



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Ciências Sociais

Luma Doné Miranda

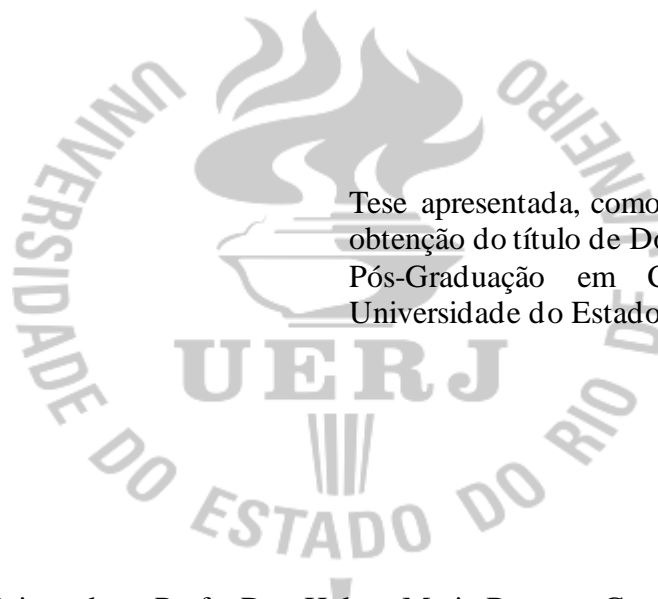
Burocracia e ações afirmativas: a implementação da lei n°12711/12 em cinco universidades federais

Rio de Janeiro

2022

Luma Doné Miranda

**Burocracia e ações afirmativas: a implementação da lei nº12711/12 em cinco universidades
federais**



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Profa. Dra. Helena Maria Bomeny Garchet

Rio de Janeiro

2022

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/A

M672 Miranda, Luma Doné.
Burocracia e ações afirmativas: a implementação da lei nº 12711/12 em cinco universidades federais / Luma Doné Miranda. – 2022.
184 f.

Orientadora: Helena Maria Bomeny.
Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Sociais.

1. Programas de ação afirmativa – Brasil – Teses. 2. Ensino superior – Brasil – Teses. 3. Burocracia – Brasil – Teses. I. Bomeny, Helena, 1948-. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Sociais. III. Título.

CDU 323.4(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Luma Doné Miranda

Burocracia e ações afirmativas: a implementação da lei nº12711/12 em cinco universidades federais

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 10 de outubro de 2022.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dra. Helena Maria Bomeny (Orientadora)
Instituto de Ciências Sociais – UERJ

Prof.^a Dra. Maria Lígia de Oliveira Barbosa
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof.^a Dra. Andréa Lopes da Costa
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dr. João Trajano de Lima Sento-Sé
Instituto de Ciências Sociais – UERJ

Prof. Dr. Paulo Mesquita D’Avila Filho
Instituto de Ciências Sociais – UERJ

Rio de Janeiro

2022

DEDICATÓRIA

Dedico esta tese a todas as mulheres que fizeram parte de sua construção. Em especial, às mulheres que cuidaram de mim ao longo da vida. Muito mais que carinho, vocês criaram uma rede de apoio.

AGRADECIMENTOS

Nas palavras do pastor Henrique Vieira: “Então, será tudo em vão? Banal? Sem razão? Seria, sim, seria se não fosse o amor...”. A construção da presente tese se enquadra perfeitamente no trecho desta música. Escrevendo durante a pandemia da Covid-19, quantas vezes me perguntei o que eu estava fazendo. Quantas vezes me questionei se chegaria ao fim. Sem dúvidas, se hoje os senhores e senhoras estão lendo este trabalho, é porque entendi que além de rigor científico, a elaboração de uma tese precisa de amor. Sabendo que “tudo que nós tem, é nós”, chegou a hora de agradecer as pessoas que fizeram parte dessa caminhada.

Agradeço, primeiramente, à minha mãe que sozinha me criou e me proporcionou a melhor criação que ela poderia me dar. Sem ela não teria metade da força que tenho.

Agradeço à minha família, em especial a minha irmã Fernanda Doné, que torceu por mim durante a jornada do doutorado.

Agradeço à minha orientadora, Helena Bomeny, que desde o mestrado vem me ensinando muito. Sempre carinhosa, gentil e presente.

Agradeço à professora Andréa Lopes que me ensinou tudo que sei sobre ação afirmativa. Sem ela, esta tese nem teria começado.

Agradeço à minha companheira de pré-vestibular, mestrado e doutorado, Yasmim Issa. Eu não tenho palavras para agradecer todo acolhimento e suporte (inclusive nos jogos online) que você me proporcionou. Mas não poderia deixar de agradecer, também, pelos cafés da manhã.

Agradeço ao meu companheiro, Diego Luccas, que me proporcionou um ambiente tranquilo para escrever a tese durante a pandemia, além de garantir altas doses de café com nota acima de 86. Tive sorte de te conhecer no meio do doutorado e seu amor foi um sopro de felicidade durante esse processo.

Agradeço à minha grande amiga, Jéssica Calmon, que desde o ensino médio me apoia, combate as fakes news e aguenta meus dramas. Sua amizade e carinho me fizeram acreditar que eu poderia ser quem eu quisesse.

À minha amiga querida, Karinna Adad, por dividir dores e felicidades comigo. Obrigada por me abrigar em sua casa nos dias complexos, pelos almoços e pelos “cafés com sorriso das quartas-feiras”. Sem sua amizade não aguentaria esse doutorado.

À minha amiga, Beatriz Vieira, pelos 31 anos de amizade e carinho.

Aos professores Maria Lígia Barbosa, João Trajano, e Paulo D'Avila pela leitura de meu de texto desde a qualificação. A contribuição de vocês foi extremamente necessária para a condução dessa tese.

Aos professores Jacob Carlos Lima, Gabriella Lotta e André Pires pela ajuda no desenvolvimento da tese.

Ao grupo de pesquisa Ciências Sociais e Educação, em especial a professora Raquel Emerique e aos meus queridos amigos Mariana Siracusa, José Amaral, Sara Zarucki, Pedro Barboza e Diego Santana.

Por falar em amigos, se tem algum lugar que eu tive sorte na vida, sem dúvida foi no campo da amizade. Por isso agradeço a todos os meus amigos que estiveram comigo até aqui, principalmente Philipe Silveira, Kallyth Melo, Ananda Figueiredo, Adriane Gouvêa, Ana Luiza Guimarães, Victória Brasiliense, Bruno Conceição, Vinicius Melo e Lorena Domiciano.

Aos meus amigos queridos PPCIS/UERJ, Diego Calmon, Daléa Antunes, Guilherme Carvalho, Gabriel Sayão, e Antônio Lopes.

Ao Wagner e Rafael, da secretaria do PPCIS. Essa tese nunca teria sido finalizada sem o apoio de vocês.

Aos membros do grupo PET que me proporcionaram desde a graduação discussões importantes acerca do tema das ações afirmativas.

Aos meus amigos da sala de estudo online, tão necessários durante a pandemia, Thaíssa Bispo, Renata Arruda, Tiago Teixeira, Ueliton André, Sabrina Pörsch, Gabrielle Alves, Letícia Milan, Thaina dos Santos, Flávia Machado e Guilherme Godoy. Não terminaria essa tese sem a companhia de vocês no intervalo dos pomodoros de 50 minutos.

À minha médica, Rosana Ciuffo que garantiu a minha remissão durante todo o percurso da tese.

À minha psicóloga Sofia de Souza por todo o suporte emocional.

À Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) pelo financiamento da presente pesquisa.

Essa é a língua do opressor, mas eu preciso dela para falar com você.

bell hooks

RESUMO

MIRANDA, Luma. **Burocracia e ações afirmativas**: a implementação da lei nº12711/12 em cinco universidades federais. 2022. 184 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

Em 29 de agosto de 2012 foi promulgada a lei nº12711/12, conhecida popularmente como “Lei de cotas”. Essa legislação propunha a reserva de 50% das vagas do ensino superior federal para estudantes oriundos de escola pública. Além disso, a lei estipulava uma subcota para pessoas com renda inferior a um salário-mínimo e meio e outra para pessoas autodeclaradas pretas, pardas e indígenas. Compreendendo que essa legislação faz parte do rol das chamadas “ações afirmativas” o objetivo do presente trabalho compreende analisar a implementação da lei nº12711/12 nas universidades federais brasileiras. Para tanto, a pesquisa utilizou a metodologia qualitativa. Realizamos entrevistas com nove burocratas de cinco instituições levando em consideração as regiões brasileiras. Como resultado compreendemos que havia uma lacuna entre a política pretendida – realizada pelos formuladores – e a política implantada. Do mesmo modo, compreendemos que não se pode pensar a implementação como uma fase deslocada das outras fases do ciclo da política pública, e por isso, argumentamos que a implementação é um jogo onde há estratégias e embates sobre como se pode jogar. No âmbito dos processos institucionais percebemos que havia um compromisso, por parte da maioria dos burocratas, de garantir que a lei tivesse êxito. Esses compreendiam que para além do “acessar”, as políticas universitárias deviam garantir a permanência desses estudantes. E, nesse sentido, argumentamos que as políticas de permanência/assistência estudantil estavam diretamente relacionadas com o sucesso da implementação da lei. Por fim, compreendemos que a lei ofereceu bases para a expansão da política, seja na pós-graduação, seja na inclusão de novos grupos beneficiários.

Palavras-chave: Ações Afirmativas. Cotas. Burocracia. Ensino Superior. Implementação.

ABSTRACT

MIRANDA, Luma. **Bureaucracy and affirmative action:** the implementation of law no. 12711/12 in five federal universities. 2022. 184 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

On August 29, 2012, Law No. 12711/12 was enacted, popularly known as the “Quota Law”. This legislation proposed the reserve of 50% of federal higher education vacancies for students from public school. In addition, the law stipulated a subquota for people with an income less than one and a half salary and one for black, brown and indigenous self-declared people. Understanding that this legislation is part of the list of so-called “affirmative actions” The objective of this work comprises analyzing the implementation of Law No. 12711/12 in Brazilian federal universities. To this end, the research used the qualitative methodology. We conducted interviews with nine bureaucrats from five institutions considering the Brazilian regions. As a result, we understood that there was a gap between the intended policy - conducted by the formulators - and the implemented policy. Likewise, we understand that implementation cannot be thought as a dislocated phase of other phases of the public policy cycle, so we argue that implementation is a game where there are strategies and clashes about how to play. In the context of institutional processes, we realized that there was a commitment by most bureaucrats to ensure that the law was successful. These understood that in addition to “accessing”, university policies should ensure the permanence of these students. And in this sense, we argue that student permanence/assistance policies were related to the success of the implementation of the law. Finally, we understand that the law offered bases for the expansion of politics, either in postgraduate or in the inclusion of new beneficiary groups.

Keywords: Affirmative action. Quotas. Bureaucracy. University education. Implementation.

RESUMEN

MIRANDA, Luma. **Burocracia y acciones afirmativas:** la implementación de la Ley No. 12711/12 en cinco universidades federales. 2022. 184 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

El 29 de agosto de 2012, la Ley No. 12711/12 fue promulgada, conocida popularmente como la "Ley de cuotas". Esta legislación propuso la reserva del 50% de las vacantes federales de educación superior para estudiantes de la escuela pública. Además, la ley estipuló una subcota para personas con ingresos menos de un salario y medio y otra para personas negras, marrones e indígenas auto declarados. Comprender que esta legislación es parte de la lista de "acciones afirmativas" que se calculan así, el objetivo de este trabajo comprende el análisis de la implementación de la Ley No. 12711/12 en las universidades federales brasileñas. Con este fin, la investigación utilizó la metodología cualitativa. Realizamos entrevistas con nueve burócratas de cinco instituciones teniendo en cuenta las regiones brasileñas. Como resultado, entendimos que había una brecha entre la política prevista, llevada a cabo por los formuladores, y la política implementada. Del mismo modo, entendemos que la implementación no puede considerarse como una fase dislocada de otras fases del ciclo de políticas públicas, por lo que argumentamos que la implementación es un juego donde hay estrategias y enfrentamientos sobre cómo jugar. En el contexto de los procesos institucionales, nos dimos cuenta de que la mayoría de los burócratas había un compromiso para garantizar que la ley fuera exitosa. Estos entendieron que, además de "acceder", las políticas universitarias deberían garantizar la permanencia de estos estudiantes. Y en este sentido, argumentamos que las políticas de permanencia/asistencia de los estudiantes estaban directamente relacionadas con el éxito de la implementación de la ley. Finalmente, entendemos que la ley ofreció bases para la expansión de la política, ya sea en posgrado o en la inclusión de nuevos grupos beneficiarios.

Palabras clave: Acciones Afirmativas. Cuotas. Burocracia. Enseñanza superior. Implementación.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Interiorização das instituições de ensino superior federais (2005-2019).....	77
Figura 2 – Fluxograma de distribuição de vagas no estado do Rio de Janeiro após a promulgação de lei nº12.711/12.....	81
Figura 3 – Linha do tempo das políticas criadas para o ensino superior federal entre 2008 e 2012.....	83
Figura 4 – Organograma da Secretaria de Ações Afirmativas e Diversidades (SAAD) da UFSC.....	121
Figura 5 – Linha do tempo da implementação da lei nº12.711/12.....	149

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Quantidades de Projetos de Lei com a temática das ações afirmativas para o ensino superior público por ano.....	68
Gráfico 2 –	Número de matrículas em cursos de graduação na rede pública brasileira (1980- 2019).....	76
Gráfico 3 –	Taxa de frequência líquida na educação superior brasileira, segundo a cor/etnia em 2010 (Em %/ por região).....	182
Gráfico 4 –	Taxa de frequência líquida na educação, segundo a cor/etnia e faixa de renda em 2010 (Em %/ por região).....	182

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 –	Análise dos projetos de lei que propunham modificações na lei nº12.711/12.....	89
Tabela 1 –	Instituições de ensino superior federais analisadas no capítulo e as ações afirmativas e a adesão das ações afirmativas.....	91
Tabela 2 –	Roteiro de análise dos trabalhos acadêmicos presentes no escopo do capítulo.....	92
Quadro 2 –	Distribuição de vagas no curso de medicina da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro em 2020.....	94
Quadro 3 –	Distribuição de vagas no curso de ABI – Ciências Biológicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro em 2020.....	95
Tabela 3 –	Composição das bancas de heteroidentificação nas instituições de ensino superior federal.....	106
Tabela 4 –	Grupos contemplados por ação afirmativa adicionais a Lei de Cotas.....	130
Tabela 5 –	Resposta dos entrevistados quanto aos atores envolvidos no processo de implementação da lei de cotas.....	132
Tabela 6 –	Percentual e modo de adesão das universidades federais à lei nº12.711/12 (2013- 2016).....	174
Quadro 4 –	Artigos analisados no capítulo 4.....	177
Tabela 7 –	Instituição de comissões de validação e verificação nas universidades federais brasileiras até 2020.....	183

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BME	Burocrata de Médio Escalão
Ebserh	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
PL	Projeto de Lei
PNAES	Plano Nacional de Assistência Estudantil
PROUNI	Programa Universidade para todos
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SISU	Sistema de Seleção Unificada
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	17
1	DAS “RESERVAS” ÀS AÇÕES AFIRMATIVAS.....	34
1.1	O que são as chamadas “minorias”?.....	35
1.2	Desigualdade e as bases para as ações afirmativas no campo teórico.....	36
1.3	Histórico das Ações afirmativas no Brasil e no mundo.....	40
1.4	Ações afirmativas na Índia, nos Estados Unidos e no Brasil: como e processos nos auxiliam a compreender a implementação da lei de cotas universidades federais.....	42
2	AÇÕES AFIRMATIVAS COMO POLÍTICA PÚBLICA: ONDE SE ESTRUTURA ESTE TRABALHO.....	46
2.1	Política pública: do conceito à prática.....	46
2.2	Os tipos de políticas públicas.....	48
2.3	Ciclo da política pública como ferramenta analítica.....	52
2.4	Avaliação da implementação: processos para além dos resultados.....	54
2.5	Uma lacuna entre top down e bottom up.....	57
2.6	Os burocratas do nosso campo.....	62
3	SOBRE A LEI N° 12.711/12: FORMULAÇÃO E A ADEÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR FEDERAIS.....	66
3.1	Primeiros Projetos de Lei protocolados com a temática de ação afirmativa para o ensino superior no Congresso Nacional.....	67
3.2	Expansão do ensino superior e centralização do ensino superior público.....	72
3.3	Aprovação da lei de cotas.....	78
3.4	Recepção e adesão das instituições de ensino superior federal.....	83
4	SOBRE OS OMBROS DE GIGANTES: UM ESTUDO COMPARATIVO ACERCA DO QUE JÁ SABEMOS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI N° 12.711/12.....	90
4.1	Adaptação à estrutura da lei.....	93
4.2	Validação.....	100
4.2.1	<u>Critérios de validação e o grau de complexidade.....</u>	101
4.3	Atores sociais.....	108
4.4	Permanência Estudantil.....	110
4.5	Algumas observações sobre os trabalhos acadêmicos.....	112

5	A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 12.711/12 EM CINCO UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS.....	114
5.1	O campo e a entrada no campo.....	116
5.2	Perfil das universidades analisadas.....	118
5.3	Da pulverização a integração: órgãos implementadores da lei nº 12.711/12 nas universidades federais.....	118
5.4	Burocratas e a adaptação da estrutura da lei.....	125
5.5	Atores sociais e o processo de implementação da lei de cotas.....	131
5.6	A criação das Comissões de Heteroidentificação.....	135
5.7	Assistência e permanência estudantil após a lei nº12.711/12.....	142
5.8	Políticas de permanência para estudantes com deficiência.....	145
5.9	Observações e outros resultados.....	147
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	151
	REFERÊNCIAS.....	156
	APÊNDICE A – Fluxograma da lei nº12.711/12.....	173
	APÊNDICE B – Sobre a adesão e adaptação da lei nº12711/12.....	174
	APÊNDICE C – Artigos analisados no capítulo 4.....	177
	ANEXO A –Taxa de frequência líquida na educação superior brasileira.....	182
	ANEXO B – Comissões de heteroidentificação universidades federais brasileiras.....	183

INTRODUÇÃO

Aspirando acessar o ensino superior, todos os anos, no Brasil, milhares de estudantes prestam vestibular para alguma instituição pública. Desse grupo, alguns estão acabando de sair do ensino médio, outros, passaram o último ano sentados em uma cadeira assistindo aulas em algum pré-vestibular. Há, também, aqueles que resolveram prestar vestibular tardiamente e preferiram se inserir no mercado de trabalho antes de acessar o ensino superior. Contudo, em ambos os percursos, essa é uma etapa compreendida como de grande estresse e aflição.

Esses sentimentos, em especial, são gerados pela angústia de não saber se conseguirão entrar em uma faculdade. A quantidade limitada de vagas e a complexidade das provas são fatores chaves para compreender esse cenário. O exame do vestibular, nesse contexto, é compreendido não só como um “nivelador”, mas, em alguma medida, como algo que ditará o futuro dos estudantes.

Em contrapartida, a universidade pública, imbuída pela justificativa do mérito, seleciona os “melhores alunos”. Por conta do alto prestígio e das elevadas notas de corte no exame de acesso, algumas universidades são entendidas como “grifes”, como o caso da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (HERINGER; HONORATO, 2015). Outras, já reivindicaram explicitamente no campo midiático o seu poder de escolher o perfil do aluno que deseja¹.

O vestibular, enquanto mecanismo de seleção para a Universidade, constitui um campo de forças, de lutas tendo em vista a manutenção da posição do agente na hierarquia social. Enquanto tal, vencem ou se mantêm na condição de “escolhidos” aqueles que manuseiam as práticas, o *habitus* e estabelecem as estratégias culturais condizentes com os objetivos do campo cultural – a Universidade (TOSCANO, 2013, p. 196).

No desfecho desse cenário, há um saldo negativo no qual nem todos acessam o ensino superior público. A problemática se forma, justamente, quando olhamos quais os estudantes que não obtiveram êxito nesse processo. Em 2006, por exemplo, um jovem negro oriundo de uma família de quatro pessoas no qual apenas o chefe de família possui renda e 6,8 anos de escolaridade, tinha 1,4% de chances de entrar em uma universidade pública, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Se fosse uma mulher, essa chance chegaria a 1,89%, (VONBUN; MENDONÇA, 2012, p. 45).

¹ Em entrevista à revista Exame sobre a promulgação da lei de nº12.711/12, o Reitor da UFF em exercício, Roberto Salles, expressou a seguinte opinião: “Temos o padrão UFF e não podemos aceitar menos que isso. Independentemente da seleção nacional, tem de ter nosso padrão para dizer o perfil do aluno que queremos” (EXAME, 2012) Disponível em: <https://exame.com/brasil/reitor-de-universidade-federal-critica-lei-de-cotas/> Acesso em: 22 jan. 2020.

Do mesmo modo, quando observamos os dados da PNAD de 2011, anterior a da lei federal de cotas, observamos que a Taxa de Frequência Líquida no Ensino Superior dos estudantes pretos e pardos é bem mais baixa que em todas as regiões brasileiras (ver anexo A). Além disso, na mesma PNAD, o cenário se repete quando cruzamos os dados raciais com os dados de renda (ver anexo B).

Assim, há um sistema de exclusão que deixa de fora os estudantes com baixa renda per capita, pretos e pardos das universidades públicas. Para reverter esse cenário, é necessário a criação de políticas públicas. As Ações Afirmativas, doravante AA, se inserem nesse contexto. Estas são medidas que visam reduzir as desigualdades criadas por determinadas estruturas sociais. Elas podem ser realizadas a partir da criação de bônus, de alteração de determinada estrutura organizacional e de reserva de vagas. Além disso, essas podem ser destinadas a distintos grupos minoritários. O que ditará o formato das Ações Afirmativas é o contexto e a conveniência política das instituições.

A Lei nº12.711/12, conhecida popularmente por lei de cotas, é uma tentativa de correção das desigualdades apresentadas acima e se insere num contexto de políticas públicas. Em seu texto, a legislação estipula a reserva de, no mínimo, 50% das vagas no ensino superior federal para estudantes que cursaram o ensino médio integralmente. Como uma subcota, metade destas vagas é reservada para pessoas com renda abaixo de 1,5 salário-mínimo. Por outro lado, como uma “subcota da subcota de renda”, é reservada metade das vagas para estudantes autodeclarados pretos, pardos² ou indígenas. Por fim, como uma “subcota da subcota de raça e da subcota de renda”³ há a reserva de vagas para pessoas com deficiência⁴ (ver apêndice A).

Levando em consideração essa estrutura complexa, a presente tese tem como objetivo principal analisar a implementação da lei nº 12.711/12 nas universidades federais brasileiras. Entende-se, aqui, essa lei como uma política pública. A criação desta, portanto, pode ser compreendida como um compromisso do Estado em corrigir a situação de desigualdade existente no ensino superior brasileiro. Dado esse cenário, nas páginas desta introdução, o leitor encontrará

² É importante ressaltar que em toda a presente tese utilizaremos o termo apresentados nos documentos e nos discursos. Duas questões são importantes nesse contexto. A primeira, é que raça, biologicamente, não existe. E nesse sentido, a questão se debruça na estrutura social, onde pessoas ainda são discriminadas devido a sua cor. A segunda, é que gostaríamos de destacar que nem a legislação brasileira tem consenso sobre o assunto. Enquanto na lei nº12.711/12 utiliza o termo “pretos e pardos” já a lei nº 12.900/14 emprega o termo “negros”.

³ Quando fazemos esse jogo de palavras, “subcota da subcota de renda”, “subcota da subcota de raça e da subcota de renda”, objetivamos mostrar que há um condicionamento das reservas de vagas que hierarquiza as estruturas de desigualdades.

⁴ A reserva de vagas para estudantes com deficiência só foi incluída na legislação em 2016, após a promulgação da Lei nº13.409/16.

como e por que chegamos a este objeto de pesquisa, a metodologia que escolhemos para o exame deste processo e como está estruturada a presente tese.

A construção de um objeto de pesquisa⁵

Por objetivar, nesse aspecto, aqueles que normalmente se objetivizam, o livro descobre e divulga, através de uma transgressão que assume o ar de traição, as estruturas objetivas de um microcosmo social ao qual pertence o próprio pesquisador. Isto é, as estruturas do espaço de posições que determinam as instâncias acadêmicas e políticas do acadêmico. (BOURDIEU, 2017)

A pesquisa que vocês encontrarão nas próximas páginas é um desdobramento de algumas experiências vivenciadas na minha, ainda curta, trajetória acadêmica. Ao escrever esta seção, tenho o intuito de mostrar ao leitor como meu atual objeto - a implementação da lei de cotas nas universidades federais - e as minhas hipóteses foram construídas e analisadas. Do mesmo modo, como o campo das ações afirmativas é amplo, busco situá-lo no sentido de compreender as escolhas que fiz ao longo da pesquisa e para onde meu olhar foi direcionado. Assim, proponho, em alguma medida, desenvolver o que Pierre Bourdieu chamou de "objetivação científica"; incluindo, o meu ponto de vista sobre esse objeto.

Stuart Hall (2006) assinala que nós sempre falamos de algum lugar. O meu lugar começa com uma família matriarcal onde fui criada por minha mãe e minha avó. Por ter um pai ausente, esse papel foi exercido por meu padrinho; um jovem homem negro. Atribuindo sentido ao passado, compreendo que, desde cedo, tive que refletir sobre o racismo. Entretanto, faz-se necessário ressaltar que sou uma mulher autodeclarada branca e por isso, nunca sofri racismo. Mas o fato de ser abordada constantemente por seguranças de lojas questionando se aquele homem era meu pai, me fez questionar várias coisas que não entendia e só fui entender de fato quando comecei o ensino superior e tive contato com literaturas antirracistas. Sabendo meu lugar de privilégio dentro das relações raciais brasileiras, enfatizo, aqui, meu compromisso com o antirracismo e as lutas antirracistas. Nessa luta, não sou protagonista, apenas, aliada.

Falando em faculdade, o ano que tentei vestibular foi um momento crucial para entender como o presente objeto de pesquisa foi construído. Assim, a minha entrada na universidade se entrelaça com as mudanças que estavam ocorrendo no ensino superior nas quais tentei

⁵ Tendo em vista que a construção da presente tese foi feita de forma coletiva, essa seção será a única que contará com escrita em primeira pessoa.

aprofundar ao longo da tese. No ano de 2009, resolvi prestar vestibular. Mesmo sem condições financeiras, me matriculei em um cursinho pago. Naquele momento, duas temáticas foram fundamentais para o desenvolvimento dos questionamentos que se tornaram recorrentes durante minha trajetória universitária: as cotas nas universidades públicas e novo Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM.

No ano anterior, 2008, grande parte das universidades públicas no Brasil aderiu a algum tipo de ação afirmativa. Este momento ficou conhecido como o “boom das cotas” e, evidentemente, refletiu no cursinho pré-vestibular que eu frequentava. Discursos como “Você não vai precisar de cota”, “Se você está estudando pesado para garantir uma nota alta, um cotista não poderá roubar sua vaga com uma nota baixa”, “Cotista não precisa estudar para passar” eram o tempo todo acionados pelos professores e criavam um ambiente de ódio às cotas.

A mudança no modelo de vestibular também repercutiu nas manifestações dos meus professores. Em 2009, uma grande parte das universidades brasileiras abandonou seus vestibulares tradicionais e adotou o Novo ENEM como principal forma de ingresso. Os coordenadores convidaram os alunos para uma reunião e anunciaram a mudança. Um dos argumentos principais era “Não sabemos o que vai acontecer porque a nova prova parece não ser igual à antiga”. Do mesmo modo, surgia crítica à política pública com um discurso de “Nem os gestores do Ministério da Educação sabem o que estão fazendo” ou “É impossível realizar uma prova única, com objetivo de ingresso na universidade, para o país inteiro”. Esse discurso foi reforçado, principalmente, quando a prova vazou e a data de realização teve que ser alterada.

Neste cenário, prestei o Novo Enem e ingressei no curso de Ciência Política na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO. Durante a recepção dos calouros, fui informada que o curso fora criado no ano anterior e sua fundação se dava no contexto do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Esta política pública é de suma importância para a contextualização da presente tese e será aprofundada ao longo dos capítulos. Neste momento, precisamos apenas compreender que seu principal objetivo era aumentar o número de vagas, criar cursos, sobretudo os noturnos e interiorizar as universidades.

A implementação do REUNI na UNIRIO era controversa, alguns professores acreditavam que o dinheiro tinha sido mal-empregado. Havia um entendimento de que a universidade estava se expandindo, mas não garantia a permanência dos estudantes. Igualmente, os prédios que seriam construídos financiados por esta política pública tiveram problemas com atraso de obras. O que gerava dúvidas quanto ao faturamento destas obras. Esse

foi um longo debate dentro e fora dos conselhos universitários que durou toda a minha graduação.

O tema do acesso ao ensino superior transpassou todo o meu primeiro período da faculdade. Em especial, por dois motivos, o primeiro é que eu não entendia muito bem os modelos de estudo exigidos na universidade e isso me levava a crises existenciais. O segundo se baseia em uma avaliação que ouvia dos próprios professores no qual havia uma queda no nível dos estudantes após o Novo ENEM. A minha turma da graduação, em específico, foi interpelada pelos estudantes do Diretório Acadêmico, a pedido do coordenador do curso, com a justificativa de que estamos “destruindo um curso em construção” e o principal motivo eram os atrasos.

