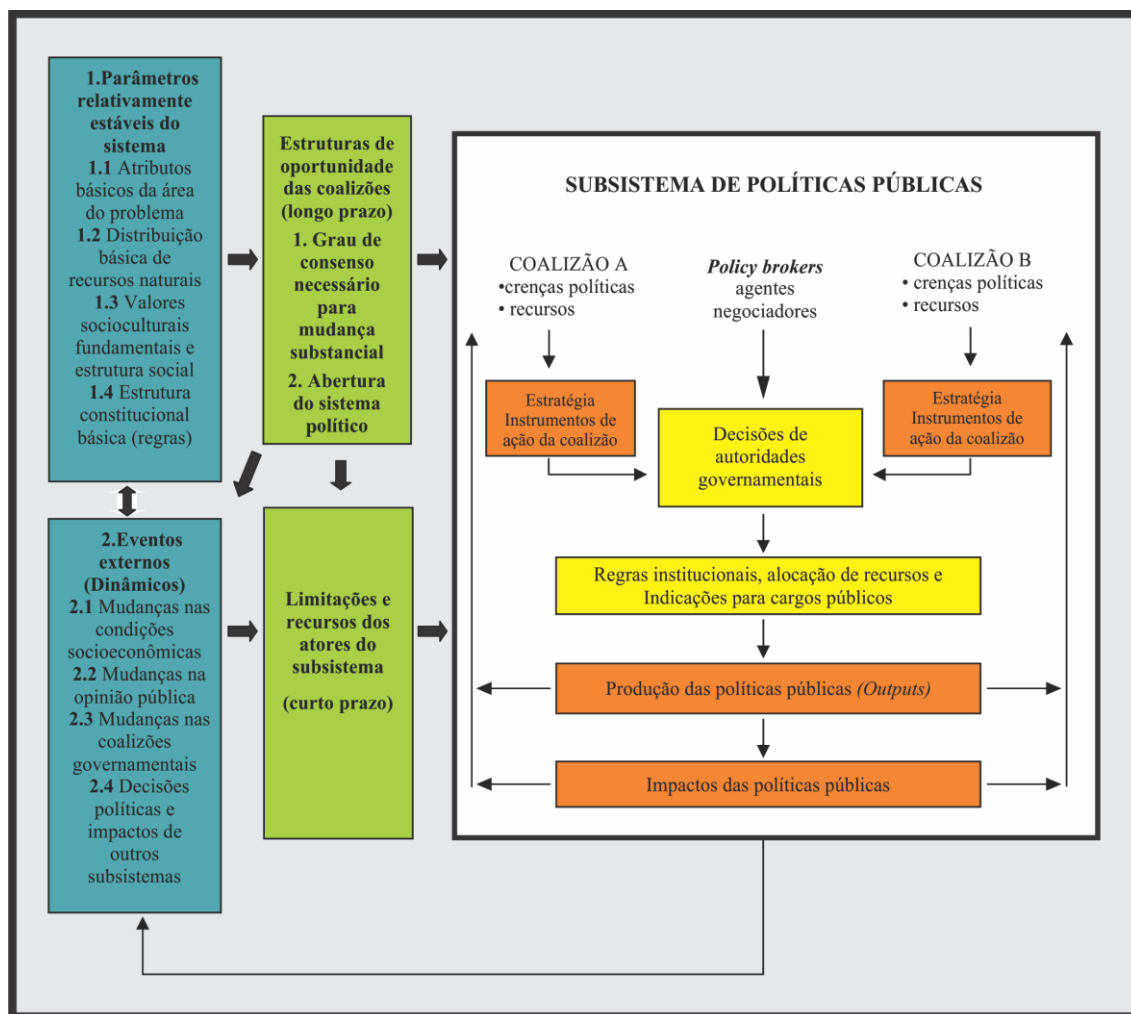


Figura 1: Quadro Analítico do Modelo de Coalizão de Defesa

Fonte: Sabatier (2007) Adaptado pela autora.

O quadro acima representa os principais elementos que estruturam o enquadramento analítico do Modelo de Coalizão de Defesa. No lado esquerdo têm dois conjuntos de causas externas, sendo um estável e o outro mais ativo que influencia nas restrições e oportunidades dos atores dentro do subsistema. À direita do quadro, encontra-se o subsistema e o funcionamento de sua dinâmica (*policy-oriented learning*) voltada para os fatores cognitivos. Portanto, a mudança da política pública é o resultado da competição das coalizões e das causas externas.

Em relação às causas externas ao subsistema que afetam as mudanças nas políticas públicas encontram-se: 1) os parâmetros relativamente estáveis do sistema que são 1.1) os atributos básicos da área que diz respeito às características do problema público ou a necessidade de intervenção do Estado sobre o problema; 1.2)

a distribuição de recursos naturais refere-se à escassez ou a abundância desses recursos disponíveis que torna possível o desenvolvimento econômico de vários setores da sociedade e incide sobre a possibilidade de realizar as políticas públicas; 1.3) a estrutura social e os valores socioculturais devem ser considerados pelos atores dentro um subsistema quando formulam suas estratégias levando em conta que os interesses e recursos políticos mudam lentamente ao longo do tempo; 1.4) a estrutura constitucional básica (regras) é um elemento considerado relativamente estático, pois as regras do sistema político dificilmente alteram.

O segundo conjunto de elementos de causas externas que afetam as mudanças nas políticas públicas implica: 2) os eventos externos ao subsistema que são considerados mais dinâmicos que os estáticos porque podem mudar no decorrer do período de dez anos. É o que acontece 2.1) com as condições socioeconômicas e com a 2.2) opinião pública, cujas mudanças afetam significativamente um subsistema a ponto de enfraquecer os argumentos que justificam uma política ou alterar o apoio político a uma determinada coalizão; 2.3) com as mudanças no sistema de coalizões governamentais, pois as alterações nos padrões políticos partidários influenciam na formação das coalizões e, finalmente 2.4) com o impacto de políticas públicas e de decisões de outros subsistemas, sendo esta uma variável importante, pois os subsistemas são relativamente autônomos e as decisões de um subsistema podem afetar outro específico.

Como mostra o nível intermediário da Figura 1, o grau de consenso necessário para mudar a política, o grau de abertura do regime político e as limitações e recursos dos atores no subsistema são mediadores da influência das causas externas no subsistema. Assim, os subsistemas ficam sujeitos às estruturas de oportunidade das coalizões (longo prazo) e às limitações e recursos dos atores do subsistema (curto prazo). De um modo mais geral, os subsistemas atuam dentro de um espaço político maior e são definidos por parâmetros relativamente estáveis e pelos eventos externos.

As políticas públicas (*policy outputs*) são geradas dentro do subsistema, onde os eventos internos a ele são representados pelo processo de interação entre as coalizões dentro do próprio subsistema e são resultados das mudanças nas regras institucionais e da alocação de recursos imposta pela coalizão dominante. Desse

modo, em função de um conjunto de recursos e de um sistema de crenças políticas, cada coalizão define estrategicamente suas ações. Segundo Sabatier e Jenkins-Smith, há, em tese, vários instrumentos de ação de uma coalizão que influenciam direta e indiretamente as decisões das autoridades governamentais de uma coalizão, como por exemplo, apelando para os tomadores de decisões (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). A aplicação dos instrumentos de ação tem o objetivo de alterar as políticas públicas e, geralmente, provoca conflito pela incompatibilidade entre as crenças das coalizões adversárias, o que se torna de difícil resolução. É nesse sentido que entram os mediadores (*policy brokers*), representados por atores que não são membros de nenhuma das coalizões e atuam para reduzir os conflitos entre elas no interior do subsistema, como por exemplo, juízes, promotores de justiça, burocratas e outros.

É em consonância com o quadro analítico acima exposto que este capítulo se insere, a fim de apreender as crenças e as ideias dos atores responsáveis pela elaboração do Programa de Ação Afirmativa na UFS, além de analisar em que medida o sistema de crença compartilhado na coalizão de defesa das cotas influenciou no desenho final dessa política.

3.1 Os Valores e as Crenças dos Atores: o Significado de Ação Afirmativa

Com o objetivo de entender o processo de uma política pública, pressupõe-se ser importante apreender o significado da política de ação afirmativa para os atores envolvidos no processo de implantação do PAAF/UFS, pois, de acordo com as premissas analíticas acima mencionadas, os aspectos subjetivos são relevantes à medida que revelam os interesses individuais e as ideias que foram compartilhadas ao longo do processo por vários atores em um determinado local. Para atingir esse objetivo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com alguns professores que estiveram envolvidos na formulação e implementação do referido Programa, bem como foram consultadas matérias publicadas em artigos e livros sobre o tema em questão.

O significado de ação afirmativa para a coalizão de defesa foi traduzido no PAAF/UFS da seguinte maneira:

Políticas no sentido de possibilitar acesso a recursos públicos aos quais comprovadamente alguns grupos sociais não têm acesso na proporcionalidade de sua representação no todo da sociedade. Isto significa ir além da igualdade formal, no sentido de aproximar-se de uma igualdade real entre os diversos grupos sociais. São políticas reguladoras do desequilíbrio histórico e presente da representação social destes grupos no acesso à cidadania fundamental (educação, saúde, moradia, emprego). Neste caso, são grupos historicamente e presentemente discriminados como portadores de necessidades especiais, negros, indígenas, entre outros. Tais políticas são chamadas de ações afirmativas nos EUA e discriminações positivas na Europa (PAAF/UFS, 2008, p.2).

O entendimento de que as cotas teriam um potencial de reparar a dívida do Estado com os negros, devido aos anos de escravidão sofridos por eles no Brasil, foi uma das bandeiras do NEAB/UFS, pois esse Núcleo de pesquisa representou de alguma forma os interesses da causa negra nesse processo. Nesse sentido, as políticas distributivas destinadas a grupos socialmente excluídos do processo de desenvolvimento econômico no Brasil, como o caso dos negros, foi um argumento defendido pela coalizão de defesa, conforme o trecho abaixo:

Entendemos que as ações afirmativas devem propor a democratização dos espaços, consolidando a inserção de segmentos excluídos por muito tempo das instituições de poder e prestígio social, bem como que a universidade pública é um espaço que deve promover o acesso democrático de amplo espectro da representatividade social (MARCON; SUBRINHO, 2010, p. 13)²⁹.

Os professores Frank Nilton Marcon e Marcus Eugênio Oliveira Lima³⁰ argumentaram que com o corte étnico-racial da política de ação afirmativa a instituição passa a ter pessoas que representam mais a sociedade, ou seja, a política de cotas, ao universalizar o acesso, possibilitará que grupos sub-representados consigam por meio do ensino de excelência a ascensão social, cujo exemplo motivará as novas gerações pertencentes das minorais étnicas e sociais.

²⁹ O Professor Josué Modesto dos Passos Subrinho foi reitor da Universidade Federal de Sergipe (UFS) na gestão de 2004-2012. O professor Frank Nilton Marcon é professor adjunto da UFS, do Departamento de Ciências Sociais na área de Antropologia e um dos coordenadores do Núcleo de Estudos Afro-brasileiros (NEAB/UFS) e atuou na elaboração do PAAF/UFS.

³⁰ O professor Marcus Eugênio de Oliveira Lima é professor associado da UFS do Departamento de Psicologia e atual Pró-reitor de Pesquisa de Pós-graduação da UFS e atuou na elaboração do PAAF/UFS.

Ingressar na universidade pública federal pode proporcionar maior mobilidade social desse grupo:

Frank Nilton Marcon: Há momentos em que as pessoas se manifestam e há momentos em que elas não se manifestam. Elas não conseguem sistematizar uma concepção do racismo que elas possam ter. Não conseguem se vir como racista. Mas, de repente, ele aflora e é aí que a gente percebe que em algum momento ou outro ele está presente, porque nossas percepções são muito amplas das coisas, numa referência à idealização do princípio de beleza, do princípio de hierarquia social e acaba se deparando com esses estereótipos. Então acho que a política de cotas para esse segmento também tem esse papel. Justamente de romper ou de criar condições para que haja uma desconstrução desse arcabouço de ideias e de representações estereotipadas que nós temos sobre a população negra, sobre outros segmentos sociais (Entrevista concedida em 21 de fevereiro de 2014).

Professor Marcus Eugênio Oliveira Lima: Isso (o acesso à universidade) é importante também em termos identitários para os grupos, porque eles passam a ter.... eu pesquiso racismo e isso para mim é uma coisa importante, você passa a ter membros das minorias étnicas e minorias sociais com uma trajetória de ascensão e mobilidade social e esses membros podem ser modelos para as crianças se identificarem em seu grupo (Entrevista concedida em 04 de fevereiro de 2014).

Os relatos acima demonstram que durante todo o processo de construção da política na UFS esses professores compartilharam das mesmas crenças e ideias em relação aos benefícios das cotas raciais e foi justamente por conta desse sistema de crenças que eles se uniram em torno dessa causa. Defenderam a ideia de que as cotas significariam a reparação do Estado com os negros e a democratização do acesso ao ensino superior de excelência. A partir de então, os professores se articularam no sentido de promoverem ações eficazes para impulsionar o debate sobre as cotas na instituição, tendo o Núcleo de Estudos Afro-brasileiros (NEAB/UFS) como uma referência nos estudos sobre a questão. Em 2006, o processo de construção da política de ação afirmativa na UFS começou a ser estrategicamente elaborado, embora desde o ano de 2000, o professor Paulo Sérgio da Costa Neves³¹ tenha buscado incluir na agenda acadêmica o debate sobre tal política, mas sem sucesso. O ano de 2006 apresentou um cenário em que (i) tinha a presença de um reitor favorável ao debate; (ii) um conjunto de

³¹ O Professor Paulo Sérgio da Costa Neves é professor associado no Departamento de Ciências Sociais da UFS desde 1997 e está afastado do país para fins de pós-doutorado. Ele atua nas linhas de pesquisas: sindicalismo, nacionalismo, relações raciais, cidadania, direitos humanos, segurança pública, ação afirmativa, educação e cidadania.

professores/especialistas que demonstraram interesse em discutir a questão; (iii) os resultados de pesquisas e estudos sobre o acesso à universidade; (iv) várias universidades já tinham adotado a política de ação afirmativa; (v) o governo central se manifestou favoravelmente à ação afirmativa para as universidades (discutido no capítulo I). Assim, o processo de construção dessa política começou a ser delineado, como mostram os relatos a seguir:

Professor Hippolyte Brice Sogbossi: O NEAB possui uma equipe bem consolidada e integrada, composta pelos professores: Frank, Paulo, Maria Batista, eu e o professor Welington. A equipe apoiou as cotas. [...] O processo de implantação de cotas na UFS começou com os trabalhos que foram feitos pelos professores Marcus Eugênio da Psicologia e Paulo Neves das Ciências Sociais. Marcus Eugênio publicou um artigo sobre a implantação do sistema de cotas e sobre a autodefinição dos estudantes. Esse artigo foi elaborado a partir de um questionário que o NEAB, juntamente com os dois professores, elaborou e aplicou em sala de aula sobre as cotas. Constataram que em Sergipe muitos negros não se declaram negros e sim pardos. Nos resultados foi possível constatar uma certa rejeição do ser negro de algumas pessoas. Quer dizer, segundo o IBGE, pardos e negros formam um conjunto, mas aqui os pardos querem ser mesmo ser pardos e poucos negros aparecerem identificados como negros. (Entrevista concedida em 27 de novembro de 2013).

Professor Marcus Eugênio Oliveira Lima: Mas, meu interesse maior sobre esse tema acontece quando eu encontro com o professor Paulo Neves, que é do Departamento de Ciências Sociais, do Programa de Sociologia. Aqui, Paulo me propõe uma pesquisa em conjunto para gente analisar a posição dos estudantes universitários, as atitudes em relação às políticas de ação afirmativa na UFS. E aí a gente começa uma parceria e uma colaboração que a gente mantém. Publicamos um artigo na Revista Brasileira de Educação e, recentemente, foi aceito um artigo que é muito interessante sobre o assunto. Fizemos aqui na UFS, na época, uma pesquisa extensa com amostras representativas em 2006. Eu e o professor Paulo Neves entrevistamos mais de 1000 estudantes universitários e perguntamos o que eles achavam da política de ação afirmativa e perguntamos se eram favoráveis, contrários e o porquê das cotas sociais e raciais (Entrevista concedida em 04 de fevereiro de 2014).

Dessa forma, um conjunto de fatores internos e externos à universidade influenciou para que uma coalizão de defesa se formasse a favor das cotas. Apesar de a reflexão ser conduzida no sentido de olhar as desigualdades sociais, naquele momento, o interesse maior da discussão foi refletir sobre as desigualdades a partir das questões étnico-raciais, que demonstrou ser a tônica do debate nacional. Portanto, uma das restrições que a coalizão de defesa enfrentou foi a falta de oficialização do grupo para inserir a pauta das cotas no debate acadêmico. Uma das estratégias utilizadas foi a realização de pesquisas exploratórias com caráter

científico, metodológico, teórico e conceitual sobre a questão do acesso à universidade como, por exemplo, a relação demanda *versus* vaga, o processo de ingresso, o perfil social dos candidatos e também pesquisas sobre os modelos e formatos de implantação dessa política em outras universidades federais.

Não por acaso, o grupo, sustentado pelos resultados dos estudos e das pesquisas sobre a questão, buscou apoio do então reitor, professor Josué Modesto dos Passos Subrinho, conforme relata o professor Frank Nilton Marcon:

O NEAB foi ao reitor sustentado por essas pesquisas exploratórias que nós fizemos anteriormente, para até mesmo nos convenceremos. Também não era uma coisa consensual do ponto de vista que tipo de cotas precisaria aqui, se um dia fosse pensar nisso e se realmente se precisava de cotas, ou se a tal da expansão universitária já era suficiente para suprir em termos de vagas a demanda que era da escola pública. Ampliando a vaga, você tem menor concorrência e a gente começou a perceber que não era (Professor Frank Nilton Marcon, entrevista concedida em 21 de fevereiro de 2014).

O objetivo do grupo ao buscar o apoio da reitoria foi no sentido de inserir mais pessoas nas discussões, que conforme demonstrado anteriormente, houve um desinteresse da comunidade acadêmica em participar dos debates promovidos pelo NEAB acerca das questões da política de ação afirmativa na UFS e, principalmente, debater sobre a questão das cotas raciais. Uma das conclusões que a Comissão chegou em relação ao público restrito nos debates foi que o tema das cotas era “espinhoso” não só para UFS, mas também para todas as universidades brasileiras que discutiam a temática e, além disso, o público universitário que já estava em curso não dependeria de tal política para ingresso na universidade.

Pressupõe-se que a construção de uma política pública é essencialmente conflituosa, porém, no caso da UFS, não houve, internamente, uma articulação formal entre os contrários às cotas que pudesse formar outra coalizão de defesa dentro subsistema de políticas públicas. Segundo um dos entrevistados, no momento de aprovação do PAAF/UFS no CONEPE que as manifestações de resistências aparecem de forma veemente, principalmente, por professores e estudantes das escolas privadas. De acordo com o relatório do Programa (2010), no âmbito da UFU, as críticas foram dispersas e ocorreram em lugares isolados: “as cotas provocam a degradação, os alunos oriundos do sistema de cotas, por contingências materiais muito mais prementes, seriam obrigados a abandonar os

cursos em maior número que os alunos não cotistas” (PAAF/UFS, 2010). Outra crítica contrária é que “o grupo desfavorável às cotas pensa no mérito para se chegar à universidade e não leva em conta a evolução histórica dos grupos menos favorecidos” (Hippolyte Brice Sogbossi, entrevista concedida em 27 de novembro de 2013).

Portanto, dentro do subsistema onde foi formulada tal política pública, não houve uma coalizão adversária para disputar os rumos da política de ação afirmativa nesta universidade. Isso mostrou que as dinâmicas institucionais próprias da UFS tiveram um grande peso nesse processo, ou seja, *“do ponto de vista institucional a postura era coesa, mas havia um descontentamento e uma tensão invisibilizada”* (Professor Frank Nilton Marcon, em 21 de julho de 2014). A falta de articulação de alguns membros opositores pôde ser comprovada nos debates promovidos pelo NEAB/UFS para discutir o PAAF/UFS, em que o público contrário pouco se manifestava, ou mesmo iam se afastando das discussões:

Inclusive, durante esse processo, a gente teve manifestações de pessoas que eram contrárias, bem no início. Chegavam para discutir, mas já dizendo que eram contrárias à política. Enquanto nós dizíamos vamos discutir para ver se era preciso a política, as pessoas chegavam dizendo sou contra, já quero me manifestar que sou contra. Então, essas pessoas aos poucos se afastaram, dizendo que *“vocês são tendenciosos”*. É um ponto de vista. Achar que nós estávamos pesquisando, que nós tínhamos algum tipo de interesse, já era motivo para a pessoa se desligar completamente. É claro que esse tipo de situação acaba gerando uma sensação, um certo mal-estar. Parecia que estava se estabelecendo ali uma guerra de posições políticas em relação a isso que foi enfrentado durante todo processo (Professor Frank Nilton Marcon, entrevista concedida em 21 de fevereiro de 2014).