Nunca questionei os professores por esse exame, mas a minha hipótese é que houve de fato uma mudança. O acesso à universidade a partir do vestibular tradicional criava um perfil de estudantes que residiam próximo ao *campus*, situado na zona sul do Rio de Janeiro, em uma área conhecida por ser um dos metros quadrados mais caros da cidade. Eu conseguia perceber isso porque como o curso havia sido criado no ano anterior, a minha turma era uma das primeiras do curso que ingressara no ensino superior pelo Novo ENEM. A questão da residência, então, era um ponto-chave para compreender a crítica aos novos estudantes que, em sua maioria, viviam mais distantes da universidade. E eu não me excluí desse cenário; demorava por volta de três horas para chegar ao meu campus.

Essa mudança de perfil estudantil como um desdobramento da criação do Novo Enem aparece com uma certa frequência nas falas que li nas atas dos conselhos universitários e nas entrevistas que realizei. Contudo, também é consenso que, quando falamos de cor, esse processo não acarretou, necessariamente, na inclusão de pessoas negras na universidade. Em minha turma de graduação, por exemplo, apenas três estudantes eram autodeclarados pretos ou pardos.

Foi, também, durante o primeiro período que tive contato com a professora Andréa Lopes que ministrava a disciplina Introdução à Sociologia. Em uma conversa soube que ela possuía um grupo de pesquisa na universidade e havia a possibilidade de uma bolsa de pesquisa. Em minha condição, a bolsa de pesquisa seria fundamental para permanecer na universidade. Principalmente porque eu havia tentado acesso à bolsa permanência da UNIRIO, entretanto, por conta da minha condição de ter estudado o ensino médio todo em escola particular - mesmo com bolsa - não consegui acesso a esta política de assistência estudantil. Foi por essa trajetória que o questionamento ao acesso às políticas de permanência nas universidades se tornou um

pilar importante das pesquisas que tenho me debruçado. E essa relação entre os documentos, editais e formulários foi ponto chave para algumas indagações que fiz durante a presente tese.

Assim, em 2011, ingressei no Programa de Educação Tutorial (PET) orientado pela professora Andréa Lopes que tinha como temática o diagnóstico das ações afirmativas no ensino superior federal. Foi neste grupo que eu tive o primeiro contato com a temática das ações afirmativas. Grande parte do que os leitores acessam nesta tese é fruto de pesquisas que iniciei nesta época. Durante minha participação neste projeto, no qual fiquei até o ano de 2015, pude acompanhar não só a fase de aprovação da lei 12.711/12 e seus desdobramentos na UNIRIO, mas observar, in loco, como a universidade estava se transformando.

Na instituição, pouco se debateu sobre a implementação das ações afirmativas. Em uma pesquisa realizada na época, encontramos que os gestores aprovaram suas resoluções *ad referendum*. Ainda assim, me restavam dúvidas dessa falta de discussão e por isso, há um tempo, questionei uma amiga, integrante do Diretório Acadêmico Central, se de fato não houve discussão nos conselhos universitários sobre a implementação da lei de cotas e ela me disse: “Não, não houve. Nós estávamos muito preocupados com a implementação da Ebserh”. A Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) é uma empresa pública, mas com direito privado, criada para terceirizar certas funções nos hospitais universitários. Realmente, junto com o REUNI, a Ebserh foi uma temática em pauta o tempo todo nos conselhos e nas aulas, principalmente em meu curso.

Agora, escrevendo esta parte da tese, compreendo o que alguns gestores me confidenciaram durante as entrevistas sobre o “silenciamento das ações afirmativas”. Em universidades mais resistentes às cotas, como o caso da UNIRIO que só implementou ações afirmativas porque foi instituída a lei nº12.711/12, não havia mais o que ser discutido sobre as ações afirmativas, apenas colocá-las em ação. Esse silenciamento foi justificado pelos entrevistados como algo que gerava certo constrangimento, ou seja, ser contra as cotas não era bem-visto pela maioria da comunidade universitária e por isso, poucos discursos contrários foram acionados. Cabia ao Reitor, e aos órgãos designados a cumprir a lei nº12.711/12, decidir se a implementação seria compartilhada pela comunidade acadêmica ou não. Como veremos ao longo desta tese, nas universidades analisadas, esse debate foi cheio de tensões e disputas.

Durante a minha passagem pelo grupo PET, também tive a oportunidade de apresentar trabalhos em congressos realizados em universidades federais brasileiras. E, porventura, visitei três universidades aqui analisadas. Na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) no encontro do Laboratório de Estudos, Pesquisas e Apoio à Participação e à Diversidade em Educação (LApeade); na Universidade Federal da Bahia (UFBA) no Congresso Brasileiro de

Sociologia e na Universidade Federal do Pará (UFPA) no 6º Congresso Brasileiro de Extensão Universitária.

Nos congressos da UFRJ e da UFBA a temática da aprovação/implementação da lei de cotas era algo corriqueiro e foi ali que uma das primeiras perguntas desta tese surgiu: como implementar uma política que desde o início assinala que 25% dos estudantes precisarão de assistência financeira da universidade?

Além disso, outro ponto que se enxergava era a mudança na estrutura das instituições visitadas, em especial a UFBA e a UFPA, que eram verdadeiros canteiros de obra. Sobre isso, escutei muito que essas mudanças impactariam principalmente na vida dos estudantes com deficiência. É importante ressaltar que ainda não havia sido aprovada a lei nº 13.409/16 e nesse sentido, não havia a reserva de vagas para estudantes com deficiência. Contudo, a questão da acessibilidade e do rompimento de barreiras físicas para pessoas com deficiência, se tornou, também, um ponto em meus questionamentos.

Por ser uma estudante oriunda da classe trabalhadora, ao final da graduação, acabei ocupando um posto de trabalho em uma academia de elite famosa no Rio de Janeiro, situada no bairro do Leblon, um dos metros quadrados mais caros da cidade. Eu ainda estava decidindo se seguiria carreira acadêmica ou não. E, também, juntando dinheiro para participar do VIII Congresso Latinoamericano de Ciência Política, no qual tive a oportunidade de ser aprovada ainda na graduação.

Nessa época a questão da desigualdade se tornou um tema caro para mim. A desigualdade de renda e de raça eram perceptíveis, o tempo todo, em meu emprego. Do quadro de funcionários sem postos de chefia, eu era a única branca. No bairro, presenciei duas vezes injúrias raciais. Além de ter visto uma senhora implorar ao guarda municipal para tirar o colchão que o morador de rua estava dormindo porque, segundo ela, “atrapalhava sua locomoção”.

Assim, o tema que veio a ser minha pesquisa de mestrado e os desdobramentos que refletem na presente tese surgiram em um dia comum de trabalho. Ao chegar na academia, encontrei um dos meus colegas fazendo a inscrição no SISU. Ele queria cursar dança na UFRJ. Nesta época, o curso tinha oito vagas e, com a divisão promulgada pela lei de cotas, as essas ficaram distribuídas na seguinte formação: 1) Uma vaga para autodeclarados pretos, pardos e indígenas com baixa renda que cursaram o ensino médio em escolas públicas; 2) Uma vaga para estudantes de escola pública autodeclarados pretos, pardos ou indígenas que independente da renda cursaram ensino médio em escolas públicas; 3) Uma vaga para estudantes que cursaram ensino médio em escolas públicas e possuam renda abaixo de 1,5 salário mínimo. 4)

Uma vaga para estudantes que independentemente da cor e renda tenham cursado ensino médio em escolas públicas. 5) Quatro vagas para ampla concorrência.

Ao chegar ao trabalho, meu amigo me chama e diz “Luma, não é você que pesquisa cota? me ajuda aqui.” e me questiona “eu tenho que escolher qual cota vou concorrer, só que eu sou preto, estudei a vida toda em escola pública e a minha renda é abaixo de 1,5 salário-mínimo. Posso marcar todas as quatro opções? Eu não sabia e pesquisando no site do SISU, descobri que não poderia.

A partir desse cenário, iniciei o projeto que submeti à seleção de mestrado. Esse tinha como principal objetivo compreender como a estrutura da lei foi formulada no congresso nacional. Escolhi a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) por ser pioneira na criação de ações afirmativas. E o Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais (PPCIS) porque acreditava que somente a ciência política, minha área de formação inicial, não responderia minhas questões⁶.

Debruçada nessa pergunta, durante o mestrado analisei 27 Projetos de Lei que tramitaram no Congresso Nacional e tinham como objetivo a criação de ações afirmativas no ensino superior. Durante a pesquisa, compreendi que havia um “jogo político” na tentativa de barrar as cotas raciais nas casas legislativas. Também observei que o impulso da aprovação de uma política de ações afirmativas unificada para as universidades federais se originou no Partido dos Trabalhadores. Temática que tentei aprofundar um pouco mais durante a elaboração da presente tese, em especial, em um contexto de mudanças no acesso ao ensino superior com o Novo Enem e o SISU. Minha principal hipótese é que de fato houve uma centralização nas políticas de acesso e uma tentativa de centralização na política de assistência estudantil com a criação do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

Em adição, como resultado, constatei que a estrutura da lei foi aprovada através de um modelo híbrido criado por dois Projetos de Lei. Um que propunha cotas para estudantes de escolas públicas protocolado em 1999 pela deputada Nice Lobão e outro que requeria a criação de ações afirmativas para estudantes com baixa renda e autodeclarados pretos e pardos. Compreendendo o processo de criação deste modelo, me questionei ao final do mestrado como essa estrutura foi implementada nas universidades federais. Em uma busca rápida, não encontrei nenhuma universidade que possuía o modelo igual ao promulgado pela lei nº12.711/12 e, a partir dessa informação, construí o problema de pesquisa encontrado na presente tese.

⁶ E de fato, ao longo da presente tese, tentei conciliar as três áreas do campo das ciências sociais a fim de obter um olhar mais amplo.

Outro fator importante para a construção desse problema ocorreu ainda durante o tempo em que cursei o mestrado. Em 2016, iniciei como professora de Cultura e Cidadania no Pré-vestibular Comunitário Construindo o Saber. Localizado na comunidade Rio das Pedras, zona oeste do Rio de Janeiro, esse preparatório atendia por ano, em média, 60 estudantes que estavam em condições de baixa renda. Desde meu primeiro ano como professora, até o último, em 2020, participei ativamente do momento em que esses estudantes ingressaram no ensino superior, em especial na matrícula.

Esse movimento não foi natural, ele ocorreu porque uma estudante me procurou com um problema relacionado à comprovação de sua moradia como requisito para ingressar pela ação afirmativa. Ela e sua família moravam em um prédio na Gávea, um bairro de classe alta no Rio de Janeiro, contudo, o imóvel era cedido porque seu pai trabalhava como porteiro no local de residência. Ao me entregar o formulário, de fato, não havia nenhuma opção que se parecesse com a situação dela. Por isso, tivemos que enviar uma carta junto à matrícula da estudante que, felizmente, foi aceita.

Ao longo desses anos fui percebendo as mudanças de critérios, formulários e formas de matrícula para estudantes que queriam ingressar nas universidades via ação afirmativa. Entendi, principalmente, que se tratava de adaptação ao formato da lei nº12.711/12 e as dificuldades que o cruzamento de categorias que incluem pessoas com baixa renda, estudantes de escola pública, pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência podem acarretar. Essa experiência, sem dúvidas, foi essencial para a presente pesquisa.

Além disso, durante o mestrado, tive contato com o livro “Entre dados e fatos: ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras”, organizado pelo professora Angela Rodolpho Paiva. Nesta obra havia um capítulo intitulado “Mudança no campus: falam os gestores das universidades com ação afirmativa” escrito por Lady Christina de Almeida e, também, pela organizadora o livro. Nele, as autoras analisam a percepção dos gestores quanto ao processo de implementação das cotas que ocorreu antes da lei nº12.711/12. Assim, com base nessa leitura, me questioneei como seriam essas falas no contexto pós-lei.

Iniciei formalmente a pesquisa de doutorado em março de 2018, contudo, como assinalado anteriormente, já estava pesquisando sobre ações afirmativas desde 2011. Mesmo com uma pequena bagagem acumulada, o que me desafiava era a metodologia a ser empregada. Nesse sentido, a disciplina “Seminário de Tese” ministrada por minha orientadora, Helena Bomeny, e pela professora Clarice Peixoto teve um impacto muito grande em minhas escolhas metodológicas, especialmente, após o contato com a perspectiva da “entrevista compreensiva” proposta por Jean-Claude Kaufmann. Foi a partir desta leitura que decidi aplicar o modelo em

minha pesquisa, conjuntamente com a análise documental. A escolha se sucedeu, principalmente, porque a análise se debruça em ambientes institucionais distintos. Essa distinção ocorre porque apesar das universidades responderem, minimamente, a uma estrutura imposta pela regulação do Ministério da Educação, suas decisões são tomadas inseridas em um contexto de autonomia e de funcionários com valores distintos. Esse cenário se evidenciou ao longo da pesquisa da presente tese.

Minhas duas primeiras entrevistas foram realizadas presencialmente. A partir delas, percebi que precisaria me aprofundar na questão dos sujeitos da pesquisa, os “burocratas”. Para isso, me matriculei na disciplina da professora Maria Lígia Barbosa na Universidade Federal do Rio de Janeiro como aluna externa. Durante a disciplina, tive contato com a literatura de políticas públicas que versava sobre os burocratas de médio escalão. E nesse sentido, enquadrei os sujeitos da pesquisa, a princípio os pró-reitores de graduação, nessa categoria.

Entretanto, já na segunda entrevista, a minha escolha de olhar pró-reitores foi questionada pelo entrevistado. Segundo ele, eu deveria entrevistar um outro professor daquela instituição que era mais “engajado”. Essa questão me fez pausar a pesquisa e esperar a qualificação. Com a pandemia da Covid-19, especialmente por eu fazer parte do grupo de risco, houve uma grande pausa nas entrevistas. Durante todo esse tempo fiquei pensando na indagação feita pelo burocrata entrevistado. Ao ouvir várias vezes a entrevista, percebi, de fato, o motivo da indagação. Compreendi que para esse sujeito, não era possível pensar em uma política ideal através de alguém que “executa” a legislação. Assim, entrevistar um “funcionário engajado” seria mais proveitoso para pensar a implementação da lei nº12.711/12 nas universidades federais.

Nesse sentido, em uma conversa com minha orientadora, discutimos que de fato há dois caminhos para pensar a implementação de uma política: o ideal e o possível. E assim, retomei as entrevistas justamente com o funcionário que o burocrata havia dito para eu entrevistar. A partir daí, comecei a entrevistar atores mencionados nas entrevistas com os pró-reitores e aqueles que aparecessem constantemente nas atas dos conselhos universitários

É importante ressaltar que sou uma mulher que decidiu seguir a carreira acadêmica e, conseqüentemente, ao entrevistar burocratas das universidades, também estou refletindo sobre o campo no qual participo. Ou seja, os entrevistados fazem parte da mesma dinâmica que eu, sabem como funcionam os rituais acadêmicos e todas as questões que englobam o fazer científico. Além disso, a maioria dos sujeitos entrevistados aqui já tinham passado pelo processo de elaboração de uma tese de doutorado.

Compreender essa dinâmica foi extremamente importante ao longo da pesquisa. Em especial, quando ouvia “Não escreve desse jeito que eu falei não, vai ficar feio” ou “Isso é um dado de uma pesquisa no qual estou realizando, por favor não coloque”. Nesse sentido, ao ler a presente tese, o leitor encontrará minha articulação com questões.

Segundo Bourdieu (2017, p. 79), a “objetivação científica não é completa, a menos que inclua o ponto de vista do objetivador e os interesses que ele possa ter em objetivação: em especial, quando ele objetiva o seu próprio universo”. É a partir desta construção que observo meu objeto de estudo. Em muitos momentos, este me atravessou na vida cotidiana, em outros, eu o atravessei.

A delimitação da pesquisa

Desde sua entrada no cenário brasileiro, as Ações Afirmativas são lidas como medidas polêmicas. Essa controvérsia, na grande maioria, se produz quando a política tem caráter étnico-racial. Se por um lado, as ações afirmativas foram compreendidas como “esmola”⁷, por outro, são entendidas como uma etapa do processo de democratização. Seja por essa dicotomia, ou pela necessidade de se criar a política, ou pela importância de analisar o impacto dessas, a temática se torna um objeto relevante para os olhares científicos.

Assim, como ponto de partida para presente tese, temos as políticas de Ações Afirmativas. Compreendemos que a Lei nº12.711/12 é um desdobramento das discussões sobre a temática inseridas no Brasil e que, de fato, em algum momento, chegaram à agenda parlamentar a ponto de se criar uma política pública com esse teor. Entretanto, ao analisar o processo de implementação da presente legislação, estamos nos questionando quais as medidas tomadas no momento de “pôr em prática a lei” que impactaram no sucesso/fracasso da política pública. Da mesma maneira, entendemos que em toda política pública há acertos e erros, e, por isso, é necessário que a avaliação seja um processo permanente. Logo, a trajetória da implementação da legislação impacta diretamente em seu resultado.

Por outro lado, a legislação se insere nos estudos sobre o ensino superior, em especial sobre as desigualdades de acesso ao ensino superior público. Este campo leva em consideração alguns fatores como a “questão financeira, políticas e análises institucionais, habilidades e

⁷ Como na canção de Bia Ferreira, “Cota não é esmola”. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=QcQIaoHajoM> Acesso 16 mar. 2022.

sucessos dos estudantes, a escola da instituição, status socioeconômico e família, estudantes não tradicionais e a questão racial (GRIPP; BARBOSA, 2014, p. 43). A presente tese, em alguma medida, perpassa todos esses fatores.

Nesse sentido, olhamos nosso objeto de pesquisa dentro do chamado “Campo Universitário” ou “Campo Acadêmico”. A ideia de campo, retirada da teoria de Pierre Bourdieu, pressupõe o ambiente universitário/acadêmico como uma estrutura onde há relações de força e poder, justamente porque um campo funciona com disputas e manifestação de interesses em um jogo onde todos estão dispostos a jogar (BOURDIEU, 2003). Se há disputas internas, também há um certo limite de autonomia deste campo, tendo em vista que as leis podem interferir diretamente na organização estrutural⁸.

Inserido nesse contexto, também nos apropriamos do conceito de Bourdieu denominado de “Capital Científico Institucionalizado”. Esse, estabelecido na teoria dos “capitais”, pressupõe a ocupação de posições estratégicas dentro das instituições científicas, como, coordenadores de curso, comitês científicos, chefias de departamento, reitores, pró-reitores, etc. Para garantir este capital, os agentes precisam criar estratégias de acordo com a dinâmica do campo.

O Capital Científico Institucionalizado tem quase as mesmas regras de transmissão que qualquer outra espécie de capital burocrático, ainda que, em alguns casos, deva assumir a aparência de uma “eleição” “pura”, por exemplo, por meio de concursos que podem, de fato, estar muito próximos de concursos de recrutamento burocrático, no qual a definição de posto está, de algum modo, pré-ajustada à medida do candidato desejado (BOURDIEU, 2004, p. 37).

Com base nesses dois conceitos, propomos compreender a implementação de uma política pública voltada diretamente para o Campo Universitário e que, em alguma medida, também questiona as posições de poder dentro deste. Do mesmo modo, ao estudar a implementação da lei nº12.711/12, a presente tese busca observar essas relações de poder e as disputas dentro do campo universitário/acadêmico. Em especial, partimos do pressuposto de que a universidade pública brasileira é um espaço de mobilidade social (GRIPP; BARBOSA, 2014) e, por isso, se insere em um contexto de lutas por acesso a bens.

Nesse sentido, por estarmos lidando com ambiente universitário, espaço no qual também estamos inseridos, faz-se necessário assinalar que os limites da objetividade nas ciências sociais são importantes para compreendermos nosso objeto de pesquisa. Por se tratar de uma *avaliação* do processo de implementação da lei de cotas, estamos o tempo todo lidando com valores,

⁸ Bourdieu já assinalava que o grau de autonomia dos campos deve-se às influências que este pode ter referenciadas a fatores mais macros. (BOURDIEU, 2004).

concepções do que é possível e do que é desejável, além de percepções sobre a eficácia deste tipo de política. Nesse sentido, ressaltamos que, em todos os momentos da presente pesquisa, buscamos manter a objetividade como ponto-chave para a observação da temática.

Metodologia

A partir do cenário apresentado na seção anterior, a presente pesquisa se pautou na metodologia qualitativa. Para tanto, combinamos o processo de análise documental e a realização de entrevistas. Entendemos essa união como fundamental para avaliar o processo de implementação da lei nº12.711/12 nas universidades federais brasileiras. Do mesmo modo, por se tratar de uma política nacional, buscamos um quantitativo de cinco instituições para serem analisadas. Nesse sentido, optamos por observar uma universidade por região do país, sendo elas: Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) na Região Sudeste; Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) na Região Sul; Universidade de Brasília (UNB) na Região Centro-Oeste; Universidade Federal do Pará (UFPA) na Região Norte e a Universidade Federal da Bahia (UFBA) na Região Nordeste.

Inicialmente, a escolha dessas universidades não foi aleatória. Buscamos, através do ranking universidades promovido pela Folha de São Paulo no ano de 2013⁹, primeiro ano da implementação da lei de cotas, as instituições que se destacavam nos primeiros lugares. Essa seleção diz respeito justamente à temática que abordamos na seção anterior onde destacamos as disputas pelo ensino superior e a posição de prestígio de determinadas universidades. Contudo, conforme adentramos o campo e começamos os contatos com os possíveis entrevistados, o cenário fixo em um ranking se tornou inviável¹⁰. Nesse sentido, optamos por seguir a lista proposta pela Folha de São Paulo, mas não nos fixamos nas primeiras colocações.

Ao optarmos por este ranking devido a sua metodologia de criação¹¹, levamos em consideração cinco eixos. O primeiro, denominado “ensino”, considera a quantidade de professores que possuem doutorado e estão em um regime de dedicação exclusiva. O segundo, ocorre através de entrevista com recrutadores onde perguntam quais universidades costumam

⁹ Disponível em: <https://rnf.folha.uol.com.br/2013/rankinguniversitariofolha/> Acesso em: 12 abr. 2022.

¹⁰ Em especial após a pandemia da Covid-19 no qual nosso contato se tornou exclusivamente *online*.

¹¹ Outra opção seria seguir o ranking do MEC, entretanto, compreendemos que o método não é tão completo quando comparado com o ranking da Folha de São Paulo visto que aquele utiliza apenas as notas do ENADE.

contratar mais. O terceiro, observa o número de patentes registradas pelas instituições. O quarto, examina quantidade de publicações e citações que os docentes realizam por ano. E, por fim, o quinto, denominado “internacionalização” contempla o quantitativo de publicações em periódicos internacionais.

Com base nesse panorama, a primeira frente de análise foi a documental, em específico as atas dos Conselhos Universitários compreendidas entre os anos de 2012 e 2018. A escolha do tempo diz respeito ao momento da aprovação da lei, 2012, e, com isso, buscamos observar a primeira repercussão desse processo. E depois, os anos de 2013 a 2021, compreendendo o momento em que de fato ocorreu a implementação. Além disso, ainda na análise documental, em uma tentativa de compreender o balanço que as instituições faziam sobre o processo de implementação da lei de cotas de forma anual, também analisamos o chamados Relatórios de Gestão.

Os Relatórios de Gestão são documentos anuais, formulados por entidades públicas, nos quais os conteúdos versam sobre informações financeiras e não financeiras da gestão. Seu principal objetivo é ser um instrumento efetivo de prestação de contas. No caso das universidades, em geral, os dados são construídos através de múltiplos setores, contudo, aglutinados em alguma pró-reitoria ou decanato (ZORZAL, 2016). Nesse sentido, analisamos todos os relatórios produzidos entre os anos de 2013 e 2021.

A segunda frente de análise foi a entrevista com pró-reitores de graduação – como observaremos no capítulo 2, inseridos na teoria dos burocratas de médio escalão e da burocracia ativista. Realizamos ao total, dez entrevistas sendo cinco com pró-reitores e quatro burocratas envolvidos no processo. Desse escopo escolhemos dois representantes de cada instituição analisada. Para chegarmos a esses indivíduos a etapa da leitura das atas e dos relatórios de gestão foram essenciais. Foi nesses documentos que conseguimos encontrar quem deveríamos entrevistar. Do mesmo modo, foi a partir de algumas falas encontradas nestes documentos que roteirizamos nossas entrevistas.

Assim sendo, em um primeiro momento, realizamos a leitura das atas, em especial das atas publicadas entre os anos de 2012 e 2018. A escolha deste último se sucedeu, principalmente por ser o ano de início da presente tese. Após esta etapa, começamos os contatos com os entrevistados. Durante os quatro anos de pesquisa, duas entrevistas foram realizadas presencialmente e as restantes, por conta da pandemia da Covid-19, foram realizadas de forma online. É importante ressaltar que o contato com os entrevistados aconteceu de duas maneiras. A primeira, através de e-mails de apresentação. A segunda, através de professores que possuíam contatos com os entrevistados.

Inicialmente, esta tese pretendia apenas observar as falas dos pró-reitores, contudo, nas primeiras entrevistas, percebemos que havia a necessidade de entrevistar outros atores também. Em especial em uma fala que ocorreu na segunda entrevista no qual o pró-reitor terminou-a dizendo “Você precisa entrevistar uma pessoa. Ele que entende disso aqui, eu só cumpro os deveres, ele avalia e atua nas mudanças”. Essa fala nos instigou a entender se de fato isso acontecia em todas as universidades analisadas.

Sobre o roteiro das entrevistas, utilizamos a abordagem criada por Jean-Claude Kaufmann e denominada “entrevista compreensiva”. Este tipo de entrevista fundamenta-se na análise compreensiva da fala. O autor propõe um processo oposto de construção do objeto de estudo e um rompimento na hierarquia das etapas de pesquisa. O trabalho de campo deixa de ser um momento de apuração, mas o começo do problema de pesquisa (KAUFMANN, 2013). Por se tratar de uma análise da perspectiva dos sujeitos, este método auxilia a compreender como os pró-reitores de graduação e os membros das comissões atribuem sentido às suas ações. E assim, identificar como se executa uma política pública em determinados contextos.

Dessa forma, o modelo de entrevista compreensiva proposto por Kaufmann auxilia no desenvolvimento da presente pesquisa porque promove o ajustamento conforme as entrevistas são realizadas permitindo uma dimensão improvisada e autoconstruída. Além disto, viabilizando a quebra na hierarquia das etapas de pesquisa e a relação de diálogo entre entrevistador e entrevistado conferindo uma maior facilidade na realização desta pesquisa. Compreendemos a universidade como um espaço múltiplo e complexo onde atuam atores de instâncias diferentes. Esses indivíduos possuem uma pluralidade de olhares sobre as políticas de ação afirmativa. Olhares que informam sobre opiniões, valores e observações mais distanciados. Assim, a ruptura das fases da pesquisa nos proporciona maior interação com objeto de estudo conforme as entrevistas são feitas.

É importante ressaltar que a escolha desta abordagem se faz justamente porque mesmo combinando a análise documental com entrevistas, no momento da realização desta, não procuramos confrontar o entrevistado com os achados no documento. Nesse sentido, roteirizamos as entrevistas de forma mínima e deixamos o entrevistado falar mais livremente sobre a temática da implementação da lei. Assim, a entrevista possuía sete eixos:

- 1) Primeiramente, pedíamos que o entrevistado contasse um pouco sobre a trajetória dele na instituição. Nosso objetivo com esta pergunta é observar os cargos e atuação, principalmente, em relação às ações afirmativas.
- 2) Em um segundo momento, perguntávamos sobre o cenário da implementação da lei nº12.711/12. Se houve conflitos e como foi feita a escolha do percentual

dos primeiros quatro vestibulares. E, se, caso a universidade já tivesse algum modelo de ação afirmativa, como foi esse período transicional.

- 3) Em outro momento perguntamos se havia algum plano, comissão ou grupo para acompanhar e nortear a implementação da lei de cotas.
- 4) Após, questionamos como foi a mudança ocorrida após 2016. Quando a lei inclui também estudantes com deficiência.
- 5) Perguntamos, em adição, se houve alguma mudança em relação à autodeclaração de pretos, pardos e indígenas.
- 6) Além disso, questionávamos se as políticas de permanência continuavam com a mesma dinâmica.
- 7) Por fim, pedimos para o entrevistado fazer um balanço das mudanças que ocorreram no processo de implementação.

Esses eixos foram o ponto de partida das entrevistas e auxiliaram no entendimento das dinâmicas que aconteciam no processo de implementação. É importante ressaltar que houve uma desconfiança em relação à profundidade das entrevistas durante a troca do modelo de realização de presencial para online, entretanto, durante o trabalho de “campo online”, percebemos que não houve mudança significativa em relação a esta questão. Ao contrário, os encontros duraram mais tempo e em alguns momentos, os entrevistados acionavam dados que se encontravam à disposição em seus computadores.

Divisão dos capítulos

A tese está estruturada em cinco capítulos. No primeiro, buscaremos observar as bases do conceito de ação afirmativa no campo teórico, passando pelos conceitos de equidade, desigualdade, justiça e minorias. Além disso, apresentaremos o histórico das ações afirmativas no Brasil, Estados Unidos e Índia. E, por fim, abordaremos como esses históricos e essas teorias nos auxiliam a pensar o processo de implementação da lei nº12.711/12.

No segundo capítulo buscaremos aprofundar o conceito de ações afirmativas como política pública. Nesse sentido, nos debruçaremos nos sentidos do que é uma política pública. Do mesmo modo, utilizando o ciclo da política pública como categoria analítica, observaremos

os sentidos da implementação. Após, apresentaremos os burocratas entrevistados na presente pesquisa e procuraremos compreendê-los a partir das teorias sobre burocracias.