As críticas ao Programa foram se manifestar somente no momento de aprovação do Programa pelo Conselho do Ensino, da Pesquisa e da Extensão, que é também um órgão máximo deliberativo da UFS, além do Conselho Universitário (CONSU). Para o professor Marcus Eugênio de Oliveira Lima, a resistência ao debate e às críticas tem a ver com várias razões possíveis, uma delas é o fato de que a universidade vivia a crença na democracia racial, assim como o Brasil de um modo geral. A questão da escravidão, da exclusão dos negros era quase que

naturalizada; a imagem que Gilberto Freyre³² apresenta em “*Casa-grande & Senzala*”, em que a sociedade está estruturada com os brancos na sala, os negros na cozinha e os índios nas matas, é muito poderosa no imaginário social do Brasil e isso teve impacto na memória das pessoas quando o debate foi lançado na academia:

Aqui na academia, quando a gente começou a discutir isso com as pessoas o que ouvia era... ouvi isso uma vez no café na ADUFS, no sindicato: “*ah! Tem quinhentos anos na nossa história que os negros foram escravos aqui e passaram um período muito longo como escravos, nós temos 500 anos de atraso e que o tempo vai resolver.*” Era quase uma coisa naturalizada (Professor Marcus Eugênio Oliveira Lima, entrevista concedida em 04 de fevereiro de 2014).

Portanto, o peso da instituição é significativo nas análises de políticas públicas, pois ela molda o comportamento dos atores. A forma como as pessoas entendiam as relações raciais, o culto à mestiçagem tornaram-se características peculiares na formação da sociedade sergipana e isso, também, impactou no processo de construção da política de ação afirmativa na UFS.

Para enfrentar essas resistências, o grupo do NEAB fundamentou suas argumentações em pesquisas exploratórias e os resultados demonstraram a necessidade de adoção dessa política na UFS. Assim, estrategicamente, a coalizão comandada pelo NEAB/UFS utilizou-se do resultado da pesquisa científica para que suas ideias e crenças tivessem sustentação científica e poder de convencimento:

O grupo responsável pelos estudos era formado pelo NEAB, alguns professores, alguns alunos que eram orientados por pesquisas que a gente fazia em diversas áreas ligadas às questões étnico-raciais e esses representantes. Logo em seguida, e isso é de propósito, isso ainda é debatido, a gente pede para o Josué, o reitor, que ele formalize essa condição de representação. Quando a gente pede isso? A gente pede isso a partir do momento em que já temos os resultados de alguns estudos que demonstraram que precisávamos pensar uma política de ação afirmativa. Então é aí que é institucionalizada a comissão do programa de ação afirmativa (Professor Frank Nilton Marcon, entrevista concedida em 21 de fevereiro de 2014).

No ano de 2007, o professor Josué Modesto dos Passos Subrinho, criou por meio da Portaria 1110/07 uma comissão com a finalidade de desenvolver estudos

³² A crença de que brancos e negros conviveriam em harmonia no Brasil foi desenvolvida a partir dos estudos de Gilberto Freyre e desenvolveu a visão de que a sociedade brasileira vivia uma “democracia racial” (NEVES; LIMA, 2010).

sobre a questão em pauta e elaborar uma proposta de Programa de Ação Afirmativa para a universidade. De acordo com a Portaria, a Comissão do PAAF é composta por representantes de cada um dos centros, dos sindicatos dos professores e dos técnicos e do Diretório Central dos Estudantes (DCE), sendo coordenada pelo NEAB/UFS. O acordo firmado entre o ex-reitor e o NEAB consistiu em nomear como coordenador da Comissão quem estivesse à frente do Núcleo, pois essa função é rotativa entre os membros que o compõem, assim como explica o professor Frank Nilton Marcon:

Era eu, o Brice, a Maria Batista e o Paulo e quem estivesse à frente da coordenação do NEAB no momento, que é um centro de pesquisa não remunerado, teria que responder pelo Núcleo na Comissão. Por isso que eu acabo assumindo essa coordenação do PAAF/UFS, porque eu estava à frente da coordenação do NEAB. Então, essa era uma responsabilidade mais institucional, mais burocrática. [...] Fui eu, depois Paulo, depois Maria Batista na coordenação do NEAB e na coordenação do PAAF/UFS. Eu fico quase um ano e pego o processo no momento da aprovação. A gente consegue aprovar quando eu estou à frente do NEAB (Professor Frank Nilton Marcon, entrevista concedida em 21 de fevereiro de 2014)³³.

Assim, em um contexto local marcado pelo apoio político da administração superior e com as alianças que o NEAB/UFS estabeleceu com os sindicatos dos docentes e técnicos e com o Diretório Central dos Estudantes, aliado às circunstâncias nacionais em que várias universidades no Brasil já tinham implantado em suas instituições a política de reservas de vagas, foi possível institucionalizar o debate que se desdobrou na elaboração do Programa de Ação Afirmativa da UFS e sua posterior aprovação no CONEPE, cujo teor será abordado a seguir.

3.2 Processo de Formulação do PAAF/UFS: dos primeiros caminhos trilhados até o desenho final da política

Os fatores políticos internos e externos contribuíram favoravelmente para que a política de cotas na UFS tivesse outro direcionamento. Com a institucionalização da Comissão do PAAF, em 2007, a reitoria sinalizou à academia as diretrizes

³³ De acordo com o professor Frank Marcon, além dele, a coordenação colegiada do NEAB/UFS era composta pelos professores: Paulo Sérgio da Costa Neves, Maria Batista Lima e Hippolyte Brice Sogbossi.

políticas que a universidade pretendia seguir em relação a essa política. Desse modo, os resultados das pesquisas e dos estudos dos especialistas subsidiaram a elaboração da proposta da política, que foi ao encontro da discussão nacional sobre políticas públicas voltadas às ações afirmativas, tendo o propósito de combater as *“desigualdades de oportunidade para grupos comprovadamente marginalizados no acesso às universidades públicas, principalmente, pela questão socioeconômica e étnico-racial”* (PAAF/UFS, 2008, p. 2). A proposta do Programa foi estruturada considerando os resultados das pesquisas exploratórias que demonstraram que apesar da expansão universitária³⁴, o aumento de vagas não seria suficiente para atender a demanda conforme a realidade regional. Diante disso, havia uma “discrepância”³⁵ em termos de demanda *versus* vaga, no que diz respeito à quantidade de alunos de escolas públicas que ingressavam na UFS, principalmente nos cursos ditos elitizados, bem como ao acesso em termos étnico-raciais:

[...] mas na época, a gente já percebia que a expansão não significava uma inclusão pelo tamanho do interesse que era da juventude dessa geração entrar na universidade e, claro, nessa disputa a escola pública, ano após ano, mantinha numa condição desproporcional e desigual no processo de entrada. Depois a gente vai afinar essa sintonia para a discussão étnico-racial e percebemos que também aí há uma discrepância [...] Eram 5 % a menos de candidatos pardos e negros inscritos no vestibular que ingressavam na universidade. Então você tinha uma discrepância leve, mas que no acumulativo de décadas poderia indicar algo significativo (Professor Frank Nilton Marcon, entrevista concedida em 21 de fevereiro de 2014).

Os resultados das pesquisas mostraram, então, que a expansão universitária, apesar do aumento significativo das vagas, não impactou sobre a diversidade

³⁴ Essa expansão trata-se do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que teve como principal objetivo ampliar o acesso e a permanência na educação superior. O Reuni foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, cujas ações integram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). A UFS aderiu ao REUNI em 25 de outubro de 2007 e dentre as medidas de ampliação estão a criação dos campi de Itabaiana, Laranjeiras e Lagarto. Em 2006 a UFS ofertava 2 915 vagas com 65 opções de cursos. Em 2009 foram ofertadas 4 910 vagas em 93 opções de cursos.

³⁵ Um dos resultados da pesquisa da comissão revelou que “apesar de anualmente os alunos egressos de escola pública representarem mais de 80% do total dos alunos egressos do Ensino Médio no estado, apenas 40% dos alunos que ingressavam na UFS/ano eram alunos provenientes de escolas públicas. Em alguns cursos o número de ingressos de candidatos oriundos do sistema público do ensino básico chegava apenas a 2%. Com relação à questão étnico-racial e a questão dos portadores de necessidades especiais, também se identificou que alguns grupos étnicos e os deficientes físicos estavam representados de maneira desproporcional na universidade pública, com relação aos números da população do estado em condições de realizar anualmente o vestibular, verificando-se censos e estatísticas do INEP” (PAAF/UFS, 2008).

daqueles que já estavam fora da universidade, em nível de escola pública e da população negra de Sergipe. Tal dado foi comprovado empiricamente pelos professores em suas pesquisas que demonstraram que não era apenas o fator social que impactava o acesso à universidade pública federal, mas, também, o critério étnico-racial. Dois dos entrevistados, que estiveram envolvidos com o processo (não como especialistas no tema, mas sim por ocuparem cargos na burocracia institucional), ilustram bem esse aspecto da representação diferenciada em termos raciais dentro da universidade:

Professor Ângelo Roberto Antonioli: Eu dava aula pra Medicina e sempre me incomodou o fato de quase 100 % dos alunos de Medicina terem origem na escola privada, enquanto que essa escola privada representa apenas 15 % dos nossos alunos que terminam o segundo grau. 85 % são oriundos da escola pública e esses 85 % não tinham representação aqui na universidade nos cursos como Medicina, que eu ministrava uma cadeira dentro da Farmacologia. Então isso vai fazendo com que a gente discutisse algumas formas de equilibrar o acesso (Entrevista concedida em 12 de fevereiro de 2014).