O terceiro capítulo tem como objetivo analisar o processo de formulação da lei nº 12.711/12 e como esta foi aderida pelas instituições de ensino superior federais. Tendo como ponto de partida que para uma política pública conseguir ingressar na agenda governamental e de fato aprovada é necessário que haja vontade política, buscaremos compreender as bases para a transformação da luta por ações afirmativas em política pública.

No quarto capítulo, investigaremos, a partir de dados secundários, o que já se sabe sobre a implementação da lei de cotas e seus desdobramentos, no ensino superior federal. Por fim, no capítulo cinco, com base nos dados coletados em nossa pesquisa, observaremos a implementação da lei nº 12.711/12 através dos burocratas de médio escalão.

1 DAS “RESERVAS” ÀS AÇÕES AFIRMATIVAS¹²

Para compreender o que é ação afirmativa, um bom caminho pode ser nos debruçarmos, primeiramente, nas teorias sobre justiça, desigualdade e equidade. A ideia de ações compensatórias corresponde, justamente, ao movimento de observar a realidade social e analisar as relações hierárquicas entre grupos.

Além disso, tendo em vista que o conceito de ações afirmativa já está consolidado no âmbito acadêmico, podemos argumentar que o conceito parte de três premissas. A primeira, é que tanto a teoria do conceito quanto a prática política são baseadas em definições plásticas. Isto é, depende, previamente, de analisar os problemas sociais de determinada sociedade para depois desenvolver um mecanismo afirmativo. Por exemplo, as ações afirmativas só foram concebidas na Índia porque neste país havia uma estrutura social baseada na hierarquização dos indivíduos através de castas.

Do mesmo modo, qual tipo de ação afirmativa e qual grupo será beneficiário, depende dessa análise. Quando titulamos o presente capítulo como “Das reservas às ações afirmativas” estamos, exatamente, realçando esse conceito plástico. A escolha do título diz respeito a própria história das ações afirmativas que começam na Índia sob o nome de reserva, se transformam em *affirmative action* quando chegam nos Estados Unidos e ganham popularidade no Brasil através do vocábulo “cotas”.

A segunda premissa diz respeito ao cenário em que se engendram as ações afirmativas. Como observaremos ao longo do capítulo, a saída das ações afirmativas deve ser compreendida através de um panorama liberal, visto que não há uma revolução no modo de vida dos sujeitos e, sim, uma correção das distorções causadas pela estrutura social. Assim, o que estamos discutindo na presente tese não é a abolição do vestibular e a garantia de uma universidade para todos, mas sim um mecanismo de inclusão de minorias antes excluídas do espaço universitário.

Por fim, podemos apontar o pressuposto de que a ação afirmativa é um modelo pedagógico no combate ao racismo e na luta por igualdade. Isto porque políticas de ação afirmativa criam um cenário ideal de diversidade e nos ensinam como é positivo ter um espaço

¹² Este capítulo foi escrito após a elaboração de quase toda a presente tese. Esse é fruto de um questionamento recebido no seminário “Sistema de Cotas na Educação Pública: perspectivas sobre as ações afirmativas no Brasil”. Eu já vinha contextualizando as ações afirmativas em alguns trabalhos anteriores, contudo, após a provocação, acatei-a e decidi escrevê-lo.

plural. Nesse sentido, o caráter pedagógico tem a ver com trazer à tona a importância de espaços com múltiplos grupos, e os desafios implicados em sua implantação nos espaços historicamente reservados de forma seletiva aos grupos mais privilegiados.

Com base nessas premissas, o presente capítulo propõe discutir as bases teóricas e conceituais das ações afirmativas. Para tanto, começaremos debatendo o conceito de ações afirmativas. Depois, apresentaremos as teorias que estruturam o conceito, analisando à luz das concepções de desigualdade social. Em seguida, versaremos sobre o histórico das ações afirmativas na Índia, Brasil e Estados Unidos¹³. E, por fim, buscaremos compreender como as ações afirmativas nesses países nos auxiliam a analisar a implementação no Brasil da lei nº12.711/12.

1.1 O que são as chamadas “minorias”?

Javier Perez de Cuéllar (1986)¹⁴ identifica que o começo das discussões em torno das minorias ocorreu através de questões religiosas a partir da Paz de Vestfália, ocorrida em 1648, quando se declarou o princípio da igualdade entre católicos e protestantes. Ao longo do tempo, essa discussão ganhou espaço no cenário e nos órgãos de justiça internacionais. Gil Rémillard (1986) assinala que somente com a Conferência da Paz, em Paris em 1919, e depois, em 1996, com Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, a ideia de grupos minoritários foi de fato consolidada.

Em um primeiro momento, observando o vocábulo “minorias”, tendemos a pensar que é algo que está relacionado a uma pequena quantidade de algo. Ou seja, minorias tem a ver com algo numericamente baixo. Entretanto, compreender as minorias em um contexto das ciências sociais, requer afirmar que um grupo social minoritário não possui, necessariamente, um baixo número de integrantes (DESCHÊNES, 1986).

Nesse sentido, a ideia de minorias se debruça na questão da exclusão social onde grupos são excluídos de bens e direitos sociais. A ideia de minorias, portanto, não se pauta em

¹³ Existem outros países que possuem ações afirmativas, entretanto, a escolha dos três países tenta compreender o histórico das ações afirmativas. Assim, em sua primeira concepção – Índia, depois no local onde o termo foi criado – Estados Unidos e, por fim, no Brasil, onde se debruça nossa pesquisa.

¹⁴ O volume 27:1 do periódico “Les Cahiers de droit” é grande referência para pensar as minorias e os direitos minoritários. Disponível em: <https://www.erudit.org/en/journals/cd1/1986-v27-n1-cd3766/> Acesso 12 set 2021.

quantidade, e sim, com algo qualitativo. Por isso, Luís Gonzaga Chaves (1971) argumenta que devemos classificar esses grupos como “minorias sociais”. Assim, as minorias sociais são um conjunto de indivíduos que recebem tratamento discriminatório pela “maioria” (CHAVES, 1971).

Muniz Sodré (2005) argumenta que somente na democracia pode-se pensar em minorias. Isto porque este é um regime de minorias e “somente no processo democrático a minoria pode-se fazer ouvir” (SODRÉ, 2005, sp.). Dessa forma, as minorias se movem em um histórico de exclusão e luta por direitos. A democracia seria, portanto, a forma de governo onde esses grupos poderiam instituir um processo de mudança de paradigma.

Contudo, podemos questionar até que ponto as minorias conseguem de fato angariar uma transformação na esfera social. Tal processo deve ser entendido, principalmente, através do conceito de justiça. Na próxima seção discutiremos a ideia de igualdade e justiça social que foram as principais bases para se pensar as ações afirmativas no campo teórico.

1.2 Desigualdade e as bases para as ações afirmativas no campo teórico

Um dos caminhos para leitura do conceito de ação afirmativa é a partir de teóricos que questionaram o que é igualdade e como os desdobramentos das desigualdades refletem nos indivíduos. Partindo do pressuposto de que ninguém nasce igual, esses teóricos tentaram compreender como as diferenças são tratadas dentro de determinadas sociedades. Nosso objetivo nesta seção é discutir uma das bases que fundamentaram o conceito de ação afirmativa.

John Rawls (1997)¹⁵, teórico da justiça no campo liberal igualitário, argumenta que as desigualdades sociais só podem ser toleradas na hipótese de que essas promovam o benefício dos indivíduos que estão em posição de desvantagem social. Denominado “Princípio da diferença”, essa premissa oferece bases para mecanismos corretores das desigualdades (RAWLS, 1997).

Em sua obra, “Uma teoria da justiça”, Rawls (1997) argumenta que as discussões sobre justiça não podem incidir sobre as distribuições naturais do indivíduo, mas deve fundamentar como as instituições irão lidar com esses fatores. É necessário que essas instituições procurem

¹⁵ John Rawls tem um extenso debate sobre justiça. Buscamos discutir algumas bases do conceito de ações afirmativas. Não aprofundaremos questões como o contrato social criado pelo autor, concentrando-nos, assim, apenas na ideia de equidade proposta pelo autor.

criar políticas que reparem essas desigualdades. Por isso, precisa-se garantir que haja condições de equidade para todos.

No campo da filosofia/teoria política, o conceito de equidade, pode ser entendido como um dos mais importante quando se trata de pensar ações afirmativas. A justiça como equidade, segundo Rawls (1992)¹⁶, se afasta das questões morais e utilitaristas, se deslocando para garantir a participação dos indivíduos onde haja cooperação justa e benefício mútuo.

Criticando os princípios propostos por Rawls, especialmente aqueles que se dizem distantes do utilitarismo, Amartya Sen (2001) propõe que, quando falamos de igualdade, devemos nos questionar “igualdade de quê”. Assim, observando, primeiramente, a desigualdade como um todo¹⁷, o autor argumenta que o que é igualdade pode não ser igualdade em outro lugar e por isso, é necessário que haja a observação de múltiplas variáveis sobre onde incide a desigualdade, ou seja, raça, gênero etc. Nesse sentido, Sen (2001) acrescenta, para além da renda, outras dimensões da desigualdade¹⁸.

A partir desse cenário, podemos argumentar que Amartya Sen institui as bases para pensar as sociedades complexas. Avançado nessa perspectiva, teórico da corrente denominada multiculturalista, Will Kymlicka (1995) critica a concepção de aplicar regras gerais quando se trata de direitos. Na perspectiva do autor, o liberalismo, principal corrente teórica que fundamenta a igualdade formal, acaba sendo intransigente em relação às culturas que não se enquadram nessas normas universais. Assim, não há uma intolerância às diferenças por parte do liberalismo, mas uma insistência em agregar uma norma única para todos os casos. Do mesmo modo, não se pode culpabilizar os indivíduos pela falta acesso a determinados bens.

Não obstante, os desfavorecidos por natureza não possuem a mesma oportunidade de adquirir benefícios sociais e sua falta de êxito não tem nada a ver com suas escolhas ou seus esforços. Se estamos realmente interessados em eliminar as desigualdades não merecidas, então, a visão predominante sobre a igualdade de oportunidades é inadequada. A atrativa ideia que se encontra na base da visão predominante é que o destino das pessoas deveria ser proveniente de suas escolhas – suas decisões acerca do modo que querem levar suas vidas – e não pelas circunstâncias que encontram¹⁹ (KYMLICKA, 1995, p. 70).

¹⁶ Há inúmeras críticas voltadas para John Rawls, em especial, à sua concepção de “posição original” que se desdobra muito mais em uma abstração do que resolve as dimensões práticas da desigualdade. Entretanto, compreendemos que o autor tem grande relevância quando se discute o conceito de equidade.

¹⁷ “Esse pressuposto acaba por fazer com que o ponto de partida do modelo teórico seniano seja justamente a desigualdade, uma espécie de desigualdade natural ou naturalizada. A relevância dessa observação se justifica porque já a partir desse ponto – isto é, do próprio pressuposto de sua construção teórica – Sen se distingue de boa parte da teoria política contemporânea com que dialoga e de seus principais interlocutores, como, por exemplo, o mais importante deles, John Rawls”. (FERES JÚNIOR; POGREBINSCHI, 2010, p. 51).

¹⁸ É importante ressaltar que Sen era indiano e economista. Talvez, por isso, o autor criticasse amplamente as análises da desigualdade que só levassem em consideração questões de renda.

¹⁹ Tradução da autora de “No obstante, los desfavorecidos por la naturaleza no tienen la misma oportunidad de adquirir beneficios sociales, y su falta de éxito no tiene nada que ver con sus elecciones o sus esfuerzos. Si

Se pensarmos na perspectiva liberal, nosso objeto de pesquisa e onde a lei de cotas incide, a prova de vestibular é um mecanismo igualitário uma vez que esse é aplicado igualmente para todos, ou seja, mesmas questões, mesmo dia, mesmo horário etc. Assim, o resultado a aprovação no vestibular dependeria, exclusivamente, do esforço e das escolhas individuais. Entretanto, se observamos as trajetórias dos indivíduos que irão prestar a prova, atentaremos que alguns passaram por melhores escolas, outros tiveram que trabalhar e estudar ao mesmo tempo, um grupo não tinha um local adequado para estudar, outro possuía acesso a bibliotecas, isto é, os estudantes não partem do mesmo lugar.

Assim, Kymlicka (2011) defende que, ao tratar de direitos dos indivíduos, devemos complementar os direitos individuais com os que reconheçam os das minorias. E, também, criar mecanismos, tanto na esfera nacional quanto internacional, que estimulem os governos a respeitar esses direitos. É importante ressaltar que Féres Junior e Pogrebinschi (2010) argumentam que há limites para analisar a teoria de Kymlicka à luz dos problemas brasileiros, especialmente porque Kymlicka escreve sobre a perspectiva canadense/ norte-americana onde há toda a questão da independência do Quebec e a luta pela inclusão da cultura francófona na realidade social do país. Deste modo, poderíamos aproximar a teoria do autor através das semelhanças do passado colonial brasileiro e norte-americanos. Contudo, Kymlicka observa que são casos muito particularizados que não dariam conta da dimensão das problemáticas brasileiras, como o racismo (FERES JÚNIOR, POGREBUNSCHI, 2010).

O que podemos apreciar dessas teorias²⁰ no campo das ações afirmativas? Primeiramente, precisamos salientar que há uma distinção entre igualdade formal e igualdade material que se torna fundamental para compreendermos a operacionalização/conceituação das ações afirmativas. A ideia de igualdade formal se debruça em tratar os indivíduos como iguais; onde está suposta uma postura de neutralidade perante a esfera social. Por outro lado, a concepção de igualdade material propõe quebrar com essa “postura de neutralidade” e atuar como dismantelador das desigualdades sociais. Assim, para se obter igualdade em uma

estamos realmente interesados en eliminar las desigualdades no merecidas, entonces la visión predominante sobre la igualdad de oportunidades es inadecuada. La atractiva idea que se encuentra en la base de la visión predominante es que el destino de las personas debería venir determinado por sus elecciones - sus decisiones acerca del modo en que quieren llevar adelante sus vidas- y no por las circunstancias en las que terminan en centrándose.”

²⁰ Nesse ponto, também poderíamos acrescentar a teoria de Nancy Fraser e Axel Honnet na discussão teórica das bases da ação afirmativa. Contudo, optamos por abordar as questões levantadas por esses autores no próximo capítulo.

perspectiva formal, é necessário que se crie meios para que todos os indivíduos possam desenvolver suas habilidades e acessar bens e serviços de forma paritária.

Em segundo lugar, devemos compreender que a desigualdade pode ser entendida tanto como positiva quanto negativa. Se tratamos desigualmente as minorias que seriam excluídas a partir de uma visão igualitária dos sujeitos e criamos, a partir dessa premissa, políticas públicas que permitam esses grupos acessarem a determinados bens, o tratamento desigual se torna positivo. Por outro lado, a desigualdade como uma hierarquia da diferença torna-se extremamente negativa para o funcionamento da democracia.

Por outro lado, Angela Paiva (2016) assinala que compreender a ação afirmativa pressupõe entender o papel da cidadania nas sociedades modernas. Mobilizando Antony Appiah, Paiva (2016) argumenta que nas relações sociais pode existir um processo de concentração social através de “identidades coletivas” e, com isso, resultar em uma luta por reconhecimento de categorias pautadas em identidades que, anteriormente, eram entendidas como individualizadas. Contudo, para de fato isso ocorrer, seria necessária uma grande participação na esfera pública e, também, uma solidariedade social.

Além das concepções de igualdade já diferenciadas anteriormente, Paiva (2016) defende que se deve observar, igualmente, o grau de participação na esfera pública. Por isso, a ampliação de direitos de participação é chave fundamental para compreender a luta dos movimentos sociais. O acesso à cidadania plena leva em consideração a presença daqueles que historicamente foram silenciados.

Desse ponto de vista, as ações afirmativas são compreendidas, também, como algo que garante certo grau de participação na esfera pública. Isto porque, como um mecanismo voltado para garantir a presença de grupos em espaços onde esses eram excluídos, as ações afirmativas promovem bases para a cidadania. Podemos pensar, por exemplo, na reserva de vagas para mulheres no parlamento. Tal estrutura garante que pautas relacionadas às mulheres cheguem, em alguma medida, com mais frequência do que se o parlamento fosse composto apenas por homens. Ademais, essas pautas serão discutidas por indivíduos que de fato se interessam/sofrem por elas.

As ações afirmativas, portanto, fazem parte de um repertório de tentativas de promoção da equidade social de grupos que, historicamente, tiveram sua cidadania negada. Com base nesta perspectiva, pensar o Brasil, engendra compreender o processo histórico da formação de grupos minoritários. Como já observamos, o país é marcado por seu passado colonial e pela escravização. Ademais, o Brasil é marcado por expressivas dimensões territoriais e, por tais condições, a estrutura social brasileira é completamente heterogênea.

Neste panorama, a próxima seção irá discutir o histórico das ações afirmativas no Brasil e no mundo, procurando, especialmente, destacar o que do campo teórico se encontra no campo prático. Igualmente, buscaremos destacar as distinções do cenário brasileiro quando se trata da promoção desse mecanismo.

1.3 Histórico das Ações afirmativas no Brasil e no mundo

A Índia possui a mais duradoura experiência de ação afirmativa no mundo (TOSTE, 2008). Desde 1919, o país adota o sistema de reserva de vagas no parlamento para a casta dos dalits²¹. A luta por representatividade começou no parlamento ainda quando a Índia era colônia da Inglaterra e se concentra na figura de Bhimrao Ramji Ambedkar (VONPARIJS, 1995)²². Além disso, após a descolonização, acompanhada da continuidade de políticas para o legislativo e na contratação do serviço público, o país criou, pela primeira vez, políticas que garantiam acesso aos espaços educacionais a castas subalternizadas (FÉRES; DAFLON, 2015).

No campo da educação superior, especificamente nos cursos de medicina, a proporção definida foi de a cada 14 vagas, seis seriam destinadas a não-Brahmin Hindus. Essa política foi contestada e a suprema corte indiana incluiu em sua constituição um artigo que determina “Nada impede o Estado de fazer qualquer disposição especial para o avanço de qualquer classe de cidadãos socialmente e educativamente atrasada ou para as Castas agendadas ou tribos programadas.” (PARIKH, 1997, p. 162-162). Assim, o sistema de inclusão de grupos em espaços antes não acessados se consolida na Índia e perdura até hoje.

Se por um lado, nesse país, o mecanismo de inclusão se chamava “reservas”, por outro, é nos Estados Unidos que se cria o termo “ações afirmativas”. Segundo Moehlecke (2002), o termo é mobilizado, na década de 60, a partir da luta por direitos civis para os negros e tem como principal protagonista dos movimentos negros estadunidenses²³. Entretanto, como aponta Vieira (2005), o primeiro caso de ações afirmativas nos Estados Unidos surge em 1939 na lei trabalhista que previa restituição aos funcionários que tivesse sofrido discriminação.

²¹ “O sistema de castas indiano é uma milenar estrutura de opressão, embutida nos conceitos religiosos do hinduísmo. Esse sistema se articula em torno de conceitos de “superioridade” e “inferioridade”, de “pureza” e de “impureza”, que envolvem não somente critérios religiosos, mas também sócio-raciais, tanto que, até hoje, as castas “superiores” (savarnas) se definem em relação a uma origem ariana.” (WEDDERBURN, 2007, p. 308)

²² Aprofundei esta temática em minha dissertação de mestrado. Ver Miranda (2018).

²³ Dentre esses, o partido das panteras negras, o Movimento do Niagara e o Movimento Black Power.

O termo “Affirmative Action”, em documentos oficiais, aparece pela primeira vez no Estados Unidos através do decreto nº 10.925 de 1961 e assinalava que “O contratante adotará uma ação afirmativa para assegurar que os candidatos sejam empregados, como também tratado durante o emprego, sem consideração a sua raça, credo, cor ou nacionalidade.” (MEDEIROS, 2004, p. 122). Nesse primeiro momento, as questões raciais já apareciam no texto, contudo, é apenas após a conclusão da Comissão Nacional Sobre Distúrbios Cívicos que se compreende que as ações afirmativas devem criar “estímulos especiais” para promover a população negra estadunidense (VIEIRA, 2005).

No campo da educação superior, a Universidade da Califórnia implantou ações afirmativas para estudantes negros em 1960. Entretanto, Allan Bakke questiona na suprema corte a legalidade desse mecanismo argumentando que a faculdade de medicina o discriminou por ser branco ao adotar sistemas de admissão distintos, um para brancos e outro para não-brancos, e negou-lhe admissão ao mesmo tempo em que aceitou estudantes negros com notas inferiores às suas”. (MOEHLECK, 2004, p. 770). Durante o julgamento, a suprema corte dos Estados Unidos decidiu favoravelmente pelas cotas raciais, mas deliberou pela ilegalidade de cotas rígidas. Esse processo é entendido como consolidação das ações afirmativas no país.

No caso brasileiro não há consenso sobre o momento da criação da primeira ação afirmativa. Por um lado, teóricos compreendem a Lei do Boi como o marco das ações afirmativas no Brasil, por outro, a Constituição de 1988 é definida como o momento de desenvolvimento desse processo. Esse não consenso pode ser explicado devido à existência de “uma variedade de iniciativas que podem receber o rótulo de ação afirmativa” (FERES JUNIOR et al., 2018, p. 68).

Contudo, é importante se destacar que o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra (GTI População Negra), criado em 1996, assinalava em seu inciso II a necessidade de “elaborar, propor e promover políticas governamentais antidiscriminatórias e de consolidação da cidadania da População Negra” (MIRANDA, 2018).

Compreender as ações afirmativas no Brasil é evidenciar que havia uma luta histórica do movimento negro na denúncia do racismo. Trabalhos como do Projeto Unesco e as pesquisas de Carlos Hasenbalg, Nelson do Valle e Marcelo Paixão, corroboraram que há uma distância entre pretos e pardos/ não brancos e brancos. Segundo Alberti e Pereira (2006), após entrevistas com representantes dos movimentos negros²⁴ brasileiros, as lutas por ações afirmativas ganham

²⁴ É importante assinalar que compreendemos a ideia de movimentos negros no plural debruçado na perspectiva de Lélia Gonzalez. A autora afirma que não há um movimento unificado e as lutas não são produzidas em consensos absolutos (GONZALES, 1982).

força nos anos 2000 através de alguns momentos importantes como a Conferência Nacional Contra o Racismo e a Intolerância, a Marcha Zumbi dos Palmares Contra o Racismo pela Cidadania e Vida e a III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, denominada de “Conferência de Durban”²⁵.

Percebe-se que a questão das cotas adquiriu uma dimensão muito importante para o próprio movimento negro, cujas lideranças passaram por um processo de maturação. Ou seja, depois de Durban, estando lançada a questão que tanta polêmica suscitou, foi necessário que as lideranças também se preparassem para o debate. Isso significa, mais uma vez, a formação de quadros capazes de implementar a bandeira que se tornou comum no movimento, atentando inclusive para os riscos da ascensão individualizada de estudantes cotistas. (ALBERTI; PEREIRA, 2006, p.158)

O processo de amadurecimento pode ser entendido através da crítica que integrantes dos movimentos negros faziam em relação à modalidade das cotas. Estes liam a experiência estadunidense como algo que gerava um individualismo meritocrático e não era compatível com a luta histórica dos movimentos negros brasileiros em relação ao combate ao racismo (MIRANDA, 2021).

Como observaremos ao longo desta tese, após a Conferência de Durban²⁶, há o desenvolvimento de um número significativo de ações afirmativas, em especial, no campo da educação superior. É nesse contexto que o Partido Frente Liberal, em 2009, questiona a constitucionalidade das cotas raciais na UNB. Três anos depois, o Supremo Tribunal Federal (STF) julga improcedente o descumprimento de preceito fundamental e, nesse sentido, consolidam, juridicamente, as ações afirmativas no Brasil.

1.4 Ações afirmativas na Índia, nos Estados Unidos e no Brasil: como esses processos nos auxiliam a compreender a implementação da lei de cotas nas universidades federais

Como analisamos, os processos de criação de ações afirmativas na Índia, nos Estados Unidos e no Brasil possuem similaridades e divergências. Alguns pontos devem ser atados para

²⁵ Aprofundei essa questão, em especial, a mudança de paradigma de pensar um Brasil como uma democracia racial e depois como um país onde há racismo na minha dissertação de mestrado. Ver Miranda (2018). Ao longo da presente tese também iremos trabalhar essa questão. Contudo, optei por não trazer o debate neste capítulo para a leitura não ficar exaustiva.

²⁶ É importante ressaltar que antes desse processo, em 1983, Abdias do Nascimento já havia protocolado um Projeto de Lei que buscava instituir, entre outras coisas, a reserva de vagas para pessoas pretas e pardas nos cargos de emprego brasileiros e no ensino superior. O PL n° 1331/83 está disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=190742> Acesso 08 set. 2022.

compreender o processo de implementação da lei nº12.711/12 nas universidades federais brasileiras.

Primeiramente, todas as medidas de ação afirmativa nesses países possuem um caráter relacionado à questão racial. Os dalits são compreendidos nas traduções de sânscrito como “tom de pele mais escuro”. “O termo casta, o que dá nome a todo o sistema, diz-se varna em sânscrito, dialeto ariano, e se traduz literalmente por “cor da pele”. Assim, nos defrontamos com um sistema de opressão sócio-racial-religioso de natureza pigmentocrática.” (WEDDERBURN, 2007, pg. 309).

Em segundo lugar, é importante destacar que ambos os países com proporções continentais possuem um passado colonial. Essas duas características fazem com que os governos desses países tenham que lidar com uma grande e diversa população. Além disso, pensar a escravização de pretos no Brasil e nos Estados Unidos²⁷ nos provoca a analisar quais os desdobramentos e que políticas foram ou não criadas para esses grupos pós processo de abolição.

Nos Estados Unidos a abolição significou o medo das elites em perder a “pureza de seu sangue”, se desdobrando em políticas de segregação pautadas na premissa “one drop”, ou seja, uma gota de sangue preto na linhagem de um indivíduo já levaria a esse a ser considerado, racialmente, como preto. Por outro, no Brasil, a miscigenação não foi tratada no campo das leis, mas no campo da estrutura social, conjuntamente com o ideal de “democracia racial”. E o mito das três raças fez sugerir uma atmosfera de igualdade e isso se desdobrou na falta de políticas públicas para essa população que seriam tão importantes no pós-abolição.

Para lidar com essa realidade, a elite brasileira desenvolveu uma ideologia assimilacionista para racionalizar de fato a sociedade multirracial. Embora acreditasse na superioridade branca, como pode ser visto claramente nos debates parlamentares sobre tráfico de escravos no início do século XIX, essa elite não expressava um temor profundo de ser sobrepujada demograficamente (SKIDMORE, 1991, p.7).

É importante destacar que Angela Davis (2016), abordando uma perspectiva da mulher estadunidense negra, assinala que a escravização não acaba com a lei da abolição. Em sua perspectiva, o processo que ocorreu foi inverso e constituiu a maior violência contra negros da história a partir da esterilização forçada e da privação de liberdade, agora sob o mecanismo de segregação. Nesse sentido, não há o fim da escravização e sim, um contínuo processo de privação de direitos que perdurou na história.

²⁷ O processo de escravização da Índia ocorreu de forma “colour-blind”, ou seja, cega para cor e, por isso, seria difícil a comparação com os contextos brasileiros e estadunidenses.

Na perspectiva da privação de direitos, podemos dizer que no Brasil esse cenário se repete. A política de atração de imigrantes europeus após 1888, as teses sobre branqueamento da raça negra e a percepção de que “os negros e mestiços representam as raças inferiores que dificultam a construção de uma nação moderna - indivíduos incapazes de competir livremente no mercado de trabalho” (SEYFERTH, 1994), fizeram com que os escravizados e seus descendentes na sociedade brasileira tenham ocupado um espaço de baixa renda e subemprego.

Arabela Oliven e Luciane Bello (2017) atentam que é corriqueira a comparação do fim da escravização entre os Estados Unidos e Brasil nos estudos acadêmicos, em especial, contrastando o regime de segregação estadunidense e a maior tolerância da estrutura brasileira. Entretanto, deve-se ressaltar que quando observadas as pessoas que compunham as elites brasileiras, encontra-se indivíduos predominantemente brancos. Por isso, argumentamos que essa maior negatividade ao processo de segregação estadunidense pode ser um argumento perigoso para compreendermos as relações raciais brasileiras. E, ademais, faz com que tenhamos essa ideia de “racismo cordial” (OLIVEN, 2007).

Esse passado escravista e os desdobramentos pós abolição no Brasil e nos Estados Unidos nos levaram a pensar em um terceiro aspecto necessário para compreender a implementação da lei de cotas: a articulação dos movimentos negros na luta por direitos. No caso dos Estados Unidos foi a partir da luta por direitos civis, comandada, primeiramente por Martin Luther King Junior e depois, liderados por Malcom X, se desdobrando no partido dos Black Panther na Califórnia, que forçou o governo do país a pensar políticas que tratassem a discriminação como algo além da passividade. Por outro lado, no Brasil, foi o Movimento Negro Unificado que, nos anos 1970, atuou para que o governo criasse políticas públicas para incluir as pessoas pretas e pardas em espaços educacionais e de empregos que eram ocupados pelas elites brancas.

Um outro aspecto importante para o nosso debate é a disputa no campo da educação. Tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos e na Índia, as ações afirmativas foram contestadas na primeira corte em função do direcionamento para casos de ações afirmativas em universidades.