Professor Jonatas Silva Meneses: Eu, por exemplo, entrei na universidade dando aulas a alunos predominante de Direito, Medicina e Odontologia, e eu brincava que minha turma era de garotos e garotas todos brancos. E era assim mesmo, uma turma grande com 50, 60 alunos de Cultura Brasileira e você olhava só tinham brancos, aquelas menininhas e os rapazes de olhos azuis (Entrevista concedida em 04 de fevereiro de 2014).

Apesar do tema da cota social estar presente, naquele momento de construção da proposta o que mais interessou teve a ver com a questão étnico-racial, ou seja, pensar a proposta a partir do viés da desigualdade racial. A dificuldade do NEAB/UFS esteve em conciliar o interesse das várias organizações negras de Sergipe envolvidas com questões de desigualdade das relações raciais, que naquele momento tiveram posturas diferentes em relação às cotas na UFS, como demonstrado no relato abaixo:

[...] então é muito provável que diferentes posturas das entidades do movimento negro com relação à discussão sobre cotas estariam presentes e aí como conciliar tudo isso? Como encontrar uma, ou duas pessoas que pudessem ser representantes dessa postura? Acho que a nossa crise com relação a isso foi por aí e a gente acabou então assumindo como representação do movimento negro aquelas pessoas que já estavam ali

dentro do programa que eram vinculadas à universidade³⁶ (Professor Frank Nilton Marcon, entrevista concedida em 21 de fevereiro de 2014).

Os resultados de um questionário que o NEAB/UFS aplicou juntamente com os professores Paulo Sérgio da Costa Neves e Marcus Eugênio Oliveira Lima resultaram em um artigo sobre as percepções de justiça social e atitudes de estudantes sobre as cotas³⁷ mostrou a dificuldade da comunidade local em discutir a temática das políticas de ação afirmativa quando essa recai sobre as cotas raciais. Segundo Neves e Lima (2010) “*parece ser um sintoma da dificuldade de discutir as desigualdades baseadas na origem étnico-racial no País*” (NEVES; LIMA, 2010, p. 58). De acordo com Neves (2010), a realidade regional sergipana influenciou na percepção do debate sobre as cotas na UFS, pois a aceitação em termos de identidade está relacionada com a forte identificação dos sergipanos com a figura do sertanejo ou dos pardos (NEVES, 2010).

Para desenvolver suas ações, a Comissão do PAAF/UFS reuniu-se periodicamente realizando debates sobre as cotas que ocorreram, principalmente, no âmbito interno. Em três destes eventos foram convidados membros externos de outras universidades que já tinham implementado o Programa de Ação Afirmativa em suas instituições, alguns com posições favoráveis e outros contrários às cotas: Clara Suassuna Fernandes (UFAL), Jocélio Teles Santos (UFBA), Marcelo Tragtenberg (UFSC), Moisés de Melo Santana (UFRPE) e Wilson Roberto de Mattos (UNEB)³⁸. Para o professor Hippolyte Brice Sogbossi, mesmo com percepções adversas, as reuniões foram sempre marcadas pelo respeito entre os participantes:

A partir de então, professores de outras instituições foram convidados a participar. [...] Alguns deles a favor e outros contra. A favor das cotas estavam mais pessoas do que contra. Contra estavam os professores da UFRJ Yvonne Maggie e o outro que é historiador. Um ambiente de respeito,

³⁶ Segundo relato do professor citado, as entidades ligadas ao movimento quilombola e afro-religioso fizeram-se representar na comissão: a aluna Lumara Cristina Martins Santos, a cientista social Marta Sales e Wellington Bonfim que estuda questões da cultura negra.

³⁷ Para melhor aprofundamento, ver “Percepções de justiça social e atitudes de estudantes pré-vestibulandos e universitários sobre as cotas para negros e pardos nas universidades públicas” o qual insere a discussão sobre as cotas no debate teórico sobre as teorias da justiça (Neves; Lima, 2010).

³⁸ De acordo com Neves (2010), após a posição favorável do ex-reitor professor Josué Modesto Subrinho em relação às cotas, foi realizado um evento com atores de expressão nacional contrários a elas e representantes de outras instituições de ensino superior que já tinham os programas de ação afirmativa efetivados (UFBA, UFMG, UNEB) (NEVES, 2010).

haja vista que os pontos de vista não podem ser julgados (Professor Hippolyte Brice Sogbossi, entrevista concedida em 27 de novembro de 2013).

Para os que se posicionaram contrários às cotas,³⁹ o argumento foi que as “*cotas seriam injustas por ferir a capacidade individual dos candidatos*”. Assim, elas se tornariam um estigma a tal ponto de provocar discriminação e “conflitos raciais” dentro da própria universidade. Também, que as cotas atingiram apenas um grupo específico e os negros que realmente necessitam desse benefício estariam em situação de desvantagem em relação aos negros mais bem preparados para o acesso às universidades federais. Ou seja, ela visa o indivíduo com “prejuízo à coletividade”⁴⁰. A participação ocasional nos debates a que se referiu o professor Jonatas da Silva Meneses, mostrado no capítulo II, pôde ser constada em seu relato:

Eu não sei se a comissão trouxe para o debate as duas visões: contrárias e favoráveis. É uma tendência nesses casos trazer só os favoráveis. Agora eu não sei se foi assim. Por exemplo, me parece que o grande nome no Brasil contrário às cotas é Yvonne Maggie, uma antropóloga no Rio de Janeiro. Eu não sei se, por exemplo, ela veio. Se outro nome foi trazido eu não sei. Confesso que não sei (Professor Jonatas da Silva Meneses, entrevista concedida em 04 de fevereiro de 2014).

Segundo o professor Hippolyte Brice Sogbossi, a questão das cotas teve posições bipolares, porque mesmo dentro das posições divergentes existiram determinadas tendências. Quem estava a favor das cotas, estava a favor das cotas para negros, índios e para deficientes visuais e físicos, mas restringia ainda porque não se podia dizer que todas as pessoas das escolas públicas têm direito de estar na universidade, dependendo do desempenho. Para o polo contra, a ideia principal era que qualquer brasileiro chegaria à universidade por mérito e seria injusto privilegiar alguns grupos em detrimento de outros. Se no Brasil já existe racismo, a política de cotas poderia agravar essa situação, ou seja, pegar um negro para dizer que ele tem determinados privilégios:

Isso (privilégios de alguns grupos em detrimento de outros) não soa bem para quem é contra a política de cotas [...] O grupo desfavorável às cotas

³⁹ Yvonne Maggie é professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), participou de um dos debates na UFS e manifestou sua posição contrária às cotas.

⁴⁰ Ver Fry e Maggie (2007).

pensa no mérito para se chegar a universidade e não leva em conta a evolução histórica dos grupos menos favorecidos. Também, que se houver cota, a cota seria social. Quer dizer, tem branco que também vive em condição precária, assim como os negros, índios e amarelos. Desse ponto de vista, as cotas deveriam ser social e não racial. O que defendemos juntamente com o reitor Josué é que as cotas raciais devem existir juntamente com as sociais (Professor Hippolyte Brice Sogbossi, entrevista concedida em 27 de novembro de 2013).

Dando continuidade ao processo de formulação do PAAF/UFS, sua Comissão sistematizou as ações, criando grupos de trabalhos, sendo que um grupo ficou responsável por estudar os modelos dos programas de ação afirmativa que já tinham sido efetivados nas universidades públicas brasileiras, visando principalmente àqueles que adotaram o sistema de cotas raciais. Outro grupo responsabilizou-se pelas pesquisas relacionadas com os dados educacionais e populacionais de Sergipe⁴¹.

O processo de construção do PAAF/UFS refletiu também nas percepções dos estudantes e mostrou que as mudanças institucionais que estavam em curso tiveram um peso considerável na modificação do imaginário da comunidade acadêmica:

Em 2006, quando as cotas não estão implantadas, o principal argumento para ser contrário às cotas, a maioria dos estudantes era contrária às cotas, mais de 70%, o argumento para justificar a posição contrária era afirmar que as cotas eram discriminatórias contra os negros, porque ela pressupõe uma intelectualidade inferior dos negros, segundo o que essas pessoas diziam, e que os negros efetivamente não precisam de nenhuma política de discriminação positiva para chegar à universidade porque eles têm a mesma competência que os não negros [...] Em 2010, permanece a questão de que as cotas são discriminatórias como argumento principal, mas agora elas são discriminatórias não dos negros, mas dos não negros porque impedem que eles mesmo tendo um desempenho melhor no vestibular, entrem na universidade, quando comparadas às pessoas beneficiadas pelas cotas (Professor Marcus Eugênio Oliveira Lima, entrevista concedida em 04 de fevereiro de 2014).

Assim, em 2006, quando os entrevistados ainda não tinham acesso à universidade, eles se diziam contrários às cotas porque o acesso seria um direito universal, ou seja, as cotas iriam discriminar os próprios negros dentro da instituição, porém estavam fora da universidade. Em 2010, quando eles (os estudantes) passam a ter acesso, dizem que são contrários porque discrimina seu grupo, o grupo dominante. Para o professor, *“a política introduziu uma mudança nas crenças, nas*

⁴¹ Ver “Distorções sociais no acesso ao ensino público superior e os fundamentos da proposta de ações afirmativas” (MARCON, 2010).

concepções sobre as cotas, nas políticas de ação afirmativa e, especificamente nas cotas” (Professor Marcus Eugênio Oliveira Lima, entrevista concedida em 04 de fevereiro de 2014).

A Comissão do PAAF/UFS estruturou um Grupo de Trabalho que teve a responsabilidade de elaborar a proposta de Programa de Ação Afirmativa na UFS e que incluísse a criação de cotas para o ingresso e permanência de estudantes na UFS. Os primeiros resultados das pesquisas foram encaminhados a toda comunidade acadêmica (centros, conselhos, sindicatos e pró-reitorias) com o objetivo de levantar o debate e propor sugestões à política que começava a ser traduzida no programa. É importante ressaltar que, naquele momento, várias universidades no Brasil já tinham adotado o sistema de cotas em suas instituições e serviram de modelos para o desenho da proposta de ação afirmativa na UFS⁴². Também foram constituídos outros dois Grupos de Trabalho: um para estudar a demanda do acesso de pessoas portadoras de necessidades especiais e a extensão do Programa a elas, e outro grupo para elaborar propostas de políticas de permanência aos estudantes cotistas.