Podemos explicar esse padrão por algumas chaves. Primeiro é que o ensino superior pode ser entendido como um aparelho de hegemonia (CUNHA, 1998). Onde se reproduzem a lógica da estrutura social de um determinado lugar. Por isso, as elites desejam acesso exclusivo àquele espaço. Outra chave, é pensar o ensino superior como um lugar de ascensão social e conseqüentemente, há disputas entre classes relacionadas à mobilidade social, seja de declínio quanto de elevação.

Ainda sobre essa temática, quando observamos a contestação de constitucionalidade feita na Suprema Corte nos casos dos Estados Unidos e da Índia, ambos os contextos estavam relacionados aos cursos de medicina. Esse fato é relevante porque a profissão de médico ocupa, em grande parte do mundo, os postos de salários mais altos. Por isso, a questão do curso de medicina também é relevante para pensar sobre as disputas por aparelhos hegemônicos e mobilidade social.

Neste contexto, propomos conceituar a ação afirmativa como algo que pretende corrigir as desigualdades sociais através de mecanismos assimétricos que criam condições mais razoáveis de vida. Ou seja, uma cidadania efetiva, com acesso a direitos, garantindo, assim, não só a igualdade de oportunidades, mas entregando aos indivíduos o poder decisório sobre os rumos de sua própria vida.

Dessa maneira, concordamos com Arabela Oliven (2007) quando a autora assinala que a ação afirmativa deve romper barreiras de acesso ao mercado de trabalho, às universidades e a posições de liderança. Contudo, entendemos que esse processo não pode ocorrer sem o auxílio do Estado e por isso, mobilizamos o argumento, apresentado por Ahyas Siss (2012), no qual não se faz ações afirmativas sem o Estado. Esse tipo de medida só pode existir a partir do Estado em ação.

Com base nesse panorama, o próximo capítulo buscará compreender as ações afirmativas através das leituras do campo da política pública. E, portanto, apresentar as escolhas teóricas mobilizadas nesta tese.

2 AÇÕES AFIRMATIVAS COMO POLÍTICA PÚBLICA: ONDE SE ESTRUTURA ESTE TRABALHO

No capítulo anterior, discutimos as bases teóricas do conceito de ação afirmativa. Uma de nossas conclusões é que não se pode pensar o conceito sem compreender a ideia de política pública. Com isso, a presente tese se fundamenta na ideia de que ação afirmativa é uma política pública. E, portanto, essa deve ser pensada, também, sob a ótica das teorias deste campo.

Nessa perspectiva, o presente capítulo buscará compreender o conceito e os tipos de política pública e enquadrar a ação afirmativa nesse referencial teórico. Além disso, para avançarmos nos alicerces teóricos da pesquisa, iremos trazer os conceitos de implementação e burocracia. Por fim, analisaremos essas bases a partir de nosso objetivo de pesquisa; a implementação da lei nº12.711/12 nas universidades federais brasileiras.

2.1 Política pública: do conceito à prática

O termo “política pública”, tal como compreendemos na atualidade, se estabeleceu entre os anos 1960 e 1970 a partir das reivindicações por intervenção das instituições públicas na melhoria de vida da população (SPINK; BURGOS, 2019). Duas grandes correntes de estudo foram desenvolvidas neste momento, uma nos Estados Unidos e outra na Europa. Esta última observava, principalmente, o papel do Estado na produção de políticas públicas. Já a primeira, apoiava seus estudos a partir das ações dos governos (SOUZA, 2007). Por outro lado, no Brasil, o termo se consolidou apenas na década de 1990 em um momento no qual a expansão da ação governamental e o entendimento de bem comum ultrapassam a barreira das discussões partidárias (SPINK; BURGOS, 2019).

A diferença entre Estado e Governo é a primeira grande questão que precisamos levar em consideração ao estudar políticas públicas. Este tema é debatido amplamente no campo das ciências sociais, desde contratualistas, passando por Marx, Weber e Durkheim, até os contemporâneos. Entretanto, em uma tentativa de síntese mais pragmática, utilizaremos o conceito proposto por Lucio Levi no Dicionário de Política no qual “Governo” é definido como uma complexa estrutura institucional que possui exercício de poder e exprime a vontade política

do Estado. Esse último, em contrapartida, “organiza a vida política em sociedade” (LEVI, 1998, p. 555).

Nesta perspectiva, a diferença entre as duas concepções se torna sutil, sendo o Estado um conjunto mais permanente de instituições que definem a estrutura do governo. Ao passo que o governo se traduz em práticas governamentais como programas e projetos, ou seja, na ação política. Assim, ao longo deste capítulo, acionaremos o termo “Estado” tendo a perspectiva de um aparato mais amplo onde o governo faz parte. Assim, se assinalamos que é o Estado que estrutura ações governamentais, como podemos pensar as políticas públicas? Ao longo de sua estruturação, o conceito de políticas públicas se tornou uma seara analítica de múltiplas concepções (FARIA, 2003)²⁸. Inicialmente, Harold Lasswell, conhecido como um dos pais fundadores da disciplina, conceituou a política como “Quem recebe o quê, quando e como”. Esta preocupação foi deslocada para os estudos em políticas públicas, em especial, aos que observavam os processos decisórios (PEDONE, 1986).

David Easton, outro precursor do campo, propõe que há um sistema que vai além da estrutura, incluindo a elaboração, o ambiente e os resultados. Com isso, não se pode observar a temática apenas pelo contexto estatal, mas sim por todos os atores que esta envolve. Neste âmbito, Easton (1957) trata as políticas públicas como um resultado - *output*- das relações políticas, enquanto estas se condicionam às relações institucionais, mídia e grupos de interesse.

Em contrapartida, ao observar quem empreende as políticas públicas, alguns autores assinalam que é indispensável situar o Estado como ator central. Por exemplo, Jobert e Muller (1987) definem políticas públicas como o “Estado em ação”. Na mesma linha, Cochran et al (2015) argumentam que o termo se refere a intenções ou ações do governo. Neste ponto de vista, o Estado ganha materialidade a partir de suas instituições políticas e por isso, para analisá-las, seria necessário observar as condições e o modo de agir dessas.

Investigando a partir de seus objetivos, Thomas Birkland (2015) conceitua a política pública como algo que tem por prerrogativa resolver problemas. Assim, a criação de uma política pública teria como finalidade única o desenvolvimento de uma resposta para problemáticas sociais. Partindo da mesma premissa, Luciana Lima e Luciano D’Ascenzi (2014) complementam-na; assinalando que podemos interpretá-la em uma perspectiva de mudança social. As políticas públicas, neste âmbito, se desenvolvem “a partir da ambição por transformar

²⁸ Não será meu objetivo, aqui, apresentar todo o campo teórico das políticas públicas, mas sim assinalar os conceitos que pautaram a definição sustentada por esta tese. Para um panorama de todas as correntes e suas implicações ver Araújo e Rodrigues (2017).

uma realidade social percebida como inadequada pelo(s) agente(s) que as empreendem” (LIMA; D’ASCENZI, 2014, p.137).

Trabalharemos ao longo desta tese com a concepção de que políticas públicas são o resultado da interação entre Estado, governo e atores sociais cujo objetivo é solucionar problemas públicos. É a partir desta relação que se define quem receberá a política, como e quando. Entretanto, ressaltamos o papel do Estado como “última palavra” quando se trata da temática (SOUZA, 2011). Assim, denominamos políticas públicas também como algo que se decide fazer, ou seja, que se tornou pauta na agenda. Do mesmo modo, argumentamos que a execução destas políticas fica a cargo dos governos por meio das suas instituições, todavia, não subestimamos que este atue de forma nuclear e sim, defendemos que há também uma pressão externa em todo o processo.

É importante ressaltar que não compreendemos as políticas públicas como algo abstrato, essa se materializa nas ações dos sujeitos e nos documentos. Neste âmbito, partilhamos do ponto de vista apresentado por Barrett e Fudge (1981) que são encontradas e expressas em programas, resoluções, procedimentos e tudo aquilo que chamamos de “documental”. Em adição, entendemos que estes registros possuem o que Hoyler e Campos (2019) chamaram de “efeito autoridade”, sendo mobilizados em contextos específicos a fim de garantir ou justificar determinadas ações.

Da mesma forma, destacamos que não há um tipo único de políticas públicas. A finalidade e o desenho proposto por essas dependem de uma série de fatores que envolvem o processo de formulação e a efetivação dos programas. Sendo assim, a próxima seção tem o objetivo de fazer esta discussão.

2.2 Os tipos de políticas públicas

As políticas públicas podem ser classificadas de diferentes formas. Esta seção procura apresentar e discutir como estas foram tipificadas ao longo do tempo. Ao traçar este debate, nosso objetivo é tentar enquadrar as políticas de ação afirmativa em uma tipologia do campo e transformá-la em categoria analítica. Como já foi apresentado, este modelo de política visa corrigir condições de desigualdades formadas por processos históricos que atingem determinados grupos. Mais especificamente, o objeto de estudo da presente tese, a lei

12.711/12, cria um mecanismo compensatório para grupos que não acessavam, em sua maioria, à universidade pública. Nesse sentido, iremos observar o enquadramento desse desenho

Uma das mais importantes contribuições para uma tipologia das políticas públicas foi a de Theodore J. Lowi. Partindo do princípio de que as políticas públicas são arenas de poder, Lowi (1964; 1966; 1972) argumenta que para realizar uma análise de determinada política é necessário entender qual é o seu objetivo e onde se insere nas arenas de poder e quais coerções recebem. Assim, o autor separa as políticas públicas em quatro grandes grupos: regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas.

Quanto às distributivas Lowi (1964; 1966) assinala que mesmo com grupos-alvo específicos, os custos destas políticas são divididos para todos os contribuintes. Assim, não há limitação de recursos. Podemos exemplificar com a política de isenção de taxa de concursos e vestibulares para pessoas com baixa renda. Por esta estrutura, há um baixo grau de conflitos e as decisões são tomadas através da barganha.

“Trata-se de atividades governamentais pelas quais os favorecidos e os não-favorecidos, os beneficiados e os não-beneficiados, nunca precisam entrar em confronto direto. Na verdade, em muitos casos de política distributiva, os desfavorecidos sequer podem ser identificados como grupo, pois os mais influentes entre eles podem sempre ter seus interesses acomodados através de posteriores atendimentos também individualizados.” (LOWI, 1966).

Por outro lado, as políticas redistributivas possuem alto grau de conflito. Tal como as políticas distributivas, estas são caracterizadas por se concentrarem em grupos específicos, entretanto os custos estão concentrados em outros grupos. Neste sentido, para alguém receber a política pública, o outro tem que arcar com os custos e por isso, as disputas são sempre conflituosas. Como por exemplo, no Brasil, as políticas de demarcação de terras indígenas (LIMA; STEFFEN; D’ASCENZI, 2018). É importante ressaltar que, em sua maioria, estas políticas “atingem categorias do tipo das classes sociais ou alguma coisa próxima disso, ricos e pobres, grandes e pequenos, burgueses e proletariado” (LOWI, 1966, p. 8).

As políticas, na perspectiva de Lowi (1972), também podem ser do tipo regulatórias ou constitutivas. Esta primeira determina os modelos que regem a vida pública. Em geral, são pautas mais descentralizadas e pluralistas. Podemos assinalar como exemplo o Marco Civil da Internet. Já as constitutivas, regulam a política em si, estabelecendo, por exemplo, o equilíbrio entre judiciário, legislativo e executivo.

Como podemos observar, Theodore Lowi apresenta sua teoria a partir de objetivos, arenas e coerção, entretanto, faz-se necessário destacar outros enfoques. Um primeiro aspecto importante de diferenciação é se a política possui cunho universalista ou focalizada (SALAMA;

VALIER, 1997). Esta última tem como foco apenas grupos específicos, enquanto as universalistas possuem finalidade mais abrangente, agrupando o maior número de pessoas possível.

Outra perspectiva que precisamos indicar são os tipos de políticas que visam o reconhecimento. Este âmbito é pouco trabalhado na literatura que trata especificamente sobre políticas públicas, contudo, na filosofia política o tema é amplamente debatido. Em alguma medida, uma das explicações para esse fenômeno se debruça na perspectiva mais pragmática do chamado “campo das públicas” ao entender que esse enfoque pode aparecer em todos os tipos de políticas apresentados por Lowi. Entretanto, para compreendermos as ações afirmativas, precisamos desnuclearizar esta dimensão e trazê-la para discussão.

Ao realizarmos esse movimento não deixamos de lado a ideia de que as ações afirmativas possuem um caráter redistributivo como propõe Lowi. Pelo contrário, entendemos que, por se tratar de uma política de reserva, ela se enquadra na proposta do autor. Contudo, nosso argumento é que não há como entender esta modalidade apenas nesta estrutura redistributiva. E, por isso, devemos também mobilizar a teoria do reconhecimento.

Na filosofia política contemporânea, quem resgata o conceito de reconhecimento é o filósofo Charles Taylor, entretanto é na perspectiva de Axel Honneth e Nancy Fraser que a temática adquire um tratamento mais meticuloso (FERES; POGREBINSCHI, 2010). Como aqui estamos tratando de políticas públicas, não aprofundaremos as questões teóricas do campo da moralidade. Buscamos compreender, no debate, como podemos interpretar a perspectiva do reconhecimento nas políticas públicas. Com este intuito propomos a abordagem apresentada por Nancy Fraser (2001; 2006). Esta escolha se justifica pela concepção multidimensional de política pública apresentada pela autora, no qual as injustiças de status podem ser tão fortes quanto as econômicas.

Fraser (2006) trabalha com uma concepção de justiça bidimensional. Segundo a autora, vivemos em um dilema da redistribuição - reconhecimento porque existem indivíduos que sofrem injustiça cultural e econômica. Esse dilema perpassa dois caminhos. O primeiro é a desigualdade econômica que percorre as classes sociais. O segundo é a discriminação de grupos, por exemplo, raça ou gênero. No primeiro caso, é necessária uma quebra com a rigidez das classes sociais através de remédios redistributivos. No segundo caso, é essencial a afirmação e a valorização dos grupos discriminados.

Em um primeiro momento, esses dois caminhos podem parecer distintos. Contudo, a autora argumenta que esta é uma falsa antítese e que uma concepção de justiça completa deve trabalhar tanto com a redistribuição quanto com o reconhecimento (FRASER, 2006). Para tanto,

Fraser exemplifica com a questão das injustiças de gênero. No campo da classe social, gênero estrutura a divisão social do trabalho e atribui às mulheres, em sua maioria, ocupações relacionadas à baixa remuneração. Neste caso, será necessária uma política redistributiva que dê conta do baixo salário. Ao mesmo tempo será necessária uma política de valorização cultural tendo em vista que a injustiça de gênero permeia o androcentrismo. Ou seja, a construção de normas que privilegiam as mulheres.

A grande virada desta proposta é perceber os discursos culturais em uma chave de “padrões institucionais de valor cultural” (FRASER, 2001, p. 11). Neste âmbito, a falta de estima social não está somente no campo da cultura, mas sim em um mecanismo que limita a participação plena de determinados indivíduos na sociedade. Assim, “o reconhecimento inapropriado surge, em outras palavras, através do funcionamento de instituições sociais que regulam a interação segundo normas culturais que impedem a paridade” (FRASER, 2001, p.11).

Sem cunhar o termo “racismo estrutural”²⁹, Fraser (2001) exemplifica este mecanismo com as práticas policiais nas quais o fator “raça” se associa com o perfil de criminalidade. Por este ângulo, há um padrão perverso institucionalizado que vê os negros como criminosos e isso se reflete nas condutas dos policiais. Ademais, todo esse cenário impossibilita os afetados de participar em condições de igualdade na sociedade. Sendo assim, para remediar este tipo de injustiça seriam necessárias políticas de reconhecimento que desinstitucionalizassem esses valores.

Em uma tentativa de enquadrar as ações afirmativas na teoria proposta por Fraser (2001; 2006), podemos argumentar que essas políticas possuem a bivalência do reconhecimento e da redistribuição. Por um lado, são políticas que visam grupos que não acessam determinados bens e, por isso, mudam a estrutura econômica da sociedade. Ao mesmo tempo, buscam reduzir o padrão institucional que limita este acesso.

Observando o cenário brasileiro, Celi Pinto (2008) argumenta que as políticas de ações afirmativas apresentadas no país se dissociam da ideia de “identidade auto constituída” devido ao tipo de reconhecimento que pretende, através do Estado, superar a condição que se reconhece. Ou seja, ao assumir que um grupo não possui acesso a determinado bem, afirma-se

²⁹ “Racismo estrutural” é um termo que adquiriu popularidade através da obra de Silvio de Almeida chamada “O que é racismo estrutural”. Assim, De Almeida (2018) argumenta que, na sociedade brasileira, existem três tipos de racismo. O primeiro, denominado “racismo individualista” diz respeito a algo patológico e decorre dos preconceitos intrínsecos aos indivíduos. O segundo, “racismo institucional” denomina as condições de privilégios de grupos em relação a raça. E, por fim, o “racismo estrutural” representa toda relação de desigualdade de raça que se normalizam nas relações sociais. Críticos a essa concepção, argumentam que todo racismo é estrutural visto que esse está na base das relações sociais. Em nosso, caso o que estamos argumentando a normalização da associação entre pessoas negras e criminalidade.

a característica que gera essa falta e procura-se sobrepujá-la. Nessa esteira, a lei de cotas das universidades federais pode ser compreendida como uma política pela qual busca-se romper com uma estrutura social que dificulta a entrada de estudantes negros, indígenas, pessoas com baixa renda, pessoas com deficiência e estudantes de escola pública através do reconhecimento desta situação e a afirmação dos que sofrem com esta falta de estima social.

Assim, estamos tratando de uma política que rompe com status quo da universidade pública brasileira. Como veremos no capítulo 3, o processo da criação da lei 12.711/12 foi conflituoso em função, principalmente, do caráter racial da lei. Havia uma disputa de narrativa onde se discutia a necessidade da criação de cotas para pessoas pretas e pardas no Brasil. Este tema gerou um amplo debate e, ao final, criou-se uma subcota para este grupo. Neste sentido, destacamos a importância deste mecanismo como uma tentativa de romper com o racismo estrutural e redistribuir as vagas nas instituições de ensino superior federais.

Entender onde se enquadra a ação afirmativa nos tipos de política pública nos ajuda a observar os processos de implementação da lei de cotas. Entretanto, pela complexidade do campo, precisamos compreender o que estamos chamando de “implementação”. Do mesmo modo, é necessário observar o papel desta etapa no contexto do ciclo da política pública. Este será o tema da próxima seção.

2.3 Ciclo da política pública como ferramenta analítica

Como já observamos nas seções anteriores há um cenário complexo quando falamos de políticas públicas, por isso as análises geralmente se ambientam através do “ciclo da política pública”. Inicialmente, esta teoria tinha como proposta entender a política pública por três eixos sequenciais: formulação, implementação e avaliação. Assim, a fase de formulação constituiria o momento da transformação de um problema em agenda política e a criação de uma solução. A implementação seria a ocasião de pôr em prática o desenho apresentado na etapa anterior. Já a avaliação observaria o resultado do programa.

Com o amadurecimento do campo, esta estrutura foi redesenhada por alguns teóricos. A fase de “formulação”, por exemplo, foi seccionada nas seguintes etapas: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação e seleção de opções como processos isolados (SOUZA, 2007). Em adição, Stephen Ball e Richard Bowe (1992;1994) identificaram uma etapa anterior

à formulação que denominaram como “intended policy”³⁰. Neste âmbito, os autores observaram que a produção da política pública ocorre a partir da intenção de fazê-la.

É importante ressaltar que estas perspectivas não são consensuais no campo. Pires, Lopez e Silva (2010) criticam a resolução de problemas a partir da perspectiva dualista “objetivo-resultado” e da ideia de um ciclo da política pública linear. Há um questionamento se de fato as etapas de formulação, implementação e avaliação acontecem de forma isolada e sequencial. O argumento para a indagação está debruçado na complexidade dos processos em que políticos, sociedade civil, gestores e grupos de interesses disputam as tomadas de decisões. Neste sentido, o desenho de um programa que já está em fase de implementação pode ser alterado caso se constate algum erro ou outra necessidade de mudança. Por esse ponto de vista, as três etapas do ciclo se misturam e não é possível identificá-las de forma isolada.

A tomada de decisão é ponto-chave para compreender o presente argumento. Se pressupusermos que há uma estrutura linear do ciclo, as deliberações serão concentradas em cada uma das etapas, sem influência uma na outra. Principalmente, porque os atores serão distintos (ARRETCHE, 2001). O momento da implementação, aqui, seria apenas um estágio de execução do desenho apresentado na formulação. Por outro lado, ao considerarmos que não há uma estrutura linear no ciclo da política pública, estamos admitindo que há influência de uma etapa na outra. Assim, as decisões e o próprio desenho da política pública não serão fixos e poderiam ser modificados a cada momento tanto por atores da formulação, quanto da implementação. Nessa perspectiva, os estágios são fluidos e estão em contestação o tempo todo.

Levando em consideração a complexidade do campo, percebemos que esses dois formatos podem acontecer simultaneamente. Pensando o objeto desta pesquisa, podemos afirmar a existência de um duplo movimento. Primeiro, na direção de que os formuladores possuem influência sobre o andamento da implementação. Tal indicação se baseia no próprio formato da política pública. Por se tratar de uma lei no processo legislativo, os parlamentares conseguem modificá-la. Neste sentido, argumentamos que a formulação é um momento em disputa ao longo de toda a conjuntura da implementação da lei 12.711/12. Este cenário foi de fato uma realidade na implementação da lei. Aprovada em 2012, seu desenho foi mantido até o ano de 2016. Após essa data, houve a inclusão de um novo grupo beneficiário das ações afirmativas, pessoas com deficiência. Consequentemente, o processo de implementação teve que ser reestruturado³¹.

³⁰ O trecho correspondente na tradução é “política pretendida”.

³¹ Este tema será mais aprofundado no capítulo 4 e 5.

Por outro lado, por se tratar de uma política pública formulada via legislação, os implementadores não conseguem modificar a estrutura imposta por esta. Podemos exemplificar com o caso da Universidade Federal Fluminense (UFF). No primeiro ano de implantação da lei de cotas, os gestores aprovaram um modelo de *caput* redesenhado onde havia uma separação entre escola pública federal e estadual. Contudo, essa modelagem sofreu processo na justiça e a UFF teve que voltar a incluir apenas “estudantes de escola pública”, como previa a lei³².

Este caso nos chama atenção devido à tentativa de modificação da política pública pelos implementadores. No referido caso, os gestores da universidade entendiam a categoria “estudantes de escola pública” como uma problemática na lei e, para corrigi-la, criaram novas categorias. É importante ressaltar que esse processo ocorreu em uma universidade no estado do Rio de Janeiro onde existe um número alto de escolas federais conhecidas pelo alto grau de excelência. O que demonstra, também, uma das preocupações que irá permear toda a análise, a regionalidade em uma lei federal.

Com a proposta de observar o momento da implementação para compreender a inserção e os desdobramentos da lei de cotas nas universidades federais, a presente análise leva em consideração a complexidade de uma política pública que é, em seu desenho, fixa para os implementadores e mutável para os formuladores. E, portanto, compreende-se as limitações do ciclo da política pública para análise deste objeto, utilizando-o apenas como ferramenta analítica. Faz-se necessário, a partir deste momento, nos debruçarmos em como trataremos a fase da implementação. Este será o tema das próximas seções.

2.4 Avaliação da implementação: processos para além dos resultados

Ao longo do tempo, os estudiosos de políticas públicas perceberam que as análises de formulação e de impacto não respondiam completamente aos desdobramentos da política. Por isso, foi necessário “abrir a caixa preta da execução que, até então, supostamente funcionaria apenas como uma máquina para execução de atividades previamente determinadas” (LOTTA, 2019, p.14). A análise do processo de implementação se insere neste contexto.

³² Essa questão nos apareceu durante a primeira tentativa de realização da presente pesquisa. Inicialmente, iríamos realizá-la nas universidades do Rio de Janeiro e por isso, visitamos a UFF em busca das atas que não estavam online. Quando chegamos na instituição, uma burocrata nível de rua nos atendeu e informou que estavam sob sigilo jurídico e explicou que isso ocorreu porque houve essa tentativa de mudança na lei nº12.711/12.

A definição de implementação advém da palavra implemento, ou seja, fazer algo acontecer (SPINK; BURGOS, 2019). Esta pode ocorrer por dois caminhos. O primeiro se realiza a partir do plano que resulta da formulação da política pública e assinala as diretrizes que esta deve seguir. O segundo decorre dos recursos e atores envolvidos no processo. Ambos estão incluídos em um tecido onde decisões, desenho e recursos promovem resultado circunstancial.

Nesta perspectiva, Eugene Bardach (1977) apresenta o processo de implementação como um “jogo” no qual interesses, táticas e incertezas estão postas à mesa para serem jogadas. Assim, o andamento da implementação atravessará não só ideologias, desejos e predileções dos agentes envolvidos nesse jogo, mas as estratégias empenhadas por estes para concretizar a política pública. Este “jogo de implementação” acontece através de diretrizes pré-estabelecidas. Serão elas que darão base para a transformação da política em um plano. O presente momento é conhecido como um espaço onde a ação de uma autoridade governamental cria as condições iniciais para colocar determinada política em execução. A implantação, nesta perspectiva, se observa após a determinação das premissas, ou seja, das regras do jogo.

Esta abordagem propõe observar a interação entre formuladores, gestores, regras e grupos de interesse. A implementação, portanto, é “resultado de um processo de interação entre a estrutura normativa da política pública e as características dos espaços de execução” (LIMA; D’ASCENZI, 2014, p.54). Neste processo sempre há uma hierarquização do que se deve fazer e como irá ocorrer a partir da dimensão interpretativa dos gestores. Do mesmo modo, a estrutura organizacional limita ou amplia esta interpretação.

“Por um lado, o plano define a arena na qual o processo ocorre, o papel dos principais atores, as ferramentas permitidas de ação e a alocação de recursos, e oferece uma definição para o problema social. Por outro lado, a execução promove a adaptação dos objetivos e das ferramentas de gestão à realidade social” (LIMA; D’ASCENZI, 2014, p. 53).

A presente pesquisa se debruça neste aporte teórico. Entendemos que a lei nº 12.711/12 estabeleceu as diretrizes para implementação das ações afirmativas nas universidades federais. Contudo, partimos da premissa de que o ambiente e as estratégias utilizadas por cada gestor nas distintas universidades brasileiras serão heterogêneos. Busca-se, por este ângulo, entender quais sentidos foram dados à política pública ao ser colocada em prática.

Com base nas afirmações acima, faz-se necessário distinguir a análise do processo de implementação das avaliações de impacto. Esta última tem o objetivo de observar os efeitos e resultados da política pública em uma população. Em geral, este tipo de investigação ocorre após a realização do programa e tem como premissa averiguar a sua eficiência e eficácia, bem

como se a execução atingiu seus objetivos (DRAIBE, 2001). Em contrapartida, as avaliações do processo de implementação estão focadas no momento que a política é posta em prática e no seu desenvolvimento. São levados em consideração os processos de tomada de decisão, estratégias, resoluções e seus desdobramentos (PEREZ, 2007). Neste âmbito, as avaliações de processo teriam por objetivo “detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que um programa atinja seus resultados da melhor maneira possível” (DRAIBE, 2001, p. 20).

Os desdobramentos e os resultados da política pública são levados em consideração. Entretanto, este não é o foco da análise. Ao realizarmos uma “avaliação de processo de implementação” estamos centralizando o papel das ideias, as relações e a esfera organizacional onde se encontram a implantação da política pública.

“Partimos do pressuposto de que ideias importam para esse processo, pois é com base nelas que os atores estipulam as diretrizes prioritárias e as formas de implementação. Claro que as ideias não operam num vácuo, mas influenciam as políticas conforme o contexto político, social e organizacional no qual atuam coletivamente os atores com poder para defini-las” (OLIVEIRA; COUTO, 2019, p. 68).

Não podemos deixar de afirmar que o processo de implementação necessariamente interfere na avaliação final da política pública. Há um fenômeno chamado “efeito social da implementação” onde espera-se que uma política tenha repercussão a partir da trajetória da identificação social do sujeito (PIRES, 2018). Nesta perspectiva, Pires (2018) argumenta que este efeito possui desdobramentos materiais e simbólicos. Quanto ao efeito material, dependendo de como a política é implementada, ela pode criar, de forma não esperada, barreiras no acesso. O efeito simbólico parte do princípio de que o Estado é força geradora de legalidade. Assim, a legitimação ocorre através da imposição de determinada política.

O processo de implementação, neste âmbito, é definido como “difícil, frustrante e imprevisível do ponto de vista do formulador” (LIMA D’ASCENZI, 2019, p. 128). Isto ocorre porque os resultados podem ser distintos caso a caso e nem sempre correspondem aos desejos de quem desenvolveu a política pública. Em algumas circunstâncias, o empreendedor da política passa a ser apenas expectador da sua própria criação e, por isso, um resultado desviante pode frustrá-lo.

Este ponto de distanciamento e aproximação do plano ao projeto implementado tem sido muito pesquisado ao longo da formação do campo das políticas públicas (PIRES, 2018; MENDES; SORDI, 2013). Compreendemos que em nosso objeto de pesquisa este tipo de investigação se desenvolve de forma mais complexa. Nesse sentido, observaremos na próxima

seção as abordagens de estudo da implementação encontradas na literatura, bem como a nossa proposta para um exame deste processo.

2.5 Uma lacuna entre top down e bottom up

Os estudos sobre implementação foram se modificando conforme o campo se estruturava. Suas origens têm sido elaboradas a partir de conceitos teóricos e metodológicos da Ciência Política e da Administração Pública, além de inspirações no Direito e na Sociologia (LOTTA, 2019). Atualmente, na literatura, podemos encontrar quatro gerações desse desenvolvimento que possuem sua organização diferenciada pelos tipos de abordagens que se deve pesquisar. Neste sentido, o olhar se volta para quem implementa a política pública e como a concebe.

A primeira geração buscava identificar as barreiras na execução da política pública através de apenas uma instância decisória e seu principal objetivo era observar os “desvios de rota” dos burocratas (GOMES, 2019). O momento da inauguração do campo de estudos de implementação deriva de uma concentração de pesquisas sobre avaliação no qual grande parte dos resultados assinalava para um afastamento dos objetivos e dos efeitos obtidos (ARRETCHE, 2001). A preocupação, aqui, ocorria através da norma e estava, por conta de uma tradição weberiana, centrada no Estado (LOTTA, 2019).

Os estudos de Pressman e Wildavsky estão inseridos neste contexto. Em seu livro “Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland³³”, escrito em 1972, discute o estímulo ao emprego de minorias da Agência de Desenvolvimento Econômico de Oakland. A obra ficou conhecida como um dos marcos fundadores do campo de implementação. Sua análise buscava compreender o motivo do fracasso de uma política que, na teoria, tinha tudo para dar certo. Mesmo com o alinhamento das esferas públicas e privadas envolvidas no projeto, recursos assegurados e um desenho institucional moderno, esta política pública não gerou os resultados esperados. Do ponto de vista de Pressman e Wildavsky (1972) o insucesso seria motivado por componentes apreendidos na execução da política. Esta constatação gerou uma virada nos estudos sobre políticas públicas que, até então, buscavam observar apenas fatores externos à implementação.

³³ A tradução corresponde a: “Como grandes expectativas em Washington são frustradas em Oakland”

A partir deste panorama, a primeira geração de estudos sobre implementação ficou conhecida na literatura como Top-Down. O termo “de cima para baixo” foi cunhado justamente por concentrar seu foco nas decisões tomadas pelos gestores com maior poder de decisão. Esta abordagem, afirma que o processo é altamente hierarquizado e sem muito espaço para deliberações que acontecem fora do estatuto que rege a política; concentrando a atenção no desempenho a partir de regras, estruturas organizacionais e estatutos.

“Parte-se da interpretação de que a estrutura legal criada irá definir o comportamento dos que estão submetidos a ela. Sendo assim, o foco da abordagem é a norma, a formalidade. A causa do sucesso ou da falha das políticas estaria na forma que se deu à política pública e seus processos” (SPÍNOLA; OLLAIK, 2019).

Em contrapartida, a segunda geração procurava superar a visão extremamente pessimista da anterior elaborando pesquisas a partir de uma perspectiva mais comparativa. Esta proposta analisa os burocratas que implantam a política pública na ponta da instituição e ficou conhecida na literatura como Bottom-Up, ou seja, “de baixo para cima”. Seu principal objetivo era mostrar que, além da estrutura organizacional da política pública, havia uma dimensão subjetiva.

Seu precursor, Michael Lipsky publicou, em 1980, o livro “Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services” onde argumentava que existiam outros atores nos quais a abordagem Top-Down não levava em consideração. Segundo Lipsky (2019) sua principal inquietação estava relacionada com os funcionários públicos que precisam tomar decisões rápidas e não podem esperar a resolução de seus chefes como policiais, assistentes sociais e professores. Estes profissionais foram denominados de “burocratas nível de rua”.

Lipsky (1980) argumenta que o Estado propicia serviços por meio dos indivíduos. Por isso, determinadas decisões acabam sendo tomadas durante o dia a dia por funcionários que estão sob pressão e com metas a serem cumpridas. Do mesmo modo, o autor observou que a subjetividade do indivíduo influencia nestas decisões. Em alguns casos, os burocratas nível de rua fazem suas avaliações com uma lente estereotipada. Por este ângulo, a implementação possui, além das atribuições técnicas, um aspecto criativo (OLIVEIRA; CARVALHO, 2017).

Assim, Bottom-up apresenta uma análise a partir dos sistemas criados pelas deliberações e estratégias dos implementadores que estão em posições mais baixas no processo. Os burocratas nível de rua recebem as diretrizes da política e são seus agentes de implementação e por isso, podem desviar as intenções dos burocratas com maior nível hierárquico.

Segundo esta vertente, o trabalho desses agentes se torna importante porque eles gozam inevitavelmente de discricionariedade na forma como conduzem suas atividades cotidianas e executam os comandos legais e hierárquicos. Isto se deve às condições sob as quais esses agentes da linha de frente desempenham suas funções,

marcadas por objetivos ambíguos, um emaranhado de regras complexas, excesso de demanda, escassez de recursos, distância da supervisão hierárquica, e em interações face a face com os destinatários da ação pública. Em função dessas condições, esses agentes se encontram em meio a um contínuo exercício de acomodação entre o desiderato formal e as condições reais e específicas da execução (PIRES, 2019, p. 34).

Em alguns casos, a perspectiva Top-down desenvolve vantagens, principalmente quando há uma legislação que ordena a política pública ou quando o acesso aos dados é limitado. Por outro lado, a abordagem Bottom-up é utilizada em situações nas quais há um grande número de atores e instâncias de poder dentro da instituição.

A terceira se debruçou em estudos empíricos combinando as duas abordagens anteriormente desenvolvidas. Iniciada nos anos 1990, esses estudos buscavam sair da dicotomia proposta nas abordagens Bottom-up e Top-down. Em adição, procuravam desvencilhar-se das perspectivas de contraposição entre implementação e formulação, entendendo-os como constantes (LOTTA, 2019). Conseqüentemente, a preocupação central desses pesquisadores é a criação de um modelo mais compacto de análise de implementação

Atualmente, os estudos estão na quarta geração e buscam uma análise com múltiplas abordagens, possuindo influência em diversos campos do saber. Nesta proposta, a atenção se debruça nos arranjos institucionais e nas capacidades estatais. Estas correntes romperam com a observação apenas de resultados alcançados e procuram tornar mais complexo o processo de implementação (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Assim, a tomada de decisão começa a ser combinada com os instrumentos da ação política, a relação entre atores e os modelos gerenciais (LOTTA, 2019).

As abordagens Top-down e Bottom-up ainda são muito utilizadas na análise científica (GOMES, 2019; PEREZ, 2007; PIRES, 2019). Recentemente, no entanto, as pesquisas em políticas públicas também procuraram observar um outro ator importante no processo de implementação, o burocrata de médio escalão³⁴. Estes funcionários estão estabelecidos no meio da hierarquia da organização, podendo ser exemplificados na figura de diretores, gerentes, supervisores e cargos onde há um papel relacional tanto com os burocratas de alto escalão quanto com os pertencentes da base (PIRES, 2012). Ou seja, estão subordinados a alguém ao mesmo tempo que são encarregados de outros funcionários.

Apesar dessa posição na instituição, quando estudados comparativamente, os BMEs apresentam heterogeneidade em relação aos vínculos institucionais, cargos e funções exercidas (FREIRE; VIANA; PALOTTI, 2015). Esses funcionários incorporam, no momento da

³⁴ Doravante BME

implementação, um papel importante de traduzir os planos da organização e de articulação com os atores envolvidos. Neste âmbito, a atuação é concebida dentro de uma dicotomia entre a função técnico-gerencial e a técnico-política. A primeira, concentrada nas estratégias, procedimentos e ações rotineiras da organização; a última, focada nas barganhas e influências desses burocratas (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

Em uma tentativa de enquadramento dos burocratas de médio escalão no Brasil, Pires (2018) assinala que podemos encontrar três características. A primeira se baseia na afirmação de que os BMEs são funcionários que advém da própria instituição. O segundo atributo é a rotatividade dos titulares no cargo, permanecendo, assim, menos tempo na posição se comparados com os outros funcionários. Em terceiro lugar, não há uma rotina de tarefas típicas, sendo estas modificadas a todo o momento. Assim, podemos argumentar que esses trabalhadores possuem conhecimento específico organizacional por já estarem participando da organização antes de ocupar o cargo. Do mesmo modo, por conta da rotatividade de funções e tarefas, não é possível afirmar que há um ciclo de continuação das atividades empregadas.

Quanto ao grau de influência, Novato, Najberg e Lotta (2020) afirmam que esses funcionários atuam de forma efetiva tanto no campo organizacional quanto no político. Este estágio de intervenção diz respeito à estrutura encontrada pelos burocratas de médio escalão onde desenvolvem um papel crucial de gerenciar as lacunas entre regra e execução. Dessa maneira, os BMEs são entendidos a partir de ações como “endosso, refinamento e condução” da viabilidade do projeto, além de “identificação, destinação e destinação” do que se pode trabalhar dentro da estrutura organizacional (KURATKO et al, 2005, p. 712).

Segundo Alamsjah (2011) os burocratas de médio escalão buscam observar mais de perto o que pode ser feito na instituição a partir de seus pontos fortes. Além disso, o autor argumenta que o sucesso de uma implementação está intrinsecamente ligado ao envolvimento proativo desses agentes. Nesta perspectiva, a atuação dos BMEs depende diretamente do contexto institucional e da conjuntura política.

Nesta pesquisa, consideramos os burocratas de médio escalão como funcionários que estão alocados em ocupações que funcionam como elo entre os que se encontram no topo da hierarquia institucional e burocratas nível de rua. Do mesmo modo, consideramos esses agentes como atuantes nos processos de implementação tanto em relação a articulações políticas quanto a organização do aparato institucional. Faz sentido, agora, pensarmos como se desdobra este arranjo em um ambiente como os das universidades federais brasileiras.

Ao realizar um estudo de caso sobre a implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) na Universidade Federal

de Goiás, Novato, Najberg e Lotta (2020) encontram quatro aspectos fundamentais para compreender o papel dos BMEs nas instituições de ensino superior. O primeiro diz respeito aos fatores organizacionais da própria universidade como estrutura física e recursos. O segundo traz a dimensão dos procedimentos realizados por estes burocratas no momento da implementação do REUNI. O terceiro observa qual a compreensão desses atores sobre a regulamentação, formulação e planejamento da política pública. E, por fim, a relação entre os BMEs e o Estado no tocante à autonomia fornecida para implementar a política pública.

A presente pesquisa, em alguma medida, também busca observar estes aspectos. Entendemos os pró-reitores de graduação como burocratas de médio escalão que exercem um papel fundamental de articulação dentro da instituição de ensino superior. Sua função na implementação das políticas universitárias perpassa a execução dos assuntos deliberados nos conselhos superiores, a tradução das normas outorgadas *ad referendum* da reitoria e a sistematização, conjuntamente com os diretores e outros pró-reitores, do funcionamento destas.

A implementação da lei nº12.711, como veremos no capítulo 5, permeou todas estas questões. A perspectiva dos pró-reitores de graduação, neste sentido, se torna fundamental para compreender os aspectos institucionais e políticos que foram mobilizados no momento em que se coloca a política em prática. Como já foi assinalado anteriormente, entendemos esta etapa como um jogo onde diversos atores estão, a partir das regras, jogando de forma distinta. Os pró-reitores traduzem e executam de forma contextual a partir de suas relações com a instituição e com os outros *players*.

Por se tratar de um objeto ainda pouco estudado, não encontramos muitas pesquisas que observem o perfil e as funções dos BMEs nas instituições de ensino superior. Em busca de auxiliar nessa caracterização, Andreza Sousa (2019) realizou um estudo de caso sobre a implementação do REUNI a partir da perspectiva dos burocratas de médio escalão na IFES do Rio Grande do Norte. Como resultado, a autora percebe que as ocupações são definidas com base em três aspectos: organizacional, político e relacional.

Quanto ao político, percebe-se que os funcionários analisados sugerem a forma com que serão conduzidas as diretrizes dos equipamentos públicos, mas a decisão final cabe aos conselhos superiores. Atenta a esse ponto, Andreza Sousa (2019) mostra que durante a implementação há uma intensa articulação entre BMEs, reitores, professores e diretores com objetivo de criar regulamentações que irão permear todo o processo. Por outro lado, no âmbito organizacional, esses burocratas acabam coordenando os programas deliberados pelos colegiados de forma mais autônoma, lidando, principalmente, com convênios e com o patrimônio da universidade.

Sousa (2019) também destaca que os BMEs, na IFES pesquisada, mantêm pouco contato com o público-alvo das políticas universitárias, sobretudo, porque suas funções estão mais voltadas à instituição em si. Nesta relação institucional, a autora destaca que apesar de ambos serem concursados, os funcionários de médio escalão, em geral, exercem os cargos de forma temporária, voltando, assim, para seus postos como burocratas nível de rua.

Tendo em vista a sua ocupação, os pró-reitores de graduação abarcam essas particularidades. Primeiramente porque ocupam esse posto de forma temporária, em média, o mandato é de 2 a 3 anos. E, por fim, voltam aos cargos obtidos através de concurso na universidade, como professores ou técnicos administrativos. É importante, portanto, ressaltar que nas instituições de ensino superior público, objeto da presente pesquisa, não existe concurso para o cargo na pró-reitoria. Sendo assim, estes BMEs são agentes concursados reconhecidos pela comunidade acadêmica para ocuparem esta função.

2.6 Os burocratas do nosso campo

Com base no que foi exposto na introdução da presente tese, nosso campo compreendeu entrevistas com burocratas envolvidos no processo de implementação. Em um primeiro momento, entrevistamos apenas pró-reitores de graduação. Acreditávamos que esses atores seriam importantes na tentativa de entender o processo de implementação da lei nº 12.711/12. Entretanto, durante a realização das entrevistas, percebemos que também era necessário entrevistar outros burocratas que participaram ativamente do processo.

Nosso universo de entrevistados consiste em: 1) quatro pró-reitores inseridos em pró-reitorias de assuntos estudantis e pró-reitorias de graduação; 2) um representante do Conselho Universitário, membro da comissão de análise das políticas de ação afirmativa e participante das comissões de heteroidentificação; 3) um assessor em um órgão que auxilia na implementação de ações afirmativas e membro de comissões de heteroidentificação; 4) um representante no Conselho Universitário e 5) um presidente da comissão de ações afirmativas na pós-graduação, chefe no departamento que atuava e membro da comissão de heteroidentificação.

Em um primeiro momento, buscamos compreender se de fato nossos entrevistados se enquadravam na teoria dos BMEs. Como vimos, na perspectiva de Pires (2018) os BMEs são funcionários que constituem o quadro permanente da instituição e assumem cargos temporários

com funções menos específicas do que as que possuía antes. Além disso, Novato, Najberg e Lotta (2020) salientam que, em uma instituição de ensino superior, são classificados como BMEs os pró-reitores, diretores de unidades acadêmicas e gestores com função gratificada.

Sob a ótica de Pires (2018), todos os nossos entrevistados se enquadram na categoria de BMEs. Entretanto, se observamos sob a perspectiva de Novato, Najberg e Lotta (2020), apenas os pró-reitores e o entrevistado que ocupava o cargo de chefe de departamento se classificam como BMEs. Por isso, recorremos a nossa primeira pergunta do roteiro das entrevistas que tinha como objetivo analisar as trajetórias dos entrevistados. Ao observar as respostas, percebemos que apenas o burocrata representante do conselho universitário não se enquadrava na perspectiva dos BMEs.

Nesse sentido, na fala de nossos entrevistados, o papel de intermediário da implementação está tanto nos cargos de pró-reitorias quanto nos burocratas alocados em comissões que acompanham a implementação. Dessarte, compreendendo que as comissões de heteroidentificação fazem parte dos desdobramentos da implementação das ações afirmativas, também incluímos os burocratas que participavam desse processo.

A partir desse cenário, o único burocrata entrevistado que não se enquadra na teoria dos BMEs é o que ocupou apenas o cargo de representante no conselho universitário. Em um primeiro momento, indagamos se havia a necessidade de excluí-lo de nossa análise. Contudo, como observamos na introdução da presente tese, por objetivarmos compreender o processo de implementação da lei nº 12.711/12, iremos incluir a entrevista no universo de análise.

Como trabalhamos com a “entrevista compreensiva” e essa pressupõe um rompimento de hierarquia nas etapas de pesquisa, ao longo das entrevistas compreendemos que seria necessário mobilizar mais duas teorias. A primeira é a teoria da burocracia representativa, no qual se propõe analisar os burocratas a partir de seu papel de representação a determinada camada social e o reflexo deste lugar. Assim, na literatura, há dois tipos de burocracia representativa: a passiva e a ativa. Sendo a primeira aquela que observa se os burocratas empenhados em determinada política pública representam, em uma perspectiva sociodemográfica, a população alvo que o serviço é prestado. Já a segunda, procura analisar a representatividade dos burocratas e as suas decisões em como opera a burocracia (FERREIRA; LOTTA, 2016).

A ideia da burocracia representativa nos auxilia em compreender uma parte do perfil de nossos entrevistados, em especial, um burocrata que iniciou sua vida universitária através da política de cotas raciais. Além disso, três burocratas se declaram pesquisadores da área e quatro

como ativistas da política de cotas. Nesse âmbito, também escolhemos mobilizar a teoria de ativismo na burocracia pública.

Em uma perspectiva menos ampla, a ideia de ativismo na burocracia engloba membros de movimentos sociais que se incorporam ou são incorporados aos quadros das instituições que fazem parte do ativismo daquele movimento. Esse processo “permite tentar influenciar o governo a um baixo custo para os movimentos sociais” (FERREIRA; LOTTA, 2016, p.15). Por outro lado, Rebecca Abers (2012) argumenta que não é necessário que o burocrata seja membro de um movimento social e, sim, que tenha compromisso individualizado com a política pública que está atuando.

Enquanto naqueles trabalhos, eu presumia que um ativista deveria pertencer a uma rede de movimento social, neste proponho ampliar a compreensão do ativismo. Entendo-o como um tipo de ação que visa promover projetos políticos ou sociais percebidos pelo ator como de natureza pública ou coletiva. Tal definição de militância independe da participação direta em movimentos sociais, podendo ser resultado do que Lichterman (1995) chamou de compromissos individualizados. (ABERS, 2012, p. 148)

Quando pensamos as políticas de ação afirmativa, em específico a implementação da lei de cotas, percebemos que essa ideia do ativismo para além do movimento social se faz presente. Todos os nossos entrevistados assinalaram que possuíam um compromisso com o sucesso da legislação. Além disso, cinco de nossos entrevistados participaram efetivamente da criação de ações afirmativas em suas instituições antes de aprovação da lei nº12.711/12.

Eu também aprendi que é importante você mudar as coisas no Brasil. Você tem que fazer alguma coisa para mudar o problema do racismo no Brasil. Aí teve a conferência de Durban em 2001. Daí percebemos uma coisa positiva que é a gente lutar por ações afirmativas para negros e indígenas. Então, desde 2001, eu comecei a participar de um grupo do ANDES e da minha Associação docente e aí comecei a estudar essa questão do racismo e tal das cotas nas universidades. E de fato, viemos a implementá-las depois. (Burocrata 1 da UFSC).

Foi um grupo de trabalho, que foi montado em 2003, 2002 na verdade, porque antes da formação do grupo de trabalho, a discussão das cotas começou a vir primeiro em um grupo pequeno. Nós temos um trabalho diferente aqui, a gente tinha um certo apoio da Reitoria, então, nós trouxemos pessoas de várias partes do Brasil. A cada três meses nós trazemos um pesquisador, ou alguém que estava envolvido com a discussão, para fazer um seminário na universidade. Antes da gente elaborar o nosso plano. Então, quando a gente começou a pensar nisso, primeiro a gente resolveu de ouvir os nossos pares das outras universidades onde estava acontecendo ou já tinha acontecido esse processo. (Burocrata 2 da UFPA).

As falas acima refletem esse panorama. O burocrata da UFSC enfatiza a importância de sua própria educação e o compromisso com a política de ações afirmativas. A Conferência do Durban, para o burocrata, foi um fator fundamental para alavancar seu engajamento na

universidade em prol das cotas. Por outro lado, o burocrata da UFPA narra a sua participação no processo de formulação das ações afirmativas na instituição. Destacando, principalmente, a sua inserção em um grupo para debater esse processo.

Em ambos os casos, os entrevistados assinalaram que havia um ambiente institucional favorável a criação de ações afirmativas e, por isso, havia uma certa facilidade em pautar a temática nos conselhos. Esse cenário não se repete quando observamos a fala do burocrata da UFRJ. Segundo essa, não havia no quadro de funcionários institucional um número significativo de pessoas que defendiam as políticas de ação afirmativa. Assim, o burocrata se entendia como atípico.

Eu sou atípico porque eu era favorável a cotas. Eu acho que a universidade tem uma função social acima de tudo. Ela é pública, mas não é gratuita e custa muito dinheiro aos brasileiros. E ela deve ser voltada para formação. A universidade do jeito que foi criada e concebida, em especial a nossa, ela sempre foi para uma elite. Não necessariamente uma elite cultural, mas uma elite econômica. [...] Então, eu acho que a universidade não deveria ser para uma elite econômica. (Burocrata 1 UFRJ).

A fala do burocrata mostra justamente seu posicionamento ativista dentro da instituição. Em especial, as suas convicções em relação ao caráter elitista da instituição de ensino o qual se encontrava.

Combinando as duas teorias de “burocracia ativista” e de “burocracia representativa, conjuntamente com a fala de nossos entrevistados, observamos que nosso campo possui nuances quando se trata de pensar no processo de implementação da lei nº12.711/12. Em especial porque a temática das ações afirmativas quando analisada a partir da interação com a sociedade civil é uma causa contenciosa. E, em adição, porque todos os burocratas assinalaram serem a favor das cotas.

Compreendendo que nosso campo reflete ambas as teorias e que todos os nossos entrevistados, em alguma medida, exercem o papel de intermediário da implementação, buscaremos, assim, analisar o objeto da presente tese a partir dessa perspectiva. Nesse sentido, enfatizamos para investigar o processo de implementação da lei de cotas faz-se necessário um olhar que englobe as estratégias e barganhas dos burocratas que desejam o sucesso da política pública.

3 SOBRE A LEI N° 12.711/12: FORMULAÇÃO E A ADESÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR FEDERAIS

Como observamos na introdução da presente tese, muitos debates foram levantados durante a tramitação da n°12.711/12. Havia um entendimento entre os parlamentares do Congresso Nacional de que a criação de políticas de ação afirmativas para o ensino superior era complexa e necessitava de um aprimoramento técnico (MIRANDA, 2018). Essa concepção refletiu, em alguma medida, no tempo de tramitação da lei que durou, se pensarmos em relação ao PL que leva o nome da lei, treze anos.

Quando fazemos essa observação, estamos argumentando que a lei n°12.711/12 pode ser entendida em dois momentos. O primeiro, quando se protocola o PL n° 73 em 1999 e seu arquivamento logo em seguida. E um segundo, sucedido após a apresentação da proposição n°3627, em 2004, onde a proposta começa a tramitar de fato. Nesse sentido, o presente capítulo tem como objetivo compreender essas nuances da tramitação. A principal justificativa para essa análise se debruça na ideia de que o resultado da formulação da lei incide diretamente no processo de implementação.

Como observamos no capítulo 2, a formulação de uma política pública consiste no momento em que um determinado problema se torna parte da agenda política e começam a buscar soluções. Do mesmo modo, conforme foi apresentado nos primeiros capítulos da presente tese, compreendemos que as ações afirmativas podem possuir diversos grupos-alvos e formatos. Por isso, a primeira seção deste capítulo procura realizar um diagnóstico dos Projetos de Lei que haviam sido protocolados antes de 2004 e seus respectivos formatos. Ao fazermos essa observação, atentamos para discussões em torno da compreensão do que é ação afirmativa.

Em adição, entendemos que o fomento da tramitação desses projetos faz parte de um longo processo de expansão das instituições de ensino superior, especialmente após 2008, com a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Por essa razão, na segunda seção, procuramos analisar as políticas voltadas para a educação federal superior e seus desdobramentos para as universidades federais. Essa contextualização se faz relevante na medida em que as falas dos entrevistados, encontradas no capítulo 5, transcorre todo esse panorama.

Ademais, buscamos, na terceira seção, compreender como a lei n°12.711/12 adquire seus contornos finais. Observamos, em especial, as emendas e os debates realizados em torno dos Projetos de Lei. Após esse debate, analisamos a recepção da legislação entre os burocratas

das universidades federais. Esse exame tem como objetivo compreender as nuances apresentadas pela própria estrutura da lei e o que já se praticava nas instituições de ensino superior.

3.1 Primeiros Projetos de Lei protocolados com a temática de ação afirmativa para o ensino superior no Congresso Nacional

Os primeiros Projetos de Lei protocolados no Congresso Nacional com objetivo de instituir ações afirmativas datam de 1983. Na ocasião, o então deputado Abdias do Nascimento, filiado ao Partido Democrático Trabalhista (PDT), apresentou a proposição nº 1332 que buscava criar uma “ação compensatória visando a implementação do princípio de isonomia social do negro em relação aos demais segmentos étnicos brasileiros.” (BRASIL, 1983). Para tanto, era necessário reservar vagas para este grupo em postos de trabalho e no ensino superior. Além disso, a proposta assinalava a criação de políticas de cuidado relacionadas à abordagem policial, materiais didáticos antirracistas e disciplinas sobre cultura africana nas universidades. Contudo, mesmo tendo sido aprovado em todas as comissões da Câmara dos Deputados, o projeto não foi aprovado.

Doze anos depois, em 1995, a senadora filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT), Benedita da Silva, protocolou dois projetos com objetivo de instituir ações afirmativas no ensino superior. O primeiro, sugeria reservar 10% das vagas nas universidades públicas para estudantes autodeclarados negros e o outro, propunha o mesmo percentual para estudantes de escola pública. Do mesmo modo que a proposta de Abdias do Nascimento, ambos os projetos foram recusados.

Pauta urgente dos movimentos negros onde Benedita da Silva³⁵ e Abdias do Nascimento³⁶ eram militantes, as propostas desses parlamentares consideravam as desigualdades raciais brasileiras. Como apresentado no capítulo 1, o debate sobre as ações afirmativas foi trazido, nos anos 40, pelos coletivos negros, entretanto, ainda não havia um

³⁵ Além de ser a primeira mulher negra a ingressar na câmara dos vereadores do Rio de Janeiro, Benedita da Silva fazia parte da articulação entre movimentos negros, de mulheres e comunitários. Para compreender mais sobre a trajetória da parlamentar, pode-se acessar o site <https://pt.org.br/benedita-da-silva/>.

³⁶ Abdias do Nascimento, nos anos 30, integrou a Frente Negra. Já ao final da ditadura militar, Nascimento criou o Teatro Experimental do Negro (TEN) com objetivo de criar peças com temáticas da cultura negra (TEATRO EXPERIMENTAL DO NEGRO, 1966). Para aprofundar na biografia do autor, pode-se acessar o site <https://ipeafro.org.br/personalidades/abdias-nascimento/>.

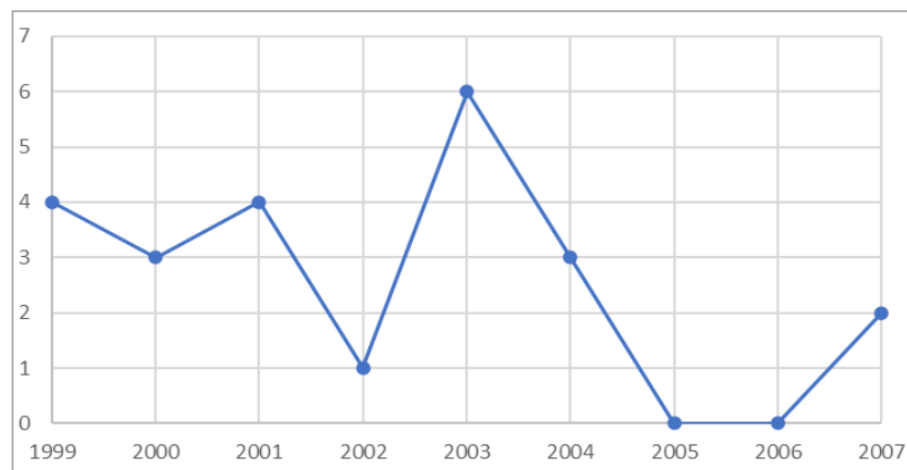
consenso entre os membros dessas organizações da necessidade desse tipo de política e o que se entendia era que os movimentos deveriam focar no de combate ao racismo. Nesse sentido, a trajetória desses parlamentares nos auxilia a compreender o amadurecimento da pauta dentro do movimento negro, compreendendo, principalmente, as ações afirmativas como uma forma de combate ao racismo.

Além disso, como mostram as pesquisas de Verena Alberti e Amílcar Pereira (2005), as políticas de ação afirmativa ganharam mais destaque após a III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, África do Sul em 2001.

Curiosamente, ainda segundo nossos entrevistados, este foi o item mais destacado pela mídia naquela ocasião, trazendo, assim, a questão ao debate nacional. Graças a esse quase "acaso", o tema das cotas acabou adquirindo um significado central no debate sobre a questão racial, e hoje muitos dos nossos entrevistados o identificam como verdadeiramente revolucionário, pois provocou aquilo que as lideranças do movimento procuravam suscitar há décadas: uma discussão ampla sobre a questão racial no Brasil, envolvendo diferentes setores da sociedade (ALBERTI; PEREIRA, 2005, p. 145)

A importância da conferência de Durban para as políticas de ação afirmativa é inquestionável, contudo, se olharmos os Projetos de Lei protocolados no Congresso Nacional com esta temática, percebemos que a discussão sobre a temática começa a ganhar força em 1999. Assim, no período entre 1999 e 2003, foram apresentadas 19 propostas com o intuito de estabelecer ações afirmativas para o ensino superior.