Portanto, o grupo que se aliou em defesa da cota e formou uma coalizão de defesa conseguiu traduzir o seu sistema de crença no PAAF/UFS:

Neste sentido, a UFS teve tempo para amadurecer uma proposta sensata e coerente com a sua realidade, diretamente articulada às peculiaridades educacionais e sócio-demográficas do estado de Sergipe, sem perder de vista questões conceituais e pragmáticas sobre as mudanças explícitas e implícitas que serão provadas na instituição, a partir das mudanças na forma de acesso à universidade (MARCON, SUBRINHO, 2010, p. 23).

A proposta do PAAF/UFS foi aprovada pelo CONEPE no dia 13 de outubro de 2008 por meio da Resolução 080/08 que institui o programa de ações afirmativas, numa tentativa de garantir o acesso de grupos menos favorecidos à Universidade Federal de Sergipe, o qual entrou em vigor no vestibular de 2010 com o prazo de 10 anos. Foi no processo de decisão dessa política que, segundo Neves (2010), apareceram vozes com manifestações contrárias às cotas:

⁴² As universidades federais do Pará, do Paraná, de Juiz de Fora, de Alagoas, de São Paulo, de Tocantins da Bahia, de Pernambuco, do Rio Grande do Norte, do Rio Grande do Sul, do Piauí, do Maranhão, de Santa Catarina, de São Carlos, do ABC/SP e de Brasília já haviam implantado vestibulares por cotas (MARCON; SUBRINHO, 2010).

Vai-se propor, por exemplo, desde a realização de plebiscito entre os membros da comunidade acadêmica para decidir-se sobre a questão até a necessidade de realização de estudos complementares, para que o Conselho Universitário pudesse manifestar-se posteriormente sobre a temática (NEVES, 2010, p. 31).

Para esse autor, as críticas ao Programa vão se manifestar de forma velada apontando uma postura em que se tornou politicamente incorreto ser contrário a tais políticas, sob o risco de parecer insensível às questões da desigualdade social (NEVES, 2010).

Durante o processo de decisão da política de ação afirmativa na UFS, boa parte dos conselheiros mostrou-se sensível à questão, denotando que a posição favorável do ex-reitor em relação às cotas e sua posição de liderança arregimentou conselheiros que se alinharam a sua política: *“a posição do reitor é forte, o reitor é favorável. Se ele não manifesta isso publicamente ele deve manifestar de outra forma com as pessoas que ele tinha uma relação de liderança dentro do CONEPE”* (Professor Frank Marcon, entrevista concedida em 21 de fevereiro de 2014).

De uma forma geral, todo o processo de construção dessa política mostrou ter sido democrático, apesar de haver posições políticas divergentes:

Primeiro, que nós conseguimos debater isso com o NEAB, começou com o grupo de pesquisa. Os resultados foram debatidos internamente com toda coletiva. Fizemos vários seminários aqui debatendo essa questão e depois foi debatido no Conselho Superior. Chegou ao CONEPE e ao CONSU e lá que foram implementadas. Não foi uma medida que o reitor tomou arbitrariamente. Ele sustentou sua medida pelos Conselhos Superiores e as decisões dos Conselhos Superiores são maiores do que a decisão do reitor. Então, o reitor foi inteligente quando debateu essa questão junto ao CONSU e do CONEPE, que ganha a legitimidade da universidade (Professor Ângelo Roberto Antonioli, entrevista concedida em 12 de fevereiro de 2014).

De acordo com Resolução Nº 080/2008/CONEPE que institui o Programa de Ação Afirmativa na UFS:

Art. 1º *Cada curso de graduação ministrado pela UFS ofertará, necessariamente, uma vaga para candidatos portadores de necessidades educacionais especiais, comprovada através de relatório médico.*

Parágrafo Único: A necessidade especial indicada em relatório será analisada pela Junta Médica Oficial da UFS no ato de matrícula do candidato aprovado no processo seletivo seriado.

Art. 2º Do saldo de vagas remanescente será reservado cinquenta por cento das vagas de todos os cursos de graduação ofertados pela Universidade Federal de Sergipe aos candidatos que comprovem a realização de cem por cento do ensino médio em escolas públicas das redes federal, estadual ou municipal e pelo menos quatro séries do ensino fundamental nessas mesmas instituições.

§ 1º A comprovação a que se refere o caput ocorrerá no ato de inscrição do processo seletivo seriado.

§ 2º Se da aplicação do percentual previsto no caput resultar número fracionário, haverá aproximação para o número inteiro imediatamente anterior, eliminando-se a fração para os cotistas.

§ 3º As vagas restantes necessárias à integralização do quantitativo total ofertado por curso, caso resultar em número fracionário, ocorrerá a aproximação para o número inteiro imediatamente superior.

Art. 3º Setenta por cento das vagas referidas no artigo anterior serão reservadas a candidatos que, no ato de inscrição do processo seletivo seriado se autodeclarem negros, pardos ou índio.

Parágrafo Único: Se da aplicação do percentual previsto no caput resultar número fracionário, haverá aproximação para o número inteiro imediatamente anterior, eliminando-se a fração para os sub-cotistas.

Art. 4º Caso as vagas destinadas aos candidatos referidos nos artigos anteriores não sejam preenchidas por falta de classificados, será observado, para fins de convocação os candidatos remanescentes da lista de classificação geral.

Art. 5º Os candidatos portadores de necessidades especiais deverão indicar à Coordenação do Concurso Vestibular, no ato de inscrição as condições especiais que necessitam para realização das provas, que as providenciará dentro das possibilidades institucionais.

Parágrafo Único: Por condições especiais entende-se a realização de provas em braile, utilização de mesas e cadeiras especiais, ou a majoração especial do tempo de realização das provas especificamente para os comprovadamente dislexos.

Em agosto 2012, a presidente Dilma Rouseff sancionou a Lei nº 12.711/2012, mais conhecida como Lei das Cotas, com as seguintes prerrogativas: 50% das matrículas por curso e turno nas 59 universidades federais e 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia para alunos oriundos integralmente do ensino médio público, em cursos regulares ou da educação de jovens e adultos. Os demais 50% das vagas permanecem para ampla concorrência. As vagas reservadas às cotas (50% do total de vagas da instituição) serão subdivididas - metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário mínimo e meio per capita, e metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar superior a um salário mínimo e meio. Em ambos os casos, também será levado em conta percentual mínimo correspondente ao da soma de pretos, pardos e indígenas no estado, de acordo com o último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Para a Comissão do PAAF/UFS, a oficialização da lei de cotas pelo governo federal selou a vitória da política pública implementada na UFS, no ano de 2008, como mostrou o relato do atual reitor:

Nós assumimos já o ponto máximo com 50 % das vagas [...] nós fizemos logo a ação máxima estabelecida por Lei que é 50 % das cotas e fracionamos os diversos segmentos[...] Então, nós temos historicamente essa bandeira e estamos trabalhando para fortalecer, para tentar discutir a inclusão nesse segmento (Professor Ângelo Roberto Antonioli, entrevista concedida em 12 de fevereiro de 2014).

Por fim, foi possível verificar que pelas próprias especificidades da instituição, formou-se apenas uma coalizão de defesa das cotas na UFS que, agindo de forma coordenada e utilizando o conhecimento técnico para legitimar a política, conseguiram atingir seu objetivo que foi o de traduzir seu sistema de crença no PAAF/UFS.

Conclusão

Este capítulo investigou o processo de política pública a partir da interação dos atores que compuseram coalizão de defesa das cotas na UFS, a partir da apreensão do sistema de crenças compartilhado por eles e posto em jogo para a construção da proposta do PAAF/UFS. Nessa perspectiva, as discussões que nortearam este capítulo seguem a lógica do que Berverwijk et al (2008) elaboraram a partir da análise sobre as políticas de nível superior em Moçambique durante um período de dez anos. Tal estudo investigou as crenças em subsistemas de política públicas, nesse caso o educacional, demonstrando como a criação desse subsistema está pautada nas crenças, valores, tomadas de posicionamento e coligações estabelecidas pelos atores envolvidos.

No que diz respeito ao objeto empírico deste trabalho de dissertação, a construção do PAAF/UFS sofreu forte influência das interações, das crenças e do uso da *expertise* daqueles atores que fizeram parte do processo de construção do referido Programa, cujo início se deu quando uma coalizão formada por vários professores especialistas da UFS, que compartilhavam as mesmas ideias sobre benefícios das cotas, atuou de forma coordenada e estrategicamente conseguiram o apoio institucional. Observou-se que os atores responsáveis pela formulação dessa política na instituição são dotados de especialização e desenvolvem pesquisas que envolvem os diversos temas que foram discutidos nesse processo: racismo, inclusão, Movimento Negro, minorias étnicas, por exemplo. Dentre os recursos utilizados que puderam legitimar o PAAF/UFS se destacaram, além da *expertise*, os resultados de estudos e pesquisas que comprovaram a necessidade de implementar a política de ação afirmativa na UFS, pois foi por meio da utilização desses

instrumentos que, estrategicamente, a coalizão de defesa obteve o apoio da administração superior para lançar o debate no interior da instituição e, posteriormente, convencer os conselheiros do CONEPE para a aprovação do Programa.

Concluiu-se que no caso da Universidade Federal de Sergipe, as normas específicas institucionais tiveram grande importância nas análises de políticas públicas, pois verificou-se que as dinâmicas próprias desta universidade influenciaram nesse processo, moldando o comportamento dos atores. Além disso, o conhecimento científico foi um recurso utilizado que teve capacidade de sensibilizar e convencer os atores que participaram do jogo político.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta investigativa dessa pesquisa recai sobre as crenças e ideias dos principais professores/especialistas envolvidos no processo de elaboração do Programa de Ação Afirmativa na UFS, que foi aprovado pelo CONEPE em 13 de outubro de 2008, com o intuito de apreender o significado dessas políticas, segundo suas concepções, e analisar em que medida essas ideias foram traduzidas na política pública.

A discussão sobre as políticas de ação afirmativa teve sua maior controvérsia nas questões das cotas com corte étnico-racial, seguindo a tendência nacional, ou seja, a cota racial foi um tema de difícil entendimento nesse debate, tanto em termos nacional, quanto local, pois colocou em jogo a ideologia da democracia racial presente em nossa sociedade desde o século passado, além de repensar a ideia sobre as desigualdades sociais. Por essa perspectiva, o início da discussão referente às cotas com corte étnico-racial evidenciou importantes questões, como justiça e identidade nacional.