Gráfico 1 – Quantidades de Projetos de Lei com a temática das ações afirmativas para o ensino superior público por ano



Fonte: Miranda, 2018.

Como podemos perceber, no ano anterior a conferência de Durban, entre 1999 e 2000, sete Projetos de Lei com a temática foram apresentados. Uma das explicações para esse fenômeno, é o cenário das cotas na UERJ que em 2000, começou a reservar vagas para pessoas que tivessem cursado integralmente o ensino médio na rede pública de ensino municipal ou estadual através da lei estadual nº 3524/00. Além disso, o debate sobre o racismo já estava presente na Conferência das Américas, conhecida como uma preparação para Durban, que ocorreu no Chile em 2000. Nesse sentido, supomos que havia uma atmosfera com a temática das ações afirmativas no Brasil em 1999. Contudo, não podemos afirmar que essa hipótese seja completamente verdadeira.

Durban ratificou as conquistas da Conferência Regional das Américas, incorporando vários parágrafos consensuados em Santiago do Chile e tornou o termo “afrodescendente” linguagem consagrada nas Nações Unidas, assim designando um grupo específico de vítimas de racismo e discriminação. Além disso, reconheceu a urgência de implementação de políticas públicas para a eliminação das desvantagens sociais de que esse grupo padece, recomendando aos Estados e aos organismos internacionais, entre outras medidas, que elaborem programas voltados para os afrodescendentes e destinem recursos adicionais aos sistemas de saúde, educação, habitação, eletricidade, água potável e às medidas de controle do meio ambiente, e que promovam a igualdade de oportunidades no emprego, bem como outras iniciativas de ação afirmativa ou positiva (CARNEIRO, 2002, p. 212).

Após a conferência de Durban, em 2002, o número de Projetos de Lei com intuito de instituir ações afirmativas cai. Esse movimento pode ser explicado, em alguma medida, pelo esgotamento da temática no Congresso Nacional que já possuía um número expressivo de propostas. Também podemos questionar que o ano de 2002 foi um ano eleitoral e talvez, por isso, o número de projetos apresentados tenha sido baixo. Principalmente, devido aos dados do ano de 2003 no qual seis projetos com o tema foram protocolados. Esses podem ser explicados pela mudança nova composição do Congresso Nacional pós eleição de 2002, entretanto, apenas com os dados quantitativos não conseguimos uma elucidação completa.

No período analisado, a maioria das propostas possuía uma nova roupagem, apresentando como público-alvo estudantes de escola pública. Como é o caso do PL nº 73/99 que leva a autoria da Lei de Cotas. Protocolado em 1999, pela deputada Nice Lobão do Partido da Frente Liberal (PFL), a proposta estipulava a reserva de 50% das vagas nas universidades para estudantes que cursaram o ensino médio em escolas públicas. O projeto se debruçava na justificativa de que o ensino básico brasileiro estava perdendo sua qualidade³⁷ e por isso, os estudantes deste segmento não conseguiam acessar o ensino superior (BRASIL, 1999).

³⁷ “Onde os professores fingem que ensinam e os alunos fazem de conta que aprendem” (BRASIL, 1999, p. 09546)

A mentalidade da decadência da escola pública permeou grande parte dos Projetos de Lei deste período. Os parlamentares entendiam este espaço como um local de reprodução das desigualdades sociais brasileiras tendo em vista que a baixa qualidade do ensino limitava o acesso ao ensino superior público (MIRANDA, 2021). Por outro lado, compreendiam que estes estudantes, quando acessavam o ensino superior, faziam via faculdades particulares, referindo-se a estas como instituições de baixa qualidade de ensino. Como podemos observar no trecho do Projeto de Lei nº 4784/01 protocolado pelo deputado Eliseu Moura do Partido Progressista Brasileiro (PPB).

É notório que a educação superior contribui para acentuar as desigualdades sociais que envergonham o Brasil. Os dados estão aí para mostrar que os alunos mais carentes, que conseguem ingressar em universidades públicas, ficam restritos a carreiras de menor prestígio e remuneração. Seu destino mais comum é o de estudar em instituições particulares de ensino, caras e que, frequentemente, oferecem uma formação insatisfatória. É um absurdo e corre contra os princípios que organizam uma sociedade democrática que os mais carentes sejam obrigados a pagar pelo ensino superior, enquanto os que nascem em famílias de renda mais alta estudem em instituições públicas gratuitas (BRASIL, 2001, p. 2).

Outra questão relevante, foi a falta de associação de grupos-alvo nos Projetos de Lei apresentados até 2003. O primeiro projeto que apresenta uma conjunção de grupos é o PL nº 3627/04 de autoria do poder executivo. Este determinava a reserva de 50% das vagas no ensino superior federal para estudantes que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas sendo que dessas, 50% deveriam ser destinadas a estudantes autodeclarados negros³⁸ e indígenas conforme a proporção dos habitantes da região onde se localiza a instituição.

Assim, inaugura-se uma proposta de ação afirmativa com cota e subcota.³⁹ O projeto nº 3627/04 combinava as propostas iniciais de ação afirmativa do Congresso Nacional com a discussão da relacionada à escola pública. Entretanto, o projeto desloca o debate do ensino público para uma outra perspectiva. Nesse sentido, se anteriormente o problema era a má qualidade deste segmento, agora, o motivo para inserir este critério é o da desigualdade de renda.

Cumpra-se acrescentar que o presente Projeto de Lei, adotando a política de cotas, o faz de forma racional distribuindo-as pela composição étnico racial das unidades federativas. Ao mesmo tempo, importante salientar **a combinação de critérios de inclusão por razões específicas de etnia com critérios universais de renda** para acesso ao ensino público superior. Assim, também é assegurado o ingresso nas universidades públicas aos estudantes egressos do sistema público de ensino fundamental e médio. **O critério de menor poder aquisitivo indicado indiretamente pela permanência no sistema público de ensino** também subsidiário

³⁸ Utilizamos, aqui, o termo apresentado no Projeto de Lei.

³⁹ Como já observamos em outro momento, a subcota é uma reserva de vaga condicionada a outra.

para hipótese das cotas para negros e membros das comunidades indígenas não serem preenchidas por insuficiências circunstâncias (BRASIL, 2004, sp – grifo nosso).

É importante ressaltar que o PL do poder executivo tramitou em conjunto com a proposta de lei nº73/99. Esse episódio ocorreu por solicitação da própria autora, a deputada Nice Lobão. Em seu requerimento, Lobão argumenta que “tais propostas legislativas regulam em matérias correlatas [...] não sendo justo nem regimental que tramite separadamente do Projeto de Lei do Poder Executivo apresentado neste ano, contendo matéria idêntica ao projeto de minha autoria” (BRASIL, 2004b, sp.). É a partir deste movimento que a autoria da lei 12.711/ 12 recai sob o nome de Nice Lobão. Nesse ponto, percebe-se que houve uma estratégia legislativa da deputada com objetivo de assumir a autoria da lei. Ambas as propostas possuíam um arco principal que era a criação de ações afirmativas no ensino superior, contudo, a proposição da deputada do PFL apresentava apenas estudantes de escola pública como grupo-alvo e propunha o acesso ao ensino superior através do coeficiente de rendimento no ensino médio dos estudantes, ou seja, completamente diferente da proposta apresentada pelo poder executivo.

Dois aspectos são relevantes para pensar a tramitação dos Projetos de Lei. O primeiro é que todas as relatorias das comissões por onde estes projetos passaram foram feitas por parlamentares do Partido dos Trabalhadores ⁴⁰. Sendo, na Câmara dos Deputados Federais: Irany Lopes na Comissão de Direitos Humanos e Minorias; Carlos Abicalil na Comissão de Educação e Cultura; Iara Bernardi na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Já no Senado Federal: Serys Slhessarenko e Ana Rita na Comissão de Constituição Justiça e Cidadania e Paulo Paim na comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa.

O outro, diz respeito ao desenvolvimento de políticas públicas para o ensino superior federal que estava ocorrendo quando as propostas tramitavam. Esse contexto é relevante para compreendermos qual era o panorama do ensino superior quando a lei de cotas foi aprovada e, em adição, para apreender os discursos apresentados nas entrevistas realizadas no âmbito da presente tese. Nesse sentido, a próxima seção pretende apresentar esta conjuntura.

⁴⁰ O relator é o ator responsável por fazer o estudo da matéria a ele submetida e por apresentar na instância deliberativa (comissão ou plenário) o seu parecer. O processo de escolha do relator será discutido no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (o Congresso Nacional não é objeto deste texto), e deve-se realçar, já de início, que embora haja nos regimentos das duas Casas critérios regimentais mínimos para nomeação de relator, o ato acaba sendo uma opção essencialmente política, que, por esse caráter, está passível de influências e Pressões (DE OLIVEIRA, 2015, p.1).

3.2 Expansão do ensino superior e centralização do ensino superior público

A tramitação do projeto nº 3624/04 se insere em um contexto da chamada “expansão recente do ensino superior público brasileiro” (FERREIRA; OLIVEIRA, 2010). Desenvolvida no governo do Partido dos Trabalhadores, essa ampliação se debruça, principalmente, em políticas públicas voltadas para as universidades federais como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), o Sistema de Seleção Unificada (SISU), o Novo Exame Nacional do Ensino Médio (Novo ENEM) e o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Essa proposta de expansão ocorreu, principalmente, na conjuntura da constatação de que a taxa de escolaridade líquida da educação superior estava abaixo da meta de 30% proposta pelo Plano Nacional da Educação (PNE) de 2001 a 2010 (CARVALHO, 2014). Assim, nesta seção, nosso principal argumento é que, com a entrada desse partido na presidência da república, houve uma centralização e reordenação das políticas voltadas para o ensino superior público⁴¹.

Quanto ao REUNI, este foi instituído pelo decreto nº 6069 em 2007⁴² e tinha como meta o aumento em cinco anos das taxas de conclusão e matrículas em 90% e 20% respectivamente. Além disso, propunha a distribuição de apenas 18 alunos por professor, aquisição de bens, ampliação das políticas de inclusão e expansão da estrutura universitária (BRASIL, 2007a). A adesão universitária ao REUNI foi em massa e assim, em 2008, 53 das 54 universidades existentes já estavam implementando o programa (MARQUES; CÊPEDA; ZAMBELLO; 2015)⁴³.

Atualmente, as análises dessa política pública apontam para um aumento nos *campi*, cursos e vagas. Além disso, percebe-se um processo de interiorização das universidades (PEREIRA; DA SILVA, 2010; BAPTISTA et al., 2012; MARQUES; CÊPEDA; ZAMBELLO; 2015). Em geral, esta ampliação é vista como positiva para as instituições de ensino superior, contudo, segundo Roberto Leher (2012) o REUNI era problemático porque aumentava os estudantes na universidade sem aumentar o corpo técnico.

⁴¹ Também foi criado o Programa Universidade para Todos (Prouni), entretanto, como essa política é voltada para o ensino superior privado, não contemplaremos a temática na presente tese.

⁴² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em: 27 set. 2021.

⁴³ Segundo Marques, Cêpeda e Zambello (2015) apenas a Universidade Federal do ABC não aderiu ao programa. Por ser criada em 2005, a universidade já estava em moldes parecidos com os propostos pelo REUNI.

É importante ressaltar que no decreto do REUNI já aparecia o termo “ampliação de políticas de inclusão” referenciando as políticas de ações afirmativas já adotadas pelas universidades. Segundo as diretrizes do REUNI.

A ampliação de políticas de inclusão e de assistência estudantil objetiva a igualdade de oportunidades para o estudante que apresenta condições sócio-econômicas desfavoráveis. Esta medida está diretamente associada à inclusão, democratização do acesso e permanência de forma a promover a efetiva igualdade de oportunidades, compreendidas como partes integrantes de um projeto de nação. (BRASIL, 2007b, p.5).

Mesmo com críticas, o programa é apontado como um dos principais alavancadores de outras políticas para o ensino superior (MARQUES; CÊPEDA; ZAMBELLO; 2015). Como o caso da SISU e Novo ENEM, estabelecidos após um ano de implementação do REUNI. Estas duas políticas contribuíram para a centralização do acesso ao ensino superior federal.

A criação do Novo ENEM ocorreu a partir da reformulação do Exame Nacional do Ensino Médio. Esse último, por sua vez, foi criado em 1998, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, com objetivo de avaliar anualmente o ensino médio brasileiro. Em 2009, já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, exame foi transformado em uma prova de vestibular unificada no país inteiro.

A justificativa para essa alteração foi a baixa mobilidade dos estudantes quanto ao lugar onde reside e a universidade. Assim, utilizando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007, onde se mostrou que 0,04% dos estudantes matriculados no ensino superior residiam a menos de um ano no local onde estudavam, o MEC propôs um sistema mais dinâmico onde os candidatos não precisassem mudar de estado para realizar provas de vestibular (CARNEIRO, 2016).

A primeira modificação verificada foi a quantidade de questões e os dias de prova que agora contava com 180 questões distribuídas em dois dias⁴⁴. Outra mudança observada foi a adesão ao exame como uma forma de ingresso no ensino superior. Até 2008, o ENEM era utilizado por como um critério de seleção para o Programa Universidade para Todos (ProUni) e uma alternativa utilizada por 539 IES ao vestibular (ANDRIOLA, BARROZOFILHO, 2020). Com a mudança de modelo, as instituições de ensino superior, em sua autonomia, poderiam aderir ao Novo ENEM como vestibular de quatro maneiras: como fase única do vestibular, como primeira fase, combinada com outros tipos de vestibulares da própria instituição e para

⁴⁴ Até 2008 o ENEM possuía 62 questões e acontecia apenas em um dia.

vagas remanescentes (ANDRIOLA, BARROZO FILHO, 2020). Assim, o Novo ENEM, em 2010, alcançou um total de 26 universidades federais como vestibular único⁴⁵.

Esta mudança foi defendida por ter grande capacidade de reduzir as desigualdades no ensino superior através da “nacionalização das disputas por vagas, diminuição dos custos de deslocamento e seleção, e minimização do poder de treinamento dos cursinhos pré-vestibulares (especialmente das estruturas localmente situadas de treinamento e aprovação)” (MELLO NETTO et al, 2014, p. 111). Por outro lado, os críticos apontam que o Novo ENEM não resolve os problemas estruturais da educação, ao contrário, reforça-as com um sistema de ranqueamento (CARNEIRO, 2012).

A implementação do Novo Enem está diretamente atrelada a criação do Sistema de Seleção Unificada (SISU). Essas duas políticas educacionais instituíram uma nova forma de acessar o ensino superior que antes estava concentrada nos “vestibulares tradicionais”⁴⁶. O SISU é um mecanismo online onde os estudantes pleiteiam vagas em institutos e universidades federais. Este opera em um sistema de *matching*⁴⁷ onde o estudante, ao receber sua nota, escolhe dois cursos nos quais deseja concorrer. Assim, podemos dizer que o SISU inverte a lógica dos vestibulares feitos pelas Instituições de Ensino Superior Federais no qual os estudantes escolhem primeiramente a vaga que aspiram ocupar. A adesão das universidades foi massiva desde o primeiro momento da implantação do SISU seja como forma total de acesso ou parcial (ARIOVALDO; NOGUEIRA, 2018).

Atualmente, o SISU se transformou em uma das principais formas de acesso ao ensino superior. Os teóricos que analisam a política apresentam como proveitos o baixo custo do processo, a maior mobilidade geográfica e a possibilidade de gerenciar as ações afirmativas⁴⁸ (NOGUEIRA et al., 2017). Além de modificar as práticas pedagógicas do ensino superior como uma maior “ecologia dos saberes” a partir da inserção de alunos de outras regiões nas instituições (ZANCHET; SELBACH; BRUM, 2019). Em contrapartida, entende-se que ao receber sua nota, o estudante acaba escolhendo o curso com maior possibilidade de acesso e não o desejado, conseqüentemente aumentando os índices de evasão (ARIOVALDO; NOGUEIRA, 2018).

⁴⁵ Para um maior detalhamento do histórico do ENEM, o INEP disponibiliza uma linha do tempo sobre o exame em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/a-valiacao-e-exames-educacionais/enem/historico>. Acesso em: 01 out. 2021.

⁴⁶ Os chamados “vestibulares tradicionais” são concursos de acesso promovidos pelas instituições de ensino superior no qual a própria entidade organizava o conteúdo e formato das provas.

⁴⁷ Para compreender esse processo ver Abreu e Carvalho (2014).

⁴⁸ Para compreender esse argumento é necessário entender que na política de reserva de vagas, o estudante precisa escolher qual enquadramento se encaixa para poder concorrer. Essa questão será aprofundada nos capítulos 4 e 5.

Ainda neste contexto, foi criado o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Este foi proposto a partir do resultado da pesquisa SIPE-Brasil (Sistema de Informação do Perfil do Estudante) promovida pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) onde se constatou uma defasagem nas verbas destinadas a assistência estudantil nas instituições de ensino superior federais (MAQUES, CEPÊDA, ZAMBELLO, 2015). Assim, em 2007, o MEC estabeleceu através da portaria normativa nº39, o primeiro modelo do PNAES. Já em 2010, a política se transforma novamente, desta vez por meio do decreto nº 7.234/10.

O PNAES entende a assistência estudantil como parte de um projeto amplo que se desenvolve além da bolsa permanência. As áreas contempladas são: moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação (BRASIL, 2010). O público-alvo da política são estudantes com renda familiar per capita de até um salário-mínimo e meio e oriundos de escolas públicas, entretanto, as instituições de ensino superior têm autonomia para inserir outros grupos.

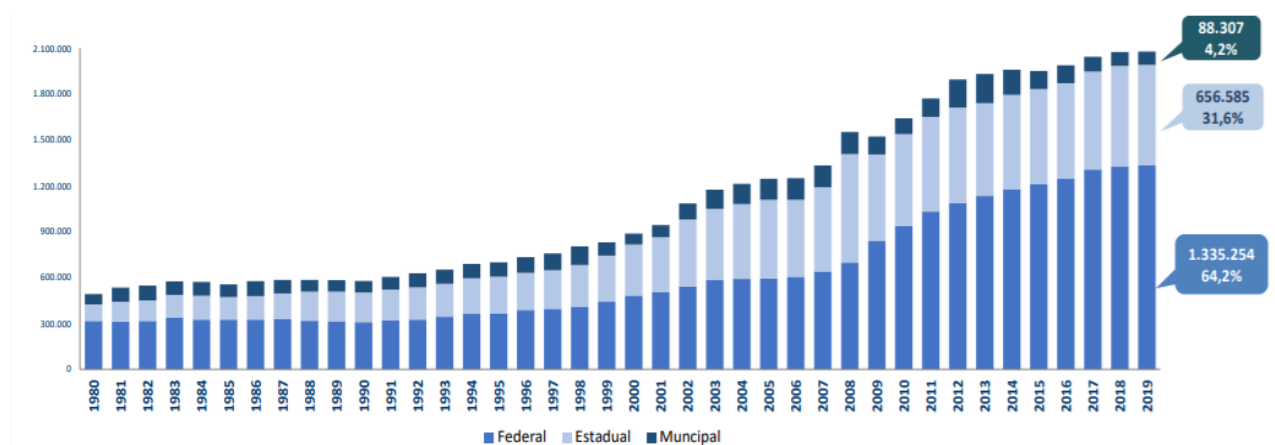
Segundo o relatório do FONAPRACE (2011), o PNAES se tornou um mecanismo indispensável de suporte a reestruturação promovida pelo REUNI. Contudo, é importante ressaltar que a assistência estudantil acontece desde a criação das primeiras universidades. Segundo Kowalski (2012), no Brasil, podemos dividir os marcos das políticas de assistência estudantil em três momentos. O primeiro, entre 1928 e 1987, que compreende a criação das universidades e a formação dos movimentos estudantis. O segundo, após 1987, com a criação do FONAPRACE até 2008 com a criação do REUNI. E o terceiro no qual abarca os momentos de implementação do REUNI e PNAES até os dias de hoje.

Ainda são poucas as análises sobre o impacto do PNAES nas instituições de ensino superior federais. Contudo, a temática da assistência estudantil ainda é um ponto de discussão nessas instituições. Principalmente após a promulgação da lei de cotas uma vez que quando comparadas essas políticas públicas possuem uma dualidade em sua abrangência.

Chama atenção a abrangência do público-alvo, coincidindo, sob tal aspecto, o PNAES e a Lei de Cotas. Neste aspecto, o PNAES é abrangente – destina a todos os estudantes serviços nas áreas de transporte, moradia, alimentação, esporte, informática, apoio pedagógico etc. – e, ao mesmo tempo, restritivo, à medida que resguarda prioritariamente o grupo proveniente de escolas públicas ou com renda familiar per capita não exceda a 1,5 salário-mínimo. (OLIVEIRA; SILVA, 2018, p. 10).

Nesse âmbito, as políticas do REUNI, SISU, PNAES e o Novo ENEM esbarravam, em alguma medida, na política de cotas. Assim, após dez anos de implantação dessas políticas, alguns resultados são importantes de serem mencionados⁴⁹. O primeiro é o crescimento exponencial do número de matrículas no ensino superior federal. Como pode ser observado a partir dos dados do Censo da Educação Superior representado no Gráfico 2, a quantidade de matrículas entre 2009, ano de implementação do REUNI, cresceu consideravelmente. Na contramão do ensino municipal que reduziu 25,3% dos matriculados.

Gráfico 2 – Número de matrículas em cursos de graduação na rede pública brasileira (1980-2019).



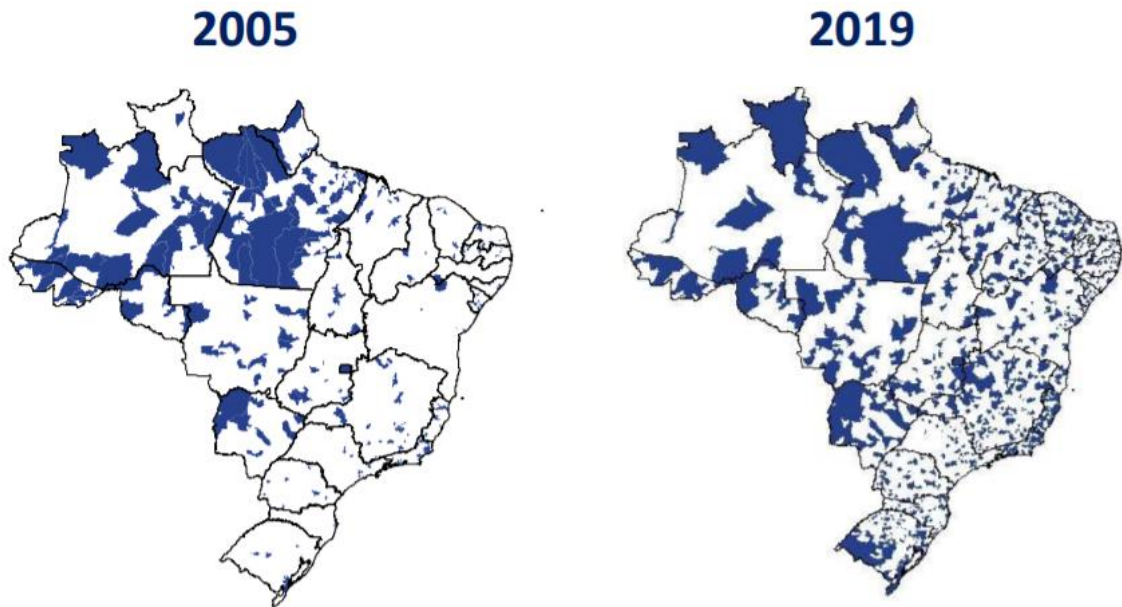
Fonte: Ministério da Educação, 2020.

Em adição, podemos observar no Gráfico 2 que a partir de 2019, a rede federal se torna a maior rede englobando 64,2% do ensino público brasileiro. Além disso, os dados do Censo da Educação Superior de 2020 assinalam que “Nos últimos 10 anos, a rede federal aumentou em 59,1% o número de alunos matriculados (4,8% a.a.)” (MEC, 2020, p. 20). Nesse sentido, podemos afirmar que houve de fato uma expansão do ensino superior federal pós REUNI.

Outro dado importante é a interiorização das instituições de ensino superior federais. Este processo está ilustrado nas partes em azul da Figura 1.

⁴⁹ Esse cenário é importante de ser compreendidos tendo em vista que estes resultados aparecem de forma recorrente nas falas dos burocratas de médio escalão entrevistados.

Figura 1 – Interiorização das instituições de ensino superior federais (2005- 2019)



Fonte: Ministério da Educação, 2020.

Como podemos observar na Figura 1, a rede federal de ensino, entre os anos de 2005 e 2019, se interiorizou e expandiu substancialmente. É importante destacar que o mapa acima abrange também os cursos criados na modalidade à distância. Entretanto, podemos perceber que houve efetiva mudança nos locais de atuação das instituições federais. Assim, tanto esses dados quanto os do número de matrículas, além das políticas públicas mencionadas nessa seção, mostram que o ensino superior federal entre 2005 e 2019 mudaram de configuração.

Essas mudanças podem ser percebidas em um contexto de centralização das políticas para o ensino superior federal tendo em vista que a verba para assistência estudantil, a forma de ingresso e a reestruturação das universidades partiram de políticas gerenciadas pelo MEC. A lei nº 12.711/12 também se insere neste contexto tendo em vista que a tramitação da proposta de ações afirmativas para o ensino superior federal ocorre de fato com a apresentação o projeto nº 3624/04 pelo MEC.

Vale destacar que não há como afirmar que o PT propôs essa centralização e muito menos foi um ator solitário na empreitada dessas políticas públicas. Contudo, percebe-se uma abertura do PT em relação a entrada dessas políticas no ensino superior (CARVALHO, 2014). Além da pressão de instituições como a UNE e o FONAPRACE nestes processos (JESUS; MAYER; CAMARGO, 2016).

Nesse sentido, quando a lei de cotas é aprovada em 2012, as universidades já estavam implementando as políticas do REUNI, PNAES, SISU e Novo ENEM. Essa contextualização

é de extrema para compreender o cenário que se desdobra não só no processo de implementação dessa legislação, mas também no próprio processo de tramitação. Em especial, o momento pós REUNI, onde grande parte das universidades federais já possuíam algum tipo de ação afirmativa. Essa questão será trabalhada na próxima seção.

3.3 Aprovação da lei de cotas

Com um cenário de expansão do ensino superior público no Brasil, a temática das ações afirmativas se tornou de fato uma agenda no Congresso Nacional. Além disso, com a apresentação do projeto n° 3627/04, a matéria voltou a tramitar nas casas legislativas. É importante ressaltar que não se pode provar que apenas a influência do partido dos trabalhadores na temática fez com que a lei fosse sancionada, contudo, ao olharmos os dados, percebemos que há um grande esforço do partido em alavancar a tramitação.

Como o caso do relatório do Deputado Carlos Abicalil (PT) no qual propunha um algo híbrido que combinava os projetos de Nice Lobão e do Poder Executivo. Assim, em seus primeiros artigos, o projeto adquire um novo formato:

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. As instituições públicas federais de educação superior reservarão, em cada concurso de seleção para ingresso nos cursos de graduação, no mínimo, cinquenta por cento de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Art. 2º. As universidades públicas deverão selecionar os alunos advindos do ensino médio em escolas públicas tendo como base o Coeficiente de Rendimento – CR, obtido através de média aritmética das notas ou menções obtidas no período, considerando-se o curriculum comum a ser estabelecido pelo Ministério da Educação e do Desporto.

Parágrafo único. As instituições privadas de ensino superior poderão adotar o procedimento descrito no *caput* em seus exames de ingresso.

Art. 3º. Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados negros e indígenas, no mínimo igual à proporção de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (BRASIL, 2005, p. 4).

Contudo, como observamos na seção anterior, o governo federal tinha acabado de implementar o Novo ENEM como critério de seleção de vagas das instituições de ensino superior federais. Dessa maneira, escolha por uma modalidade de acesso à essas instituições não alcança sua aprovação. Além disso, houve a mudança da palavra “negros” para “pretos e

pardos” e, também, do critério de renda que só foi adicionado nos últimos instantes da tramitação.

Essas mudanças refletem, em alguma medida, na principal discussão que permeava as ações afirmativas no momento da tramitação: a questão da reserva de vaga para pretos e pardos. Esse debate já estava na esfera pública desde 2001, quando a UERJ adotou a reserva de vagas para estudantes pretos e pardos e adquiriu novos contornos com o caso dos “gêmeos da UNB” no qual irmãos gêmeos idênticos, ao passarem pela verificação racial, apenas um foi aprovado.

“A repercussão pública da implantação do sistema de cotas na UnB foi ainda maior que a ocorrida na UERJ. Tanto nos meios de comunicação social quanto no meio acadêmico, as críticas recaíram principalmente sobre a utilização de fotografias e a consequente instituição de comissão para avaliá-las – ironicamente definida como “tribunal racial” da UnB.” (GALVÃO, 2009, p.83).

O grande desdobramento deste caso foi a apresentação de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) perante o Supremo Tribunal Federal contestando a reserva de vagas para pretos e pardos na UNB. Ajuizado pelo partido Democratas (DEM) em 2009, o processo só foi julgado em 2012, pouco antes da lei nº12.711/12 ser aprovada. Assim, durante a tramitação dessa legislação, as discussões sobre ações afirmativas raciais se tornaram o centro do debate nacional (FERES JUNIOR; DAFLON, 2015).

Nesse contexto, quando os Projetos de Lei nº73/99 e nº3627/04⁵⁰ chegam no Senado Federal, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) determina a realização de audiências políticas para debater a temática das “cotas raciais”⁵¹. Paralelamente a esse processo, como demonstra Feres Junior e Daflon (2015), o debate difundia-se amplamente nas mídias jornalísticas nacionais. Desse modo, entre 2001 e 2012, o jornal “O Globo” publicou 132 editoriais e notas de opinião que continham, dentre eles, “123 abertamente contrários, 5 ambivalentes e 4 que citavam de passagem as políticas sem proferir opinião explícita” (FERES JÚNIOR; DAFLON, 2015, p. 247).

Além disso, no campo intelectual, a temática das ações afirmativas também ganha espaço. Podemos exemplificar com os dois manifestos apresentados ao Congresso Nacional. O primeiro no dia 30 de junho de 2006 com 114 assinaturas contrárias as cotas. E outro na data de 5 de julho de 2006 com 582 assinaturas a favor da criação dessa política (CAMPOS, 2008; GOSS, 2009). Tanto na mídia, quanto na esfera intelectual, os argumentos contra as cotas raciais

⁵⁰ No Senado Federal esses projetos, conjuntamente com a proposta híbrida do deputado Carlos Abacalil, se tornaram o Projeto de Lei nº 180/08.

⁵¹ Utilizo, aqui, o termo “cotas raciais” tendo em vista que esse era o principal nome utilizado na esfera pública para denominar as ações afirmativas para pretos e pardos.

se debruçavam na ideia de que no Brasil é difícil se identificar racialmente os indivíduos e, por isso, esse mecanismo criaria um conflito racial. Também havia uma percepção de que as ações afirmativas, como um todo, diminuiriam a qualidade do ensino nas instituições de ensino superior federais” (CAMPOS; FERES JUNIOR, 2013).

As discussões começam a mudar de foco a partir do resultado do julgamento da ADPF 186 no qual o ministro relator Ricardo Lewandowski julga improcedente o descumprimento de preceito fundamental e o colegiado do STF segue o voto do relator⁵². Com isso, as ações afirmativas voltadas par destinadas a pretos e pardos se torna constitucional.

Isso posto, considerando, em especial, que as políticas de ação afirmativa adotadas pela Universidade de Brasília (i) têm como objetivo estabelecer um ambiente acadêmico plural e diversificado, superando distorções sociais historicamente consolidadas, (ii) revelam proporcionalidade e a razoabilidade no concernente aos meios empregados e aos fins perseguidos, (iii) são transitórias e prevêm a revisão periódica de seus resultados, e (iv) empregam métodos seletivos eficazes e compatíveis com o princípio da dignidade humana, julgo improcedente esta ADPF. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012).

A aprovação da lei nº12.711/12 ocorre quatro meses após este julgamento mantendo a reserva de vagas para estudantes pretos, pardos e indígenas como uma subcota. Por outro lado, incorpora-se uma nova reserva de vagas para estudantes com renda abaixo de um salário-mínimo e meio *per capita*. Assim, no momento de sua aprovação, essa legislação possuía dois critérios socioeconômicos e um racial. A adição de mais um critério socioeconômico foi lida pelos movimentos negros como uma tentativa de dificultar mais o acesso das pessoas pretas e pardas tendo em vista que as vagas serão seccionadas mais uma vez. (MIRANDA, 2020).

Nesse sentido, naquele momento, um curso no estado do Rio de Janeiro - onde há 51,8% de pretos, pardos e indígenas segundo o IBGE - com 100 vagas, estas ficavam distribuídas da seguinte forma: 1) Treze vagas para estudantes oriundos de escola pública com renda familiar até 1,5 salário-mínimo autodeclarados pretos pardos e indígenas; 2) Treze vagas destinadas à pessoas oriundas de escola pública que independente da renda, se declarem pretas, pardas e indígenas; 3) Doze vagas para estudantes de escola pública que possuam renda familiar até 1,5 salário-mínimo e 4) doze vagas para alunos de escola pública independentemente de sua renda ou cor. Essa estrutura pode ser observada no fluxograma da lei criado pelo Congresso Nacional.

⁵²O processo detalhado pode ser acompanhando em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2691269>

Figura 2 – Fluxograma de distribuição de vagas no estado do Rio de Janeiro após a promulgação de lei nº12.711/12



Fonte: Congresso Nacional, 2012.

Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/agencia/imagens/imgNoticiaUpload1350340065068.jpg>

Acesso em: 15 dez. 2021.

Podemos observar no fluxograma acima como estavam seccionadas as vagas. Essa divisão permaneceu até 2016. Por outro lado, além da lei nº12.711/12, havia as legislações de operacionalização dessas vagas. Primeiramente, a operacionalização da lei ocorreu pelo Decreto nº. 7.824 pela Portaria Normativa do MEC nº. 18. Esta última tinha como foco definir certos termos apresentados na lei nº12.711/12 e apresentar os documentos mínimos para a comprovação de renda.

Art. 2º Para os efeitos do disposto na Lei no 12.711, de 2012, no Decreto nº 7.824, de 2012, e nesta Portaria, considera-se:

I - concurso seletivo, o procedimento por meio do qual se selecionam os estudantes para ingresso no ensino médio ou superior, excluídas as transferências e os processos seletivos destinados a portadores de diploma de curso superior;

II - escola pública, a instituição de ensino criada ou incorporada, mantida e administrada pelo Poder Público, nos termos do inciso I, do art. 19, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

III - família, a unidade nuclear composta por uma ou mais pessoas, eventualmente ampliada por outras pessoas que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todas moradoras em um mesmo domicílio;

IV - morador, a pessoa que tem o domicílio como local habitual de residência e nele reside na data de inscrição do estudante no concurso seletivo da instituição federal de ensino;

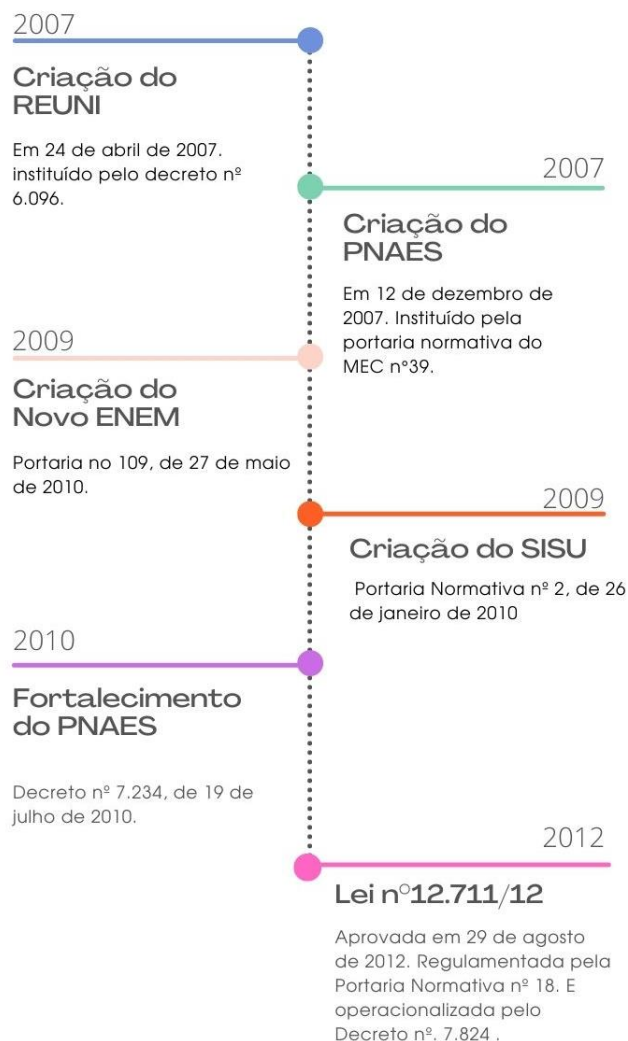
V - renda familiar bruta mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos por todas as pessoas da família, calculada na forma do disposto nesta Portaria.

VI - renda familiar bruta mensal per capita, a razão entre a renda familiar bruta mensal e o total de pessoas da família, calculada na forma do art. 7º desta Portaria. (BRASIL, 2012b, p. 16).

Por outro lado, o Decreto nº. 7.824 enfatiza no processo de avaliação da implementação da lei. Criando, assim, um comitê de acompanhamento composto por dois representantes do Ministério da Educação, dois representantes da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e um representante da Fundação Nacional do Índio (BRASIL, 2012c). Outro ponto importante era a forma de adesão da lei no qual as instituições de ensino superior federais poderiam escolher, durante os primeiros quatro anos da lei, um percentual entre 12,5 e 50. Esse formato de adesão auxiliava na implementação da legislação.

Podemos observar que a tramitação e a aprovação da lei de nº 12.711/12 ocorreram de forma conflituosa. Havia uma discussão centrada na adoção ou não de critérios raciais. Como resultado desse processo, podemos assinalar que esses critérios foram adotados com ressalvas, ou seja, havia toda uma estrutura que desenhava a legislação conferindo um maior peso aos aspectos socioeconômicos. Além disso, como observado na seção anterior, havia todo um contexto de centralização das políticas para o ensino superior que influenciaram diretamente na promulgação da lei de cotas. Ilustramos esse cenário na Figura 3.

Figura 3 – Linha do tempo das políticas criadas para o ensino superior federal entre 2008 e 2012



Fonte: A autora, 2022.

3.4 Recepção e adesão das instituições de ensino superior federal

Como observamos na seção anterior, a lei de cotas foi aprovada com três grupos- alvo distintos e uma alta quantidade de vagas reservadas. Esta configuração trouxe divergências entre os gestores das universidades federais e ganhou destaque na mídia brasileira. Um dos pontos de destaque das críticas à lei, foi a falta de autonomia das universidades em relação a implantação desse processo. Podemos exemplificar com a entrevista ao portal G1 do professor

da UFG e vice-presidente da ANDIFES, Edward Madureira Brasil, que ressaltou preocupação com o modelo por conta da autonomia universitária (G1, 2012a)⁵³.

Outra crítica se debruçou no critério escola pública sem nenhuma cláusula de barreira para estudantes de escolas públicas federais. Em uma entrevista ao jornal O Globo no qual leva o título “Querem nos empurrar goela abaixo a lei das cotas”, o reitor da UFF, Roberto Salles, informou que estava insatisfeito com o formato da lei e, por isso, “destinará outros 10% das vagas a estudantes de escolas públicas estaduais e municipais, sem adoção de critérios raciais, excluindo dessa fatia os alunos dos colégios federais, militares, técnicos e de aplicação” (O GLOBO, 2012)⁵⁴.

Ainda sobre o momento da aprovação da lei, a mídia noticiou as manifestações contra e a favor desse processo. Como caso da cidade de Fortaleza no Ceará onde ocorreu uma manifestação estudantil contra a criação de cotas nas universidades federais. Ao entrevistar um estudante sobre os motivos da manifestação, o portal G1 publicou a seguinte frase:

"Nosso propósito é impedir que esse decreto se torne real porque isso vai maquiar a nossa educação. Nós precisamos de reforma na educação de base. Se essas cotas forem aceitas, o aluno de escola pública que adentrar a uma universidade por meio dessas cotas vai chegar com falhas no seu ensino, pois o seu ensino básico não é bem estruturado" (G1, 2012b)

Por outro lado, em Goiás, estudantes de escola pública se reuniram em uma praça para protestar a favor da criação da lei nº 12.711/12. Segundo uma manifestante, “Os estudantes de escolas privadas recebem inúmeras oportunidades que nunca nem sonhamos. Mas não é porque não tenho condições de pagar uma escola cara que não sou inteligente o suficiente para fazer um curso superior numa escola pública” (JUNQUEIRA, 2012)⁵⁵. Cinco dias depois, no mesmo local, estudantes de escolas particulares foram se manifestar contra a aprovação da lei argumentando que “a questão fundamental gira em torno da melhoria da educação brasileira como um todo, sobretudo com a melhoria do Ensino de Base” (JUNQUEIRA, 2012).

Percebe-se que as manifestações já não possuem a questão dos problemas de implementar a lei nº 12.711/12 nos moldes em que ela foi aprovada, mas sim, o questionamento do mérito de existir esse mecanismo. Assim, como observamos em todo esse capítulo, a criação da lei de cotas transpassou tanto a questão da sua operacionalização quanto as ideologias que havia sobre a temática da justiça social.

⁵³ Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2012/08/quase-metade-das-universidades-federais-tera-que-criar-cota-social.html> Acesso em: 20 ago. 2021

⁵⁴ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/enem-e-vestibular/reitor-da-uff-querem-nos-empurrar-goela-abaixo-lei-das-cotas-6220560> Acesso em: 21 ago. 2021.

⁵⁵ Disponível em: <https://www.aredacao.com.br/noticias/17536/polemicas-cercam-a-nova-lei-de-cotas-que-levou-estudantes-as-ruas> Acesso em: 21 ago. 2021.

Observamos que a questão de operacionalização da lei já era uma preocupação desde a etapa de formulação. Ainda na Câmara dos Deputados Federais, o PL originário recebeu uma emenda que separava as subcotas e criava duas reservas de vagas, uma para estudantes de escola pública e outra para pretos e pardos⁵⁶. Essas subdivisões são de extrema importância para compreendermos as falas dos gestores encontradas no capítulo 5. Em especial, a verificação da matrícula de estudantes que pleiteiam as vagas destinadas a estudantes que se enquadram no PPI que estudaram em escolas públicas e possuem baixa renda.

Outro ponto problemático era a permanência dos estudantes oriundos da reserva de vagas nas instituições federais. Como examinamos neste capítulo, no momento da aprovação da lei nº12.711/12 já existia a política nacional do PNAES. Contudo, havia um entendimento de que com um número maior de vagas reservadas, em particular as destinadas às pessoas de baixa renda, seria necessário um orçamento maior e a garantia de que esse se destinaria para os estudantes que acessaram a instituição através da lei nº12.711/12. Isso se refletiu na emenda nº10/2004 inserida pelo deputado Luiz Alberto (PT) onde determinava que “as instituições públicas federais adotem medidas especiais com o objetivo de assessorar e possibilitar a permanência dos estudantes” (BRASIL, 2005). Ambas as emendas não foram aprovadas, entretanto, esbarram em questões sensíveis à criação da lei que percorrem sua implementação até hoje.

Da mesma forma, por se tratar de uma estrutura complexa, as universidades federais aderiram às cotas de forma distinta. Para compreender essa adesão, examinamos os editais das universidades federais entre os anos de 2013 e 2016, período de adaptação estipulado pela lei de cotas. Nesta análise, observamos que grande parte das universidades federais aderiu às ações afirmativas de três maneiras. A primeira, de forma gradativa, com percentual mínimo de 12,5% estipulado pela lei até chegar a 50% no ano de 2016. A segunda, foi aderindo ao percentual máximo já no primeiro ano. E, por fim, as universidades que aderiram ao percentual mínimo em 2013 e ao máximo já no ano seguinte (ver apêndice B).

Com esse cenário, podemos argumentar que a adaptação das universidades não foi homogênea, seguindo, assim, padrões estipulados pelas próprias instituições. Ao escolhermos analisar o processo de implementação em universidades distintas estamos justamente nos atentando para essas especificidades.

⁵⁶ Emenda nº03/2004 do deputado Mário Heringer (PDT).

3.4 Mudanças e tentativas de expansão da lei de cotas

No capítulo 2, destacamos que a política pública possui ciclos que são utilizados mais como um modelo analítico do que como uma estrutura rígida. Uma destas etapas é o monitoramento da implementação com objetivo de melhorar a estrutura ou modificar possíveis desvios no processo. No caso de uma política pública implementada via lei, esse sistema ocorre a partir de Projetos de Lei que modifiquem a estrutura da legislação original. A primeira e única modificação na estrutura da lei nº12.711/12 ocorreu quatro anos após sua aprovação. Na ocasião foi adicionado um novo grupo-alvo: as pessoas com deficiência. Como observaremos nos próximos capítulos, tal mudança acarretou novas perspectivas para a implementação da legislação, em especial no momento de verificação e nas políticas de assistência estudantil. Entretanto, tramitam até hoje outras propostas de alteração da lei.

Em uma pesquisa ao banco de dados do Congresso Nacional, encontramos 40 Projetos de Lei com esse objetivo. Para analisar propostas, criamos cinco categorias. A primeira denominada “procedimental” diz respeito aos projetos que visavam modificar os procedimentos de implementação da lei nº12.711/12. Nesse grupo, observamos três projetos que instituíam comissões de heteroidentificação no ato da matrícula dos estudantes. Essas comissões, como analisaremos nos próximos capítulos, foram criadas com o objetivo de combater as fraudes na reserva de vagas para estudantes pretos, pardos e indígenas. Por outro lado, havia dois projetos com objetivos de garantir prioridade na matrícula dos estudantes, um para pessoas órfãos de pais e outro para estudantes que residam em entidade de acolhimento institucional. Além disso, dois projetos mudavam os mecanismos de acesso ao SISU, um criava um sistema de bônus conjunto a reserva de vagas, e o outro, propunha um procedimento de concorrência duplo no qual o estudante poderia concorrer a vagas tanto na ampla concorrência quanto nas de ação afirmativa.

A segunda categoria, nomeada “inclusão de um novo grupo”, incorpora as propostas que apresentam um novo público-alvo a ser incluído na lei. Ao analisarmos esses dados, encontramos um número significativo de projetos concentrados na reserva de vagas para pessoas com deficiência. É importante ressaltar que este foi o único grupo a ser incorporado na legislação. Encontramos um quantitativo expressivo de PLs que sugeriam reservar vagas para pessoas residentes próximas à instituição de ensino superior. É importante ressaltar que a inclusão desse grupo está diretamente relacionada à estrutura do SISU onde, como vimos nas

seções anteriores, há uma maior mobilidade dos estudantes⁵⁷. Ademais, havia projetos reservando vagas para pessoas com mais de 60 anos, pessoas que cumpriram o serviço militar integralmente e atletas de alto rendimento.

A terceira, intitulada “expansão”, agrupa os projetos que ampliavam a política de ação afirmativa para esfera além da graduação, em específico, incluíam o âmbito da pós-graduação na reserva de vagas. A quarta, nominada de “mudanças na estrutura da lei”, aglutina os PLs com objetivo de modificar a lei estruturalmente, ou seja, modificar *caputs* ou excluir grupos já beneficiários das ações afirmativas. Dessas tentativas de alteração, observamos um projeto que retira as condicionantes das vagas para pessoas com deficiência. Nesse âmbito, um estudante, enquadrado nesta categoria, não precisaria ter estudado em escola pública para concorrer a uma vaga. Por outro lado, havia um projeto que incluía um artigo na lei para garantir que as vagas ociosas fossem destinadas à política de cotas. Além disso, foi apresentada uma proposta que incluía, no *caput* da legislação, estudantes que cursaram escolas públicas com bolsa integral.

A escolha de colocar este projeto na categoria “mudanças na estrutura da lei” diz respeito à questão da modificação do *caput*. Esse tipo de substituição já estava sendo debatida desde a criação da lei, principalmente, pela discussão sobre considerar a qualidade do ensino público. Nessa lógica, ao não inserir estudantes bolsistas de escolas particulares, o *caput* da legislação perde seu caráter social e se volta para a perspectiva de que o ensino recebido nas escolas públicas não seria o suficiente para fazer com que os estudantes desta esfera acessassem o ensino superior. Essa questão já esbarrava com a inclusão da escola pública como um todo. Como vimos, muitos reitores questionavam o *caput* da lei de cotas justamente por incluir escolas públicas tidas como de excelência, como os colégios de aplicação, institutos federais, colégios militares e o colégio Pedro II.

Ainda nessa categoria, havia dois Projetos de Lei que propunham exclusão de qualquer tipo de reserva de vagas utilizando critérios raciais. Essas propostas retomavam uma discussão que já havia ocorrido tanto na esfera pública quanto no Congresso Nacional. Contudo, a questão racial no Brasil ainda é um ponto central para compreendermos os padrões de interação social no Brasil. Especialmente nos últimos anos onde pesquisas mostraram que pessoas negras são

⁵⁷ Esse cenário é reiterado nas nossas entrevistas. Por exemplo, o Burocrata da UFRJ assinala que “quando você abre o SISU, onde você não precisa vir aqui fazer a prova. O nosso vestibular todos poderiam fazer, mas tinha que vir ao Rio, se hospedar e voltar para fazer a prova discursiva. Fazendo o ENEM na sua cidade, você só marcava apenas um “xizinho” e isso garantiu a mobilidade”.

as maiores vítimas de homicídios (IPEA, 2019)⁵⁸ e mais morrem de COVID-19 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA, 2021)⁵⁹.

Por fim, o quinto grupo, nomeada “prorrogação da lei”, congrega os projetos que visam aumentar o tempo de vigência da legislação. Sobre essa temática, foram encontrados três PLs. Um que estendia a lei por mais trinta anos e outro que aumentava esse tempo para 50 anos. Ademais, havia uma proposta que tornava a lei permanente. Esta última, acaba com um dos princípios da ação afirmativa que é existir por um período específico. Entretanto, com o histórico de desigualdades no Brasil, questiona-se que o período de dez anos, como estipulado pela lei nº12.11/12, seja o suficiente para corrigir este quadro no ensino superior.

Nesse sentido, podemos argumentar que na perspectiva de modificação da lei, alguns projetos retomavam questões já discutidas durante a própria tramitação da lei de cotas. Por outro lado, alguns PLs traziam modificações importantes para a legislação, em especial aqueles que alteravam o caput para incluir estudantes de escola pública. Para compreender esse cenário, sintetizamos as categorias criadas e os Projetos de lei no quadro 1.

⁵⁸ Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/1375-atlasdaviolencia2021completo.pdf> Acesso 20 mai. 2022.

⁵⁹ Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/categorias-interna/outras-publicacoes/populacao-negra-e-covid19/62344/> Acesso 20 mai. 2022.

Quadro 1 – Análise dos projetos de lei que propunham modificações na lei nº12.711/12

Categorias	Procedimental	Inclusão em um novo grupo	Expansão	Mudanças na estrutura da lei	Prorrogação da lei
Objetivo dos Projetos de Lei	<ul style="list-style-type: none"> - Instituir comissões de heteroidentificação (PLs: 6473/16; 461/20; 3317/21) - Prioridade na matrícula para estudantes órfãos de pais (PL: 6250/13) -Prioridade na matrícula para estudantes que residam em entidades de acolhimento institucional (PL: 1292/15). - Adiciona a política de bônus para grupos que a universidade determinar (PL: 3230/21). - Cria um mecanismo do estudante poder concorrer tanto na ampla concorrência como nas vagas de ação afirmativa (PL: 4799/20) 	<ul style="list-style-type: none"> - Inclui estudantes com deficiência (PLs: 6680/13; 6797/13; 7605/14; 8004/14;642/15 485/15; 2995/15;9582/18) - Inclui residentes próximos a instituição de ensino superior (PLs: 3079/15; 3489/15; 8818/17; 4010/20; 5286/20). - Inclui pessoas com mais de 60 anos de idade (PLs: 7822/17; 8620/17). - Inclui pessoas que cumpriram serviço militar integralmente (PL: 5286/20). - Inclui atletas de alto rendimento (302/21). 	<ul style="list-style-type: none"> - Aplica a lei de cotas para todas as vagas da pós-graduação (PLs 2090/15; 4002/16; 3438/20; 3425/20; 3722/20; 3402/20; 3489/20) 	<ul style="list-style-type: none"> - Retira o retira o <i>caput</i> e as subcotas para pessoas com deficiência (PL: 5547/16). - Mantem a legislação apenas para cota social (PL: 4125/21; 5008/16). - Inclui no <i>caput</i> estudantes que cursaram escolas com bolsas integrais (PL: 1024/21) -Modifica a lei para determinar o destino das vagas ociosas (PL: 5112/13) - 	<ul style="list-style-type: none"> - Toma permanente a política de reserva de vagas (PL:5384/20) - Prorroga a lei por 50 anos (PL: 3422/21). -Prorroga a lei por 30 anos (PL 1788/21)

Fonte: A autora, 2022.

4 SOBRE OS OMBROS DE GIGANTES: UM ESTUDO COMPARATIVO ACERCA DO QUE JÁ SABEMOS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI N° 12.711/12

Como percebemos no capítulo anterior, a formulação da lei n° 12.711/12 foi conturbada, principalmente, no que tange aos sujeitos de direito da política. Além disso, após sua promulgação, a legislação recebeu duras críticas relacionadas ao formato final no qual combinava critérios raciais e socioeconômicos conjuntamente com estudantes oriundos de escola pública. Este cenário trouxe desafios para o processo de implementação. É importante ressaltar que nenhuma das instituições de ensino superior federais, mesmo as que já possuíam ações afirmativas, dispunham de algum mecanismo igual ao modelo promulgado na lei, assim, todas tiveram que se adaptar, em alguma medida, a este formato.

O presente capítulo tem como propósito observar a implementação da lei n° 12.711/12 a partir de dados secundários e comparar estes processos. Como definimos no capítulo 2, compreendemos a implementação como um jogo onde as regras estão postas e o modo de jogar é que irá determinar os sucessos e os fracassos de determinada política. Nosso objetivo, aqui, é compreender o momento de “jogar” e quais as questões que foram levantadas para a realização da implementação. Para isso, realizamos uma pesquisa bibliográfica sobre a temática utilizando dados bibliográficos oriundos das plataformas Google Acadêmico, Scientific Electronic Library Online (SciELO) e Banco de teses e dissertações da CAPES.

A busca nestes bancos ocorreu pelos termos “implementação lei de cotas” e “implementação lei n° 12.711/12”. Nosso principal objetivo era encontrar trabalhos que apresentassem um estudo de caso sobre esse processo. Assim, encontramos, 51 artigos que tratavam da temática, entretanto, após a leitura dos resumos, percebemos que apenas 41 se encaixavam nos critérios escolhidos⁶⁰. Sendo esses 28 artigos em revistas acadêmicas, quatro trabalhos de conclusão de curso, quatro dissertações, três trabalhos publicados em anais de congressos e duas teses.

A escolha deste tipo de análise se justifica por tentar reconstituir e comparar os processos de implementação em múltiplas instituições. Ressaltamos que até o presente momento são poucos os estudos que comparam estes percursos de forma ampliada. Por isso, o presente capítulo é um esforço de comparação de dados secundários.

Assim, em um primeiro momento, buscamos compreender quais universidades e institutos federais esses trabalhos estavam tratando. Do mesmo modo, procuramos observar se

⁶⁰ Os títulos dos artigos estão dispostos no Apêndice C.

estes espaços possuíam ou não ações afirmativas antes da aprovação da lei de cotas. Este diagnóstico nos ajuda a entender em que contextos as instituições de ensino superior estão inseridas, em especial, se estavam se adaptando a nova lei ou se readaptando em relação às ações afirmativas.

Tabela 1 - Instituições de ensino superior federais analisadas no capítulo e as ações afirmativas e a adesão das ações afirmativas

Instituição de ensino superior federal	Já possuía AA antes da lei n° 12.711/12?
Universidade Federal de Jataí	Sim
Universidade Federal de Goiás	Sim
Universidade Federal de Santa Catarina	Sim
Universidade Federal de Ouro Preto	Sim
Universidade Federal de Viçosa	Não
Universidade Federal da Grande Dourados	Sim
Universidade Federal do Mato Grosso	Sim
Universidade Federal do Paraná	Sim
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Sim
Universidade Federal de Sergipe	Sim
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	Sim
Universidade Federal do Tocantins	Sim
Universidade de Brasília	Sim
Universidade Federal do Ceará	Não
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Sim
Universidade Federal de Minas Gerais	Sim
Universidade Federal Fluminense	Sim
Universidade Federal de São Carlos	Sim
Universidade Federal do Rio de Janeiro	Não
Universidade Federal de Uberlândia	Sim
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	Sim
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina	Sim

Fonte: Elaboração da autora.

Na tabela acima, observamos que os trabalhos acadêmicos encontrados analisavam 21 universidades e um instituto federal. Destes, apenas duas universidades não possuíam ações afirmativas antes da lei n° 12.711/12. É importante ressaltar que um dos trabalhos ocultava o nome das instituições analisadas e por isso, não foi contabilizado na tabela. Do mesmo modo,

alguns estudos tratavam de análises comparativas entre instituições e por essa razão, não há número correspondente ao mesmo número de trabalhos analisados.

Para compreender o cenário apresentado nos trabalhos acadêmicos analisados, procuramos subdividi-los em categorias. Assim, desenvolvemos quatro grandes categoriais que nos auxiliam a compreender esse processo. A primeira, denominada “adaptação à estrutura da lei”, diz respeito aos conteúdos que buscavam comparar o contexto universitário antes e depois da introdução da legislação, em específico, as tentativas de modificação da estrutura da lei e criação de novas políticas de ação afirmativa. Já a segunda, intitulada de “validação” apresenta os procedimentos implantados para a comprovação e checagem dos critérios estipulados para comprovar o direito à ação afirmativa. A terceira designada “atores sociais”, identifica os atores envolvidos no processo de implementação, sejam eles dentro da comunidade acadêmica ou de fora. Por fim, a categoria “permanência” trata das ações e medidas adotadas para garantir a permanência dos estudantes no curso de graduação escolhido.