A coalizão de defesa formada principalmente por professores especialistas da UFS, estrategicamente, recorreu à reitoria munida dos primeiros resultados de pesquisas que evidenciaram as “distorções sociais” no acesso à universidade, com destaque sobre os dados educacionais de Sergipe com o objetivo de buscar apoio político do reitor, que institucionalizou uma Comissão para elaborar o PAAF/UFS por cuja coordenação foi do NEAB/UFS. A partir desse momento, em 2007, a política começou a ser delineada, marcada por debates promovidos pelo Núcleo coordenador do Programa, em que estiveram presentes intelectuais e especialistas convidados de outras universidades que já tinham implementado tais políticas em suas instituições. Alguns com posições contrárias, outros favoráveis. Apesar da ampla divulgação, a comunidade acadêmica da UFS não foi representativa nesses eventos.

Concomitante aos debates, a Comissão do PAAF/UFS criou um Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar a proposta da política de ação afirmativa tendo como referência os resultados de estudos e pesquisas sobre a questão, que foi amplamente divulgada para a comunidade acadêmica através dos Conselhos de Departamentos e de Centros, das Pró-reitorias, dos sindicatos de professores e

técnicos e do DCE. Porém, as críticas e resistências ao Programa manifestaram-se somente durante a sua aprovação pelo CONEPE, algumas vezes de forma veladas, outras vezes manifestadas de forma veemente por parte da sociedade civil, atores representantes dos interesses das escolas e dos cursinhos particulares. Contudo, a coalizão de defesa das cotas conseguiu convencer os membros do Conselho para aprovação do Programa, devido aos recursos utilizados pelos atores nesse processo, a exemplo do alto conhecimento técnico e científico sobre as questões discutidas. Com o apoio político ao Programa de Ação Afirmativa da UFS, o então reitor institucionalizou a Comissão do PAAF/UFS e a política começou a ser delineada.

Portanto, a análise desse processo mostrou que (i) as normas e regras da instituição tiveram grande peso na construção dessa política na UFS, pois se verificou a formação de apenas uma coalizão de defesa das cotas. Assim, as dinâmicas próprias da instituição moldaram o comportamento os atores e restringiram a atuação de outros no processo; (ii) a coalizão de defesa das cotas ficou unida pelo sistema de crenças que foi traduzido no PAAF/UF, garantindo assim o sucesso da política; (iii) o conhecimento técnico teve influência nas decisões políticas na UFS, à medida que esse processo ganhou legitimidade a partir dos resultados de estudos e pesquisas dos professores envolvidos em sua construção.

Dessa forma, ao relacionar os padrões institucionais, o peso das crenças, das ideias e da *expertise* dos atores envolvidos nos processos de implementação de políticas públicas, em consonância com as abordagens teóricas aplicadas nesta pesquisa, concluiu-se que as dinâmicas próprias da instituição foram bastante significativas no desenvolvimento desse processo. Identificou-se que nesta universidade esse percurso foi marcado por posições políticas divergentes em relação à política de ação afirmativa, principalmente no tocante às cotas raciais.

Apesar de haver resistências ao PAAF/UFS, os atores contrários a tal política não chegaram a se articular para formar uma coalizão de defesa arbitrária para competir com a coalizão de defesa a favor das políticas de ação afirmativa. A resistência à implementação do referido Programa na UFS foi verificada pela pouca representação dos atores contrários às cotas nos debates internos promovidos pelo NEAB/UFS e isso está relacionado com o modo que esses atores percebem as

relações raciais. Ou seja, como foi relatado por um dos entrevistados, existia ainda na universidade a crença de alguns na democracia racial o que fez com eles tivessem uma postura politicamente conservadora.

Outro aspecto importante é que as ideias e as crenças tiveram um peso relevante quando foram articuladas com o conhecimento dos especialistas na questão tratada. Assim, foram utilizados os diferentes usos do conhecimento técnico no processo de construção dessa política pública: o uso instrumental, o uso da aprendizagem e o uso político. O uso instrumental ocorreu quando as informações baseadas nos especialistas afetaram diretamente a formulação de políticas. Foi a partir da abordagem racional que os especialistas demonstraram a resolução ideal para resolver o problema do acesso à universidade, por meio da realização de pesquisas, cujos resultados motivaram a administração superior a se posicionar favoravelmente a essa política. O uso político da informação aconteceu quando os tomadores de decisão, neste caso o CONEPE, confiaram nas informações baseadas nos especialistas e, conseqüentemente, aprovaram a política de ação afirmativa na UFS. Por fim, o uso da aprendizagem de informações incidiu sobre os processos cognitivos dos participantes da política, ou seja, o acúmulo das pesquisas afetou a política, alterando a crença dos “decisores” sobre as causas dos problemas e indicando as soluções preferenciais.

Há que se destacar que após a decisão unânime do STJ pela constitucionalidade das cotas raciais e, posteriormente, a oficialização da Lei das Cotas pelo Governo Federal talvez esse tema não desperte tantos embates quanto no início do processo de implementação dos Programas de Ação Afirmativa nas universidades federais brasileiras. A questão agora é: como as instituições estão discutindo e desenvolvendo políticas de permanência para que os alunos contemplados pelo referido Programa possam ter condições de concluir seus cursos?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003

BARCELOS, M. **Atores, Interações e Escolhas**: A Política de Silvicultura na Área Ambiental no Rio Grande do Sul- 2004-2009. Dissertação de Mestrado. UFRS, 2010.

BEAUD, S. WEBER, F. **Guia para pesquisa de campo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

BECKER, H. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. SP: Hucitec, 1994.
BRAGA, A. B. Pelas mãos da mídia: o desenvolvimento e a representação das políticas de identidade racial no Brasil. **Revista OPSIS**, v. 8, n. 10, 2008

BEVERWIJK, J.; GOEDEGEBUURE, L.; HUISMAN, J. Policy change in nascent subsystems: Mozambican higher education policy 1993–2003. **Policy Sci**, 41:357–377, 2008.

CARVALHO, J. J. **Inclusão étnica e racial no Brasil: a questão das cotas no ensino superior**. 2a ed. São Paulo: Attar, 2006.

COSTA, Sérgio. Unidos e Iguais? Anti-racismo e solidariedade no Brasil contemporâneo. In: **Novos Estudos CEBRAP**. Pensamiento Iberoamericano, nº 01, 2008.

ESCÓSSIA, F. D. A política de inclusão de negro é a penal. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 9 jul. 2001. p. A6. Entrevista.

FARIA, C. A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FERNANDES, F. A integração do negro na sociedade de classes. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1965).

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FREYRE, G. **Casa-grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime de economia patriarcal**. Lisboa: Edição Livros do Brasil, 1983.

FRY, P.; MAGGIE, Y. Política social de alto risco. In: FRY, P.; et al (orgs.). **Divisões perigosas: políticas raciais no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GOSS, K. P. Retóricas em disputa: o debate entre intelectuais em relação às políticas de ação afirmativa para estudantes negros no Brasil. **Ciências Sociais Unisinos**, 45(2):114-124 maio/agosto, 2009.

GUIMARÃES, A. A. S. **Brasil, 1996-2012: anotações para uma sociologia política da adoção de cotas no ensino superior público**. Comunicação apresentada no 546 AFR Latin American Studies Association, Washington, maio de 2013.

GUIMARÃES, A. S. A. Acesso de negros às universidades públicas. **Cadernos de pesquisa da Fundação Carlos Chagas**, São Paulo, nº 118, p. 247-268, 2003.

GUIMARÃES, A. S. A. Combatendo o Racismo: Brasil, África do Sul e Estados Unidos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 4, nº 39, p. 103-117, 1999.

GUIMARÃES, A. S. A. **Contexto histórico-ideológico do desenvolvimento das ações afirmativas no Brasil**. Comunicação ao Seminário Internacional “Ações Afirmativas nas políticas educacionais brasileiras: o contexto pós-Durban”, organizado pelo Ministério da Educação e a Câmara Federal, Brasília, 20 a 22 de setembro de 2005.

GUIMARÃES, A. S. A. Depois da democracia racial. **Tempo Social. Revista de Sociologia da USP**, v. 18, p. 269-290, 2006.

GUIMARÃES, A. S. A. **Desigualdades raciais em novo regime de estado: as ações afirmativas no governo Lula**. XXVII Congresso Internacional da LASA, Montréal, 6 de setembro 2007.

GUIMARÃES, A. S. A. **Ingresso em universidades de prestígio e desempenho no vestibular de grupos privilegiados negativamente: negros na Universidade de São Paulo, de 2001 a 2007.** <http://www.fflch.usp.br/sociologia/asag/>

GUIMARÃES, A. S. A. **Preconceito racial: modos, temas e tempos.** São Paulo: Cortez, 2008.

HALL, P. A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. University of New York, **Comparative Politics**, v. 25, n. 3, abril, 1993.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. T. Três versões do neo-institucionalismo. **LUA NOVA**, Nº 58, 2003.

HECLO, H. **Modern Social policies in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance.** New Haven: Yale University Press, 1974.

KUHN, T. S. **A Estrutura das Revoluções Científicas.** São Paulo: Perspectiva, 1975.

LEVI, M. Uma lógica de mudança institucional. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 34, n. 1, 1991.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 27, nº 94 - pp. 01-21, Jan/Abr. 2006.

MARCON, F. N.; SUBRINHO, J. M. P. (Orgs). **Ações afirmativas e políticas inclusivas no ensino superior: a experiência da Universidade Federal de Sergipe.** São Cristóvão: Editora UFS, 2010.

MARQUES, E. C. Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. **Boletim bibliográfico de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1º sem. 1997.

MOEHLECKE, S. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 117, p. 197-217, nov. 2002.

MOREIRA, M.S. A raça como polêmica: Uma tipologia dos argumentos no debate acadêmico sobre as cotas no Brasil. **Cadernos do LEME**, Campina Grande, vol. 3, nº 2, p. 50 – 66. Jul./dez. 2011.

MULLER, P. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue française de science politique**, v. 50, n. 2, 2000.

NEVES, P. S. C. A política de reserva de vagas da universidade federal de Sergipe para alunos de escolas públicas e não-brancos: uma avaliação preliminar. In: SANTOS, J.T. (org.). **O impacto das cotas nas universidades brasileiras**. Salvador: CEAO, 2013.

NEVES, P. S. C. A QUESTÃO NEGRA EM SERGIPE: visões de militantes e de não-militantes. **XXIV ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Petrópolis, Rio de Janeiro, 23 a 27 de outubro de 2000**.

NEVES, P. S. C. Luta anti-racista: entre reconhecimento e redistribuição. **Rev. Brasileira de Ciências Sociais**, Out 2005, vol.20, n.59, p.81-96.

NEVES, P. S. C. O contexto de emergência e de consolidação das políticas afirmativas na Universidade Federal de Sergipe. In: MARCON, F.; SUBRINHO, J.M.P. **Ações afirmativas e políticas inclusivas no ensino superior: a experiência da Universidade Federal de Sergipe**. São Cristóvão: Editora UFS, 2010.

NEVES, P. S. C; LIMA, M. E. O. Percepções de justiça social e atitudes de estudantes pré-vestibulandos e universitários sobre as cotas para negros e pardos nas universidades públicas. In: MARCON, F.; SUBRINHO, J.M.P. **Ações afirmativas e políticas inclusivas no ensino superior: a experiência da Universidade Federal de Sergipe**. São Cristóvão: Editora UFS, 2010.

PANTOJA, E. P. B. **Direitos diferenciados e ações afirmativas: um estudo sobre políticas de cotas para negros e índios**. Dissertação de Mestrado, São Luís: UFMA, 2007.

POLANYI, K. **A grande transformação**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PRZEWORSKI, A. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

RICHARDSON, J.; JORDAN, G. **Governing Under Pressure. The Policy Process in a Post-parliamentary Democracy**. Oxford: Martin Robertson, 1979.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: Algumas observações. **Civitas**: Porto Alegre v. 5 n. 1 jan.-jun. 2005.

SABATIER, P. An advocacy coalition framework a policy change and the role of policy oriented learning therein. **Policy Sciences**, v. 21. n. 2, 1988.

SABATIER, P. The need for better theories. In: SABATIER, P. (org.) **Theories of the Policy Process**. Boulder, CO, Westview Press, 2ª Ed. p. 3-20, 2007

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder, CO, 1993.

SABATIER, P.; WEIBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, P. (org.) **Theories of the Policy Process**. Boulder, CO, Westview Press, 2ª Ed. p. 189-221, 2007.

SANTOS, J. T. Ações afirmativas e educação superior no Brasil: um balanço crítico da produção. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 93, n. 234, [número especial], p. 401-422, maio/ago. 2012.

SOUZA, M. R. S. **Movimento negro em Sergipe e política institucional: um estudo a partir de carreiras de militantes negros**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2012. 178

SCHWARCZ, L. K. Questão racial e etnicidade. In: MICELI, S. (org). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Editora Sumaré: ANPOCS; Brasília, DF: CAPES, 1999.

SILVA, M. A. Ações afirmativas para o povo negro no Brasil. In: **Racismo no Brasil**. São Paulo: ABONG, 2002.

SILVÉRIO, R. V.; MATTIOLI, É. A. K.; JODAS, J.; MADEIRA, T.F.L. **Políticas de ação afirmativa no ensino superior: o balanço de uma década.** 35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais, 24 a 28 de outubro de 2011.

SKOCPOL, T. Bringing the State back in: Strategies of analysis in current re-search. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SCOKPOL, T. **Bringing the State back in.** New York: Cambridge University Press, 1985.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, 2006.

VIANNA, L. W. O estado novo do PT. **La Insignia**, 13 de julho de 2007, http://www.lainsignia.org/2007/julio/ibe_007.htm

VIEIRA, P. A. S.; MEDEIROS, P. M. **Ações afirmativas no Brasil: novas Demandas sociais, Estudos pós-coloniais e pensamento Social.** I Seminário Sociologia e Política, Curitiba, Paraná, 9 a 11 de setembro de 2009.

WEIBLE, C. M. Expert-Based Information and Policy Subsystems: A Review and Synthesis. **The Policy Studies Journal**, Vol. 36, No. 4, 2008.

REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS

BRASIL. **Anteprojeto de lei: Versão Preliminar, de 06 de dezembro de 2004.**

Estabelece normas gerais para a educação superior, regula o Sistema Federal da Educação Superior e dá outras providências. Brasília, MEC, 2004. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/>>. Acesso em: 05 dez. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil(CF)**, 05 de outubro de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 05 dez. 2012.

BRASIL. Discurso na abertura do seminário internacional -"Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos contemporâneos". **Biblioteca da Presidência da República**, 1996.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 05 dez. 2012.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 05 dez.2012.

BRASIL. **Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI.**

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm>. Acesso em: 05 dez. 2012.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Relatório do Comitê Nacional para Preparação da Participação Brasileira na III Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata.** Durban, 31 de agosto a 7 de setembro de 2001.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE. **Programa de Ações Afirmativas da Universidade Federal de Sergipe – PAAF.** 2008.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE. **Resolução Nº 80/2008/CONEPE** institui o programa de ações afirmativas para garantia de acesso a grupos menos favorecidos à Universidade Federal de Sergipe. Mimeo, 2008.

SITES CONSULTADOS

Democracia Racial a partir de Gilberto Freyre Disponível em <http://www.ufpe.br/ppgfilosofia/images/pdf/pf15_artigo10001.pdf>. Acesso em 26 de junho de 2014.

O Estado Novo do PT – Disponível em: <<http://www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=755>>. Acesso em dezembro de 2013.

STF decide, por unanimidade, pela constitucionalidade das cotas raciais – Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2012/04/stf-decide-por-unanimidade-pela-constitucionalidade-das-cotas-raciais.html>>. Acesso 17 de dezembro de 2013.

Rede Ação Afirmativa – Disponível em: <<http://www.redeacaoafirmativa.ceao.ufba.br/>>. Acesso em 17 de dezembro de 2013.

Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa – Disponível em: <<http://gema.iesp.uerj.br/>> Acesso em 21 de dezembro de 2013.

Política – Uma estrada pavimentada com esforço de todos. Disponível em <<http://racabrasil.uol.com.br/edicoes/102/artigo28375-3.asp>>. Acesso 19 de junho de 2014.

PROUNI – Disponível em: <<http://siteprouni.mec.gov.br>>. Acesso 14 de junho de 2014.

ANEXOS

Anexo I: POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS: panorama nacional até 2012.

UF	Tipo de ação afirmativa
AC	Ufac - 5% do total de vagas são oferecidas a estudantes “portadores de necessidades especiais
AL	Ufal - Destina 20% das vagas para cotistas, sendo candidatos negros e estudantes provenientes de escolas públicas.
AM	Ufam - Não tem política de ação afirmativa.
AP	Universidade Federal do Amapá (Unifap) - Tem reserva de vagas para indígenas no curso de licenciatura intercultural indígena (30 vagas por ano),
BA	Universidade Federal da Bahia (UFBA) - São disponibilizadas 36,55% das vagas a candidatos de escola pública que se declararam pretos ou pardos. 2% a candidatos de escola pública que se declararam índio-descendentes. Também há cota social com 6,45% das vagas destinadas a candidatos de escola pública de qualquer etnia ou cor. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) - Reserva parte das suas vagas a alunos originários de escolas da rede pública de ensino e que se autodeclararem negros, pardos, índios-descendentes ou de outros grupos étnicos.
CE	Universidade Federal do Ceará (UFC) : Não existe política de cotas Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (Unilab) : bonificação de 10% sobre a nota do Enem para quem fez o ensino médio integralmente em escola pública.
DF	Universidade de Brasília (UnB) : Oferece 20% das vagas de cada curso para afrodescendentes. A universidade também reserva em média, a cada semestre, dez vagas para indígenas aprovados em um teste de seleção
ES	Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) : Reserva 40% das vagas a candidatos que comprovarem ter cursado apenas a escola pública e ter renda familiar inferior a 7 salários mínimos.
GO	Universidade Federal de Goiás (UFG) : Destina 10% das vagas de cada

	<p>curso a alunos negros que tenham cursado integralmente os últimos cinco anos na rede pública de ensino. Os critérios da cota social são: 10% das vagas de cada curso são destinadas a estudantes que tenham cursado integralmente os últimos cinco anos na rede pública de ensino; uma vaga é destinada a candidatos indígenas de acordo com a demanda (o candidato tem que comprovar que pertence a uma comunidade); uma vaga para quilombola (o candidato tem que comprovar que pertence a uma comunidade) e 15 vagas são exclusivamente reservadas a candidatos surdos. 2008</p>
MA	<p>Universidade Federal do Maranhão (UFMA) - Há vagas destinadas para alunos oriundos de escolas públicas (geral e negro) e vagas especiais para pessoas com deficiência e índios- 2007</p>
MG	<p>Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM): Destina 50% das vagas ao Enem. Dessas, 40% são para alunos de escolas públicas (no mínimo três anos do fundamental e todo o ensino médio). A outra metade das vagas é destinada à seleção seriada (Sasi). Neste caso, 60% das vagas são reservadas aos alunos de escolas públicas, no mesmo critério da seleção via Enem.</p> <p>Universidade Federal de Uberlândia (UFU): O programa de ação afirmativa visa preencher 50% do total das vagas dos cursos com entrada semestral e 25% do total das vagas dos cursos com entrada anual. As vagas são destinadas exclusivamente aos candidatos que tenham cursado os últimos quatro anos do ensino fundamental e estejam cursando o ensino médio regular na rede pública.</p> <p>Universidade Federal de Viçosa (UFV): Não tem política de ação afirmativa.</p> <p>Universidade Federal de Alfenas (Unifal): Não tem política de ação afirmativa.</p> <p>Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM): Oferece bonificação de 10% em cada fase do vestibular (dividido em duas etapas) para candidatos que tenham feito todo o ensino fundamental e médio em estabelecimento da rede pública estadual ou municipal de qualquer unidade da federação, excluídos os colégios federais, universitários, militares e de aplicação.</p> <p>Universidade Federal de Itajubá (Unifei): Não tem política de ação afirmativa.</p> <p>Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF): Reserva 50% das vagas de cada curso para alunos que tiverem cursado no mínimo quatro anos do fundamental e todo o ensino médio escolas públicas. Destas, 25% são para egressos de instituições públicas que se autodeclararem negros e 75% para</p>

	<p>os demais.</p> <p>Universidade Federal de Lavras (Ufla): Não tem política de ação afirmativa.</p> <p>Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG): Oferece sistema de bônus de 10% sobre a nota final a alunos que cursaram o ensino médio e 7 anos do fundamental em escola pública. Se esses candidatos se declararem negros ou pardos, ainda há mais 5% de bônus.</p> <p>Universidade Federal de Ouro Preto (Ufop): Reserva 30% das vagas de todos os cursos da graduação para alunos que cursaram o ensino médio em escolas públicas.</p> <p>Universidade Federal de São João Del-Rei (UFSJ): Reserva 50% das vagas para quem fez todo o fundamental e o médio na rede pública, sendo que, desta reserva, 54% das vagas são destinadas a brancos e orientais e 46% a indígenas, pretos e pardos.</p>
MS	<p>Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS): Não tem política de ação afirmativa</p> <p>Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD): Tem cota social, com reserva 25% das vagas em todos os cursos para quem frequentou o ensino médio integralmente em escolas públicas.</p>
MT	<p>Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT): Reserva 50% das vagas ofertadas em todos os cursos de graduação para cotistas: são 30% das vagas para estudantes que cursavam todo o ensino básico em escolas públicas e 20% para estudantes negros também de escolas públicas.</p>
PA	<p>Universidade Federal do Pará (UFPA): destina 50% das vagas ofertadas para alunos que cursaram todo o ensino médio em escolas públicas. Dessa porcentagem, 40% é reservada a pessoas que se autodeclararam negras ou pardas. A partir de 2011, passou a destinar duas vagas extras por curso para indígenas, e, desde 2012, abriu uma vaga extra por curso para deficientes.</p> <p>Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa): Há cotas para indígenas.</p> <p>Universidade Federal Rural da Amazônia (Ufra): Uma parte das vagas é destinada a estudantes de escolas públicas e dentro destas vagas 20% são para estudantes que se declaram pretos ou pardos, e 5% é para os que se declaram índios.</p>
PB	<p>Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)- Não tem política de ação afirmativa.</p> <p>Universidade Federal da Paraíba (UFPB): Não tem cota racial, mas</p>

	reserva 25% das vagas iniciais para estudantes de escolas públicas.
PE	<p>Universidade Federal de Pernambuco (UFPE): Oferece bônus de 10% sobre a nota final dos candidatos oriundos da rede pública.</p> <p>Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE): Candidatos que tenham feito o ensino médio em escolas públicas do interior de Pernambuco, e que concorrem a vagas nas unidades de Serra Talhada e Garanhuns ganham 10% de bônus sobre a nota final do Enem.</p> <p>Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf): reserva 50% das vagas para alunos oriundos de escolas públicas.</p>
PI	Universidade Federal do Piauí (UFPI): Destina 20% das vagas para estudantes de escolas públicas.
PR	<p>Universidade Federal do Paraná (UFPR): Reserva 20% das vagas para estudantes pertencentes ao grupo racial negro que possuam traços fenotípicos que os caracterizem como de cor preta ou parda, e tem dez vagas oferecidas apenas para indígenas (de qualquer etnia do Brasil). Outros 20% das vagas são reservadas para estudantes que tenham realizado todo o ensino fundamental e o médio exclusivamente em escola pública. Reserva ainda uma vaga em cada curso a pessoas que apresentarem deficiências</p> <p>Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR): política específica para estudantes oriundos da rede pública e reserva de 50% de vagas.</p>
RJ	<p>Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ): 30% das vagas de cada curso são destinadas quem tenha cursado integralmente todas as séries do ensino médio em escola pública, e possua renda familiar per capita menor ou igual a um salário mínimo nacional vigente.</p> <p>Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio): parte das vagas é destinada a candidatos que sejam professores em atividade na rede pública de educação</p> <p>Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ): bonificação de 10% sobre a nota final do Enem a candidatos que tenham cursado do sexto ao nono ano do ensino fundamental e do primeiro ao terceiro ano do ensino médio integralmente em escola pública.</p> <p>Universidade Federal Fluminense (UFF): bonificação de 20% na nota final dos candidatos que tenham feito todo o ensino médio em estabelecimento da rede pública estadual ou municipal de qualquer unidade da federação, excluídos os colégios federais, universitários, militares e de aplicação.</p>
RN	<p>Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – não tem política de ação afirmativa</p> <p>Universidade Federal Rural do Semi-Árido (Ufersa): não tem política de ação afirmativa</p>

RO	Universidade Federal de Rondônia (Unir): Não tem política de ação afirmativa.
RR	Universidade Federal de Roraima (UFRR): Há reserva de duas vagas em cada um dos 13 cursos tradicionais da instituição destinadas aos indígenas. Também há dois cursos de licenciatura exclusivos para os índios. Todas as vagas para este público são preenchidas com um vestibular onde somente indígenas podem participar.
RS	<p>Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS): reserva 30% do total das vagas oferecidas a candidatos que cursaram pelo menos metade do fundamental e todo o ensino médio em escola pública e autodeclarados negros.</p> <p>Universidade Federal do Rio Grande (URG): Oferece bônus de 6% a candidatos autodeclarados negros ou pardos que tenham cursado pelo menos dois anos do fundamental e todo o ensino médio a rede pública, e a candidatos com deficiência. Também dá 4% de bônus a candidatos que não são negros ou pardos, mas que também tenham cursado a rede pública.</p> <p>Universidade Federal de Santa Maria (UFSM): Reserva 14% das vagas para afrodescendentes, 5% das vagas para deficientes físicos, 20% das vagas para pessoas que estudaram integralmente o fundamental e o médio em escolas públicas, e 10 vagas em alguns cursos para indígenas</p> <p>Universidade Federal de Pelotas (Ufpel): Não tem política de cotas.</p> <p>Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA): Não tem política de cotas.</p> <p>Universidade Federal do Pampa (Unipampa) - das 50% do total de vagas: 6% para candidatos com necessidades educacionais especiais; 30% para candidatos que tenham cursado o ensino médio integralmente em escolas públicas; 10% para candidatos autodeclarados negros que tenham cursado o ensino médio integralmente em escolas públicas; e 4% para candidatos indígenas que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.</p>
SC	<p>Universidade Federal da Integração Latino-americana (Unila): Há uma bonificação na nota para alunos oriundos de escolas públicas.</p> <p>Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS): Os candidatos têm bônus de 10% para cada ano do ensino médio concluído na rede pública, chegando ao máximo de 30%.</p> <p>Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC): 20% das vagas de cada curso destinadas para candidatos que tenham cursado integralmente o ensino fundamental e médio em instituições públicas de ensino; 10% para candidatos autodeclarados negros, que tenham também cursado integralmente o ensino fundamental e médio em instituições públicas, e nove vagas suplementares reservadas a candidatos autodeclarados indígenas.</p>

SE	Universidade Federal de Sergipe (UFS): Cada curso tem reservada uma vaga para alunos com deficiência e, do saldo remanescente, 50% das vagas são candidatos que cursaram 100% do ensino médio e pelo menos quatro séries do ensino fundamental em escolas públicas. Dentro desta porcentagem, 70% das vagas são destinadas a quem se declara negro, pardo ou índio.
SP	<p>Universidade Federal do Grande ABC (UFABC): 50% das vagas oferecidas são destinadas a estudantes de escolas públicas. Dentro deste total (50%), as cotas étnicas são divididas entre brancos, negros e índios, de acordo com os dados do IBGE.</p> <p>Universidade Federal de São Carlos (UFSCar): Implantou em 2008 um sistema de reserva vagas. Desde 2011, reserva 40% das vagas para egressos de escolas públicas, sendo que 35% destas vagas são específicas para estudantes autodeclarados negros. Pretende reservar 50% das vagas totais para quem estudou na rede pública até 2014. Desde 2009, destina ainda vagas para estudantes refugiados.</p> <p>Universidade Federal de São Paulo (Unifesp): 10% do número de vagas é destinado aos candidatos de cor (ou raça) preta, parda ou indígena, que cursaram o ensino médio exclusivamente em escolas públicas.</p>
TO	Universidade Federal de Tocantins (UFT): 5% das vagas são destinadas para indígenas.

Fonte: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2012/04/423-das-universidades-federais-do-pais-tem-cotas-para-negros-e-indios.html>

Anexo II: Roteiro de Entrevista Semiestruturada para o trabalho de dissertação intitulado: INSTITUIÇÃO, IDEIA E CONHECIMENTO: Análise do Processo de Implementação do Programa de Ação Afirmativa na Universidade Federal de Sergipe (2001-2008)

I- FORMAS DE ATUAÇÃO NO PROGRAMA DE AÇÃO AFIRMATIVA NA UFS

- 1) Como foi sua trajetória pessoal e profissional? (onde nasceu, formação dos pais, escola em que estudou)
- 2) Quando e como o senhor discutir a questão da implantação de cotas na UFS? (Origem e modalidade de tal interesse)
- 3) Quais os cargos anteriores que ocupou na UFS?

II- PAPEL DESEMPENHADO NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA

- 4) O senhor considerou necessária a formação acadêmica para atuação na formulação de programa de ação afirmativa na universidade?
- 5) Dentro da discussão das políticas de cotas raciais, em que medida o conhecimento técnico pôde definir essa política?
- 6) Como o senhor viu a função dos especialistas dentro dessa discussão?
- 7) Como o senhor define sua atuação dentro desse programa?

III – RELAÇÕES ENTRE ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS EXECUTIVOS

- 8) Como o senhor avalia as relações entre a reitoria e os centros e departamentos na implementação desse programa?
- 9) Quais os efeitos disso para a continuidade da política?

- 10)Quais as principais dificuldades e desafios que isso coloca? Que fatos ou acontecimentos comprovam essa situação?
- 11)Qual o tipo e grau de articulação que existiu entre a reitoria, os conselhos universitários, os centros e departamentos na formulação do programa de ação afirmativa?

IV – TOMADAS DE POSIÇÃO SOBRE A PROBLEMÁTICA RACIAL

- 12)Quais as principais mudanças que o senhor observa após a implantação do PAAF na UFS?
- 13)Quais as principais dificuldades e desafios enfrentados atualmente? Que fatos ou acontecimentos comprovam esta situação?
- 14)Como o senhor vê a relação entre a UFS e o movimento negro na formulação dessas políticas?
- 15)E a UFS com o DCE e ADUFS e SINTUFS?
- 16)Na sua avaliação, como se deu o processo de implantação e políticas de cotas raciais na UFS?