Do mesmo modo, para aprofundar as temáticas discutidas, relacionamos essas categorias com perguntas relativas as temáticas. Estas são amplas e diversificadas, por isso, mesmo sistematizamos na tabela a seguir. Nosso objetivo com isso é ilustrar de forma mais evidente o roteiro do que foi observado ao longo deste capítulo.

Tabela 2 - Roteiro de análise dos trabalhos acadêmicos presentes no escopo do capítulo

Categorias	Perguntas
Adaptação à estrutura da lei	<ul style="list-style-type: none"> • Nos textos aparecia alguma discordância em relação à configuração da lei? • Se houve crítica, qual era o direcionamento destas? • Houve tentativas de resolução para esses problemas?
Validação e procedimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Qual órgão administra das ações afirmativas na universidade? • Quais eram os critérios de validação dos estudantes oriundos de escola pública? • Quais eram os critérios de validação dos estudantes com baixa renda? • Quais eram os critérios de validação dos estudantes pretos, pardos e indígenas? • Quais eram os critérios de validação de pessoas com deficiência? • Houve algum processo administrativo para apurar fraudes?
Atores sociais	<ul style="list-style-type: none"> • Quais eram os atores sociais não universitários que interferiam no processo de implementação? • Quais eram os atores sociais não universitários que interferiam no processo de implementação?
Permanência	<ul style="list-style-type: none"> • Houve alguma mudança nas políticas de permanência após 2012? • Os estudantes de direito da lei nº 12.711/12 conseguiram acessar as políticas de permanência?

Fonte: A autora, 2022.

Neste panorama, optamos por dividir o presente capítulo conforme as categorias criadas. A primeira seção abordará temas sobre adaptação à estrutura da lei. Já a segunda, promove uma discussão sobre o processo de validação na implementação da legislação. A terceira, denominada “atores sociais”, apresenta a discussão sobre a influência dos agentes na implantação da lei. E, por fim, a categoria “permanência” busca compreender quais políticas universitárias foram implementadas para garantir a permanência dos estudantes nas instituições de ensino superior federais.

4.1 Adaptação à estrutura da lei

Como observamos anteriormente, no momento da aprovação da lei de cotas, 129 instituições de ensino superior⁶¹ possuíam algum tipo de ação afirmativa (INCTI, 2011). Contudo, estas políticas não ocorriam de forma unificada e refletiam as decisões tomadas internamente pelos conselhos dessas instituições. Este cenário também se reflete no escopo dos artigos analisados no presente capítulo onde nenhuma universidade ou instituto superior possuía o modelo de ação afirmativa igual ao apresentado pela lei. Neste sentido, podemos argumentar que estas instituições, ao implementar a lei nº12.711/12, tiveram que passar, em alguma medida, por um processo de adaptação do formato desta política.

Como já assinalamos, ao unificar o modelo de ações afirmativas, a lei de cotas instituía um desenho peculiar onde os candidatos, durante a sua inscrição no SISU, deveriam escolher qual modalidade concorrer. O quadro a seguir exemplifica estas subdivisões a partir do curso de medicina da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Neste, podemos observar as subcotas estipuladas pela lei nº12.711/12 em 2020 e a quantidade de vagas disponíveis em cada uma delas. É importante ressaltar que um candidato que poderia concorrer a mais de um dos critérios, na hora de sua inscrição, deveria optar por apenas um. Neste âmbito, uma pessoa negra, com baixa renda e estudante de escola pública, poderá optar pelas vagas L1, L2, L5 e L6.

⁶¹ Sendo elas: 51 universidades federais, 35 universidades estaduais, 35 institutos federais e um estadual, 3 faculdades estaduais, uma distrital e uma municipal, um centro universitário estadual e um centro tecnológico federal.

Quadro 2 - Distribuição de vagas no curso de medicina da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro em 2020

A0	L1	L2	L5	L6	L9	L10	L13	L14
50	11	12	11	12	1	1	1	1

Legenda de leis e ações afirmativas

A0: Ampla concorrência

L1: Candidatos com renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salário mínimo que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (Lei nº 12.711/2012).

L2: Candidatos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, com renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salário mínimo e que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (Lei nº 12.711/2012).

L5: Candidatos que, independentemente da renda (art. 14, II, Portaria Normativa nº 18/2012), tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (Lei nº 12.711/2012).

L6: Candidatos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas que, independentemente da renda (art. 14, II, Portaria Normativa nº 18/2012), tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (Lei nº 12.711/2012).

L9: Candidatos com deficiência que tenham renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salário mínimo e que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (Lei nº 12.711/2012).

L10: Candidatos com deficiência autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, que tenham renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salário mínimo e que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (Lei nº 12.711/2012)

L13: Candidatos com deficiência que, independentemente da renda (art. 14, II, Portaria Normativa nº 18/2012), tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (Lei nº 12.711/2012).

L14: Candidatos com deficiência autodeclarados pretos, pardos ou indígenas que, independentemente da renda (art. 14, II, Portaria Normativa nº 18/2012), tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (Lei nº 12.711/2012).

Fonte: Termo de adesão da UFRJ, 2020.

No quadro acima, constatamos a distribuição do curso de Medicina na UFRJ. Este possui 100 vagas no qual 50% são para ampla concorrência e a outra parte para atender aos critérios da lei de cotas. Dentro das subcotas, onze vagas estão enquadradas no critério de renda e escola pública; doze misturam raça, renda e escola pública. Em adição, outras doze atendem aos estudantes autodeclarados pretos, pardos ou indígenas que cursaram ensino médio em escola pública e onze para candidatos que cursaram o ensino médio em escolas públicas apenas. Além disso, as modalidades L9, L10, L11 e L13, incorporam esses critérios aos de pessoas com deficiência.

Neste cenário, a estratégia para acessar o ensino superior se torna um fator importante para compreender os desdobramentos da lei. Os estratagemas utilizados, aqui, dependerão da quantidade de vaga, notas de corte, do grau individual de cada estudante no ENEM, além da subjetividade e da motivação de carreira de cada um dos estudantes (NOGUEIRA, 2004). Como um limite da presente análise, nos concentraremos apenas no número de vagas.

Compreendemos que a lógica operacional do SISU, em seu mecanismo de “matching”⁶², inverteu a lógica tradicional do vestibular, tendo em vista que o candidato recebe sua nota antes

⁶² Para compreender esse processo ver Abreu e Carvalho (2014).

de escolher o que irá cursar. Desse modo, a escolha da graduação, em alguma medida, atravessa a escolha do curso possível (NOGUEIRA et al., 2017). A lei de cotas se insere nessa conjuntura a partir do que chamaremos de “pulverização de vagas”. Argumentamos, assim, que o estudante que se enquadra em mais de uma modalidade proposta na lei, faz uma escolha dentre as suas possibilidades de obter maior êxito no acesso. O “matching” na lei nº 12.711/12, portanto, é duplo; tendo em vista que o primeiro ocorre quando o candidato escolhe o curso e o segundo no momento de seleção da modalidade da subcota que irá concorrer. Estes casos se agravam, principalmente, nos cursos com poucas vagas disponíveis. É o exemplo da graduação em ABI-Ciências Biológicas⁶³ da UFRJ (Quadro 3).

Quadro 3 - Distribuição de vagas no curso de ABI – Ciências Biológicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro em 2020

A0	L1	L2	L5	L6	L9	L10	L13	L14
20	4	6	4	6	-	-	-	-

Legenda de leis e ações afirmativas

A0: Ampla concorrência

L1: Candidatos com renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salário mínimo que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (Lei nº 12.711/2012).

L2: Candidatos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, com renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salário mínimo e que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (Lei nº 12.711/2012).

L5: Candidatos que, independentemente da renda (art. 14, II, Portaria Normativa nº 18/2012), tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (Lei nº 12.711/2012).

L6: Candidatos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas que, independentemente da renda (art. 14, II, Portaria Normativa nº 18/2012), tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (Lei nº 12.711/2012).

L9: Candidatos com deficiência que tenham renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salário mínimo e que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (Lei nº 12.711/2012).

L10: Candidatos com deficiência autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, que tenham renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salário mínimo e que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (Lei nº 12.711/2012)

L13: Candidatos com deficiência que, independentemente da renda (art. 14, II, Portaria Normativa nº 18/2012), tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (Lei nº 12.711/2012).

L14: Candidatos com deficiência autodeclarados pretos, pardos ou indígenas que, independentemente da renda (art. 14, II, Portaria Normativa nº 18/2012), tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (Lei nº 12.711/2012).

Fonte: Termo de adesão da UFRJ, 2020.

No quadro acima observamos a distribuição das vagas no curso de ABI – Ciências Biológicas da UFRJ. Esse possui 40 vagas no semestre, sendo estas divididas, primeiramente, em metade das vagas para ampla concorrência e a outra para as ações afirmativas. Após, ocorre a divisão a partir dos critérios da lei, sendo quatro vagas para candidatos que possuem baixa renda e cursaram o ensino médio em escola pública, seis para estudantes autodeclarados pretos,

⁶³ ABI- Ciências Biológicas é um curso de habilitação no qual os estudantes seguem um percurso formativo conjunto e na metade da graduação escolhem a formação que pretendem seguir. Podem ser elas: Zoologia, Genética, Ecologia, Biologia Marinha ou Biologia vegetal.

pardos ou indígenas com baixa renda e que cursaram ensino médio em escola pública. Além de seis vagas para autodeclarados pretos, pardos ou indígenas que cursaram ensino médio em escola pública e quatro vagas para estudantes que cursaram ensino médio em escola pública apenas. Ademais, percebemos que diferente da medicina, neste curso não houve distribuição das vagas para as subcotas que englobam pessoas com deficiência.

Com este panorama, propomos observar se os textos apresentavam algum tipo de crítica ao desenho da lei. Encontramos cinco questionamentos referentes a configuração da legislação. A primeira, está centralizada na subcota denominada “racial” que engloba pretos, pardos e indígenas. Nos trabalhos analisados há uma crítica justamente a junção destes três grupos em uma mesma categoria. Podemos exemplificar com um trecho da tese de Bruna Cruz de Anhaia onde a autora entrevista um burocrata da Universidade Federal do Ceará envolvido na implementação da lei nº 12.711/12.

“Eu acho que a gente precisa, ainda, trabalhar mais neste recorte. Eu acho que ele não está bem elaborado, não. Eu acho que nós temos que pensar nestes diversos segmentos, não acreditar que eles são iguais... eles sofreram um processo... As populações indígenas e negras vivenciaram outros processos violentos de segregação social. Se deveria trabalhar considerando estas especificidades étnicas para que a gente pudesse ter uma política... talvez melhor, uma política que atendesse estas diferenças estas desigualdades históricas”. (DE ANHAIA, 2019, p. 242).

A passagem acima assinala para as diferenças de desigualdades históricas vivenciadas por indígenas e negros. São essas distinções que fazem com que a conjunção destes grupos no desenho de uma política pública seja problemática. Neste âmbito, como já observado no presente trabalho, é importante distinguir o racismo que impossibilita a entrada de estudantes negros na universidade das questões que envolvem a entrada de indígenas. Isto porque o acesso ao ensino superior de povos indígenas possui um duplo movimento de justiça histórica. Se por um lado esses povos poderiam deixar de lado os modelos tradicionais de aprendizado, por outro, “cientes de que se trata de uma luta, a maioria dos povos indígenas reconhece que é preciso dominar, minimamente, as estratégias de saber dos ‘brancos’ para estabelecer relações mais próximas de respeito pelo qual se pautam” (LAZARO, MANTECHIARE, 2016, p. 7).

Ainda sobre a questão étnica, outra crítica ao desenho da lei correspondia a não inclusão de vagas para estudantes quilombolas. Segundo os críticos, a categoria “pretos e pardos” não contemplava as especificidades dos quilombolas. Esta desaprovação ocorreu principalmente em universidades que já possuíam este tipo de ação afirmativa. É possível exemplificar esta discussão a partir da análise de Luiz Fernando de França, Iris Rosane Santos e José Henrique Pinto (2020) sobre a Universidade Federal do Oeste do Pará. Segundo esses,

A avaliação dos quilombolas ressaltou que a Lei 12.711/2012 não estava contemplando as especificidades históricas, étnicas, culturais e políticas dos jovens quilombolas, em outras palavras, a política de cotas raciais não contemplava toda a pluralidade étnico-cultural própria das 97 comunidades. Perfil social e racial dos(as) estudantes quilombolas da Universidade Federal do Oeste do Pará - UFOPA (2015-2018) quilombolas, situadas nas áreas rurais e nas áreas periféricas das cidades do estado de Mato Grosso. (DE FRANÇA, SANTOS e PINTO, 2020, p.3).

A ideia de que a lei de cotas não contemplava todo o contexto quilombola da região refere-se ao entendimento de que a lei já incluía estes sujeitos de outras formas. Como observaremos ao longo deste capítulo, a solução para este impasse foi a criação de vagas adicionais para estes estudantes.

Outra crítica voltada para a estrutura da lei, refere-se a reserva de vagas para escola pública sem diferenciar escolas públicas federais de estaduais e municipais. No artigo “Do movimento negro à escola pública: como as ações afirmativas foram pensadas pelos parlamentares do Congresso Nacional”, observamos a tramitação da lei de cotas teve como “saída” para as questões mais polêmicas a inclusão de estudantes de escolas públicas como o *caput* da legislação. A justificativa para este movimento se debruçava na percepção dos parlamentares de que a escola pública brasileira é um ambiente com ensino de baixa qualidade onde os estudantes são majoritariamente pretos, pardos e com baixa renda (MIRANDA, 2021).

Neste sentido, a qualidade de ensino se transforma em ponto chave para compreender a condenação da escola pública como a principal reserva de vagas. Nos trabalhos analisados no presente capítulo há um entendimento de que as escolas federais possuem uma alta qualidade no ensino e por isso, os estudantes oriundos destas não deveriam ser contemplados com as ações afirmativas. Esse argumento pode ser exemplificado com os achados da tese de doutorado de Adilson Pereira dos Santos ao entrevistar um gestor da UFMG sobre as diferenças entre a ação afirmativa promovida pela universidade antes da lei e depois.

Para o gestor 1 da UFMG, quando a instituição, ao criar o bônus se preocupou com isso, que o estudante demonstrasse ter cursado os últimos sete anos, os três do ensino médio e os últimos quatro do ensino fundamental em escola pública, o que de certa maneira pretendia era evitar que as pessoas de condições socioeconômicas melhores ‘...que procuram as escolas federais de ensino médio não porque elas sejam gratuitas, mas porque eram de alta qualidade, o que de certa maneira iria contra o pressuposto das políticas afirmativas (Gestor 1). (DOS SANTOS, 2018, p. 138).

Coletada durante o trabalho de campo de Santos (2018), a fala do gestor 1 demonstra a compreensão de que as cotas nas universidades federais deveriam ser apenas para estudantes de escolas públicas municipais e estaduais. Essa afirmação está intrinsecamente relacionada à ideia de que as escolas federais capacitam seus estudantes a passarem no vestibular.

O quarto questionamento ao desenho da lei tem a ver com a mudança ocorrida na legislação no ano de 2016 que inseriu pessoas com deficiências nas subcotas da ação afirmativa. Assim, foram criadas quatro novas subcotas: 1) Candidatos com deficiência que tenham renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo e que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas; 2) Candidatos com deficiência autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, que tenham renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salário mínimo e que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas; 3) Candidatos com deficiência que, independentemente da renda, tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas; 4) Candidatos com deficiência autodeclarados pretos, pardos ou indígenas que, independentemente da renda, tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Esta divisão de pessoas com deficiência foi amplamente criticada pela comunidade acadêmica e pelos grupos de interesse. Esses apontavam como solução a criação de apenas uma categoria de reserva de vagas para pessoas com deficiência desvinculada de qualquer outra condicionante. Como observado na tese de Bruna Cruz de Anhaia ao entrevistar um gestor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

eu acho um escândalo... até problemas conceituais que se perpetuam como esta adição recente dos deficientes dentro da faixa dos PPI [pretos, pardos e indígenas], sem nenhuma qualificação. Então a Lei tem muitos problemas conceituais, né? Que são tolices, na minha opinião, e que vão se tornar referentes (DE ANHAIA, 2019, p. 242).

Um dos desdobramentos da inclusão das pessoas com deficiência na lei nº 12.711/12 foi o aumento da divisão de vagas. Este também é o quinto questionamento encontrado durante a nossa análise. Como apresentado no começo desta seção, as vagas do SISU são ofertadas em agrupamentos referentes aos tipos de ação afirmativa. Ao seccionar as vagas, alguns cursos ficam com um universo pequeno para concorrência, ao passo que ampliam o número de candidato/vaga. Podemos exemplificar com o quadro 3 onde o número de vagas para estudantes de escola pública com baixa renda é apenas quatro. Este processo pode, em alguma medida, desestimular o estudante a concorrer à determinada reserva de vaga.

Os questionamentos apresentados aqui, fazem parte de uma crítica à estrutura imposta pela legislação. Contudo, como mostramos nos capítulos anteriores, a lei de cotas previa “o mínimo de 50%” das vagas. Assim, o longo da análise proposta neste capítulo, encontramos dois desdobramentos desta problemática. O primeiro, diz respeito as tentativas de modificação da lei inseridas na própria autonomia universitária. O segundo, apresenta a criação de vagas suplementares a lei, bem como novas categoriais de ação afirmativa. A distinção de categorias, aqui, ocorre pelo fato da primeira se relacionar com mudanças ocorridas dentro do número de

vagas da lei e correspondem a uma ideia de que está é deficitária em seu próprio desenho. Já a segunda parte do princípio de que a lei não atende completamente certos grupos e que, por isso, era necessária a criação de novas ações afirmativas.

Quanto à mudança dos critérios da lei, percebemos que as tentativas ocorriam em duas dimensões. A primeira na mudança da categoria “escola pública”, nesse sentido, algumas universidades tentaram diferenciar escolas públicas estaduais e municipais das federais. A segunda, na inclusão de um novo dispositivo de ação afirmativa baseado em pessoas que residiam próximos aos *campi* das instituições. Ambas as tentativas foram contestadas juridicamente e nenhuma foi de fato implementada.

Por outro lado, as iniciativas de ações afirmativas que iam além da estrutura da lei nº 12.711/12 foram amplamente acolhidas. Podemos exemplificar, com o caso encontrado na Universidade Federal de Goiás. Atualmente, um estudante de origem indígena, para ingressar nesta universidade, pode percorrer três caminhos. Um através da reserva de vagas da lei de cotas, outro pelo programa UFGInclui e por fim, pode optar pelo Núcleo Takinahakỹ de Formação Superior Indígena. Neste âmbito, além da ação afirmativa imposta na lei, o estudante também possui mais duas opções de acesso.

É importante destacar que este movimento, no caso da UFG, não foi uma resposta as dificuldades encontradas no momento da implementação da lei de cotas. E sim uma manutenção de programas que a universidade já possuía.

Como a Lei de Cotas permitiu a preservação das iniciativas já existentes em cada instituição, desde que mantidas as exigências mínimas anuais da lei, a Universidade Federal de Goiás (UFG) teve autonomia para manter reservas de vagas suplementares, uma vez que, já em 2008, UFG criou e, conseqüentemente, expandiu para as suas regionais, uma política de ações afirmativas por meio do programa UFGInclui, regulamentada pela Resolução CONSUNI nº 29/2008 (BANYS et al, 2020, p. 5).

Em contrapartida, no caso da UFSC observamos que a criação de novas ações afirmativas estava relacionada justamente a uma resposta aos problemas observados na estrutura da lei. A universidade criou, no mesmo ano da aprovação da lei, vagas suplementares para indígenas através da resolução nº 026/CUN/2012. Além disso, em 2015, a instituição criou outras vagas suplementares para quilombolas (TASSINARI, 2016, p. 43). Esse movimento de criação de vagas para quilombolas também foi encontrado na Universidade Federal do Mato Grosso (VELASCO, 2019).

Nesse sentido, mesmo com a rigidez da legislação, percebemos que houve uma tentativa de mudança e resolução de parte dos problemas apresentados. A principal saída foi a criação de vagas suplementares. Como os dados aqui são secundários, não conseguimos saber com

precisão as discussões que ocorreram em torno do desenvolvimento desse mecanismo. Essa, portanto, é uma questão que coube ao campo de nossa pesquisa.

4.2 Validação

Para acessar as ações afirmativas da lei nº 12.711/12, os estudantes precisavam reunir uma série de documentações com intuito de comprovar seu direito a vaga. Chama-se de “validação”, todos os processos que foram criados para garantir a entrada desses sujeitos nas instituições de ensino superior federais. Ao longo da análise bibliográfica, percebemos que os gestores dessas instituições se preocuparam com essa etapa. A fundamentação para esta atenção era o medo de ocorrerem fraudes e a política pública não ser efetivada.

Buscamos, em um primeiro momento, compreender quais órgãos ficavam a cargo das práticas de validação. Percebemos que a maioria dos institutos federais e universidades incluídas no escopo deste capítulo viabilizaram a implementação da lei de cotas através de pró-reitorias. Um exemplo, é a UFPel que divide este processo em duas pró-reitorias, assim, a Pró-reitoria de Graduação elabora o edital e a Pró-reitoria de Assuntos Estudantis realiza a validação das matrículas dos alunos (NASCIMENTO; SILVA, 2018). Outro caso relevante, é o da UFRB que criou a Pró-Reitoria de Políticas Afirmativas e Assuntos Estudantis para concentrar as suas ações (COLEN; JESUS, 2021).

Para compreender esse cenário, é necessário identificar a complexidade da verificação do sujeito de direito da ação afirmativa a partir das modalidades inseridas na legislação. Este grau de complexidade aparece nos textos a partir de dois elementos: a quantidade de documentos utilizados na apuração do enquadramento do estudante nas modalidades apresentadas na lei e na mobilização de funcionários qualificados trabalhar nesta etapa. Assim, um processo de validação com alto grau de complexidade é aquele que precisa de um elevado número de documentos e/ou uma quantidade expressiva de funcionários para efetivarem a validação do direito à ação afirmativa.

4.2.1 Critérios de validação e o grau de complexidade

Como já observamos, a reserva de vaga principal da lei de cotas, instituída em seu *caput*, está destinada a “estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas” (BRASIL, 2012a). Ao implementarem a lei, as instituições federais de ensino superior se organizaram para validar este tipo de cota no ato da matrícula. Durante nossa análise, percebemos que o processo de verificação ocorria através do histórico escolar e do certificado de conclusão do estudante. Além disso, poucos questionamentos foram feitos referentes a própria legislação.

E vez em quando surge algum questionamento em relação a situações muito particulares, às vezes nas escolas comunitárias, ou parte do ensino médio em escola privada. Isso em termos de legislação é muito claro, a gente consegue facilmente achar uma solução. Algumas vezes vai até uma esfera judicial, mas os pareceres finais da Justiça têm sido bastante claros [...] (DOS SANTOS, 2018).

Neste sentido, não havia um grau alto de complexidade relacionado a este tipo de comprovação. Uma das explicações para tal é o fato de um grande percentual de universidades e institutos federais já possuíam ações afirmativas para estudantes de escola pública anteriormente. Como mostra o mapa das ações afirmativas, 94 instituições de ensino superior possuíam reserva de vagas para escola pública (INCTI, 2011).

Do mesmo modo, a validação do pertencimento ao grupo de “pessoas com deficiência” ocorreu com baixo grau de complexidade. Exigindo apenas laudos e exames relacionados a deficiência do estudante. Ao receber estes documentos, a instituição verificava o registro no Conselho Federal de Medicina do médico que fez o laudo.

Nestes dois casos, podemos argumentar que a verificação da documentação, bem como a validação, mobilizava poucos recursos das instituições de ensino superior federais. Assim, os critérios de comprovação se concentravam apenas em uma ou duas declarações. Este cenário é distinto quando observamos os dados relacionados à comprovação de pessoas com baixa renda.

A primeira subcota apresentada na lei nº 12.711/12 reserva vagas para “estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita” (BRASIL, 2012). O modelo de verificação deste grupo foi apresentado na Portaria Normativa do MEC nº 18 que assinalava, em seu artigo 7, o cálculo da renda e algumas documentações que poderiam ser utilizadas. Entretanto, a escolha destes comprovantes ficou a cargo das instituições federais de ensino superior.

Art. 7º Para os efeitos desta Portaria, a renda familiar bruta mensal per capita será apurada de acordo com o seguinte procedimento:

- I - Calcula-se a soma dos rendimentos brutos auferidos por todas as pessoas da família a que pertence o estudante, levando-se em conta, no mínimo, os três meses anteriores à data de inscrição do estudante no concurso seletivo da instituição federal de ensino;
- II - Calcula-se a média mensal dos rendimentos brutos apurados após a aplicação do disposto no inciso I do caput; e
- III - divide-se o valor apurado após a aplicação do disposto no inciso II do caput pelo número de pessoas da família do estudante; (BRASIL, 2012b)

Durante a leitura dos trabalhos acadêmicos analisados neste capítulo, percebemos que os critérios utilizados para esta confirmação eram completamente descentralizados tanto nas diferentes instituições quanto em determinados anos do vestibular. Assim, algumas universidades adotaram apenas declarações de renda do núcleo familiar, já outras solicitaram documentações que comprovavam a estrutura de vida do estudante, como contas de luz e contato de aluguel.

Um exemplo encontrado foi o da UFGD que, entre os anos de 2013 e 2015, três tipos de documentação foram exigidos. No primeiro ano, a universidade optou por exigir a comprovação de renda de todos os membros da casa em que o estudante morasse. Em 2014, adicionou mais quatro declarações de situação de renda em seu processo seletivo. Já em 2015, reduziu as declarações, mas solicitou que membros da família com mais de 14 anos declarassem sua condição empregatícia (DOS ANJOS, 2016).

Essa dificuldade em se adaptar a comprovação do critério de renda foi um dos pontos de destaque dos trabalhos analisados. Como apresentado na tese de Adilson dos Santos (2018) onde um dos gestores questiona a falta de clareza nas diretrizes do MEC.

O governo acabava de promulgar uma política nacional onde na prática a efetivação [...] seria feita por cada universidade, cada uma de um jeito” (Gestor 5). Assim, os métodos de avaliações poderiam ser muito distintos, um mesmo candidato poderia ter sua documentação validada numa universidade e rejeitada noutra. Na sua avaliação, a existência de uma diretriz estabelecida pela lei não tornava o processo mais simples, que poderia ser realizado “em cinco minutos, no ato da matrícula” (DOS SANTOS, 2018, p.145).

Outro ponto sensível a esta categoria era o corpo técnico especializado. Em geral, quem verifica este tipo de documentação nas instituições federais são os técnicos administrativos conjuntamente com assistentes sociais. A falta desses funcionários foi um entrave para o desenvolvimento efetivo deste tipo de subcota.

Na UFOP e na UFV o quadro de pessoal especializado se revelou insuficiente para acumular mais essa tarefa. Sobre esse aspecto, o gestor 6 da UFV afirmou que quando a Lei de Cotas foi aprovada a Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários (PCD) contava com um quadro reduzido de assistentes sociais. Esses profissionais eram responsáveis pela seleção interna de vulnerabilidade social acompanhavam e assistiam os estudantes dos alojamentos, além de coordenarem os demais programas de assistência estudantil. Na época das matrículas, eles se envolviam com a verificação das condições de beneficiários das reservas pelo critério de renda, porém não davam conta da tarefa sozinhos. [...] Para o gestor 6, sensível com essas novas demandas

introduzidas pela lei, a instituição converteu dois códigos de vagas, um de engenheiro agrônomo e outro de técnico de informática, em dois de assistentes sociais. Mesmo com essa ampliação da equipe, o quadro de profissionais especializados para tarefa permaneceu insuficiente (DOS SANTOS, 2018, p.146)

O cenário se agravou após denúncias de fraudes. Assim, as instituições de ensino superior federais começaram a exigir um número maior de documentações. Essa combinação de uma exigência elevada de documentação e falta de profissionais qualificados foi um dos grandes desafios na implementação da lei nº 12.711/12. Como recurso, algumas instituições começaram a implementar uma pré-matrícula online onde os documentos eram anexados.

Grande parte dos trabalhos analisados aqui, apresentava como resposta para este entrave a utilização apenas no CadÚnico. Este é um cadastro do governo federal que apura as famílias em extrema pobreza (que ganham até meio salário-mínimo por pessoa) ou em pobreza (que ganham até 3 salários-mínimos de renda mensal total). E é utilizado para acesso à programas como bolsa família, tarifa social de energia elétrica e carteira do idoso. Neste sentido, como uma política centralizada e de âmbito federal, traria um grau de complexidade na comprovação menor.

No início deste capítulo destacamos que uma das principais críticas a subcota étnico-racial da lei nº12.711/12 era a união de pretos, pardos e indígenas. Um dos desdobramentos desta junção é a complexidade da verificação de cada grupo. Em um primeiro momento, as universidades e institutos federais seguiram o critério de autodeclaração previsto na legislação. Para esta comprovação, o estudante, no ato da matrícula, assinava um termo se autodeclarando preto, pardo ou indígena. Esse procedimento que, em alguma medida, era simples, acabou se remodelando após as primeiras denúncias de fraude.

Podemos exemplificar com o caso da UFMG no qual passou a pedir uma “autodeclaração consubstanciada” onde o candidato deveria escrever sobre o seu pertencimento étnico-racial (DOS SANTOS, 2018). Outro exemplo foi o da UFF que em 2017, começou a exigir que os estudantes anexassem uma foto 5x7 junto ao termo de autodeclaração e respondessem a um formulário no qual perguntavam se o estudante já havia sofrido preconceito. Como medida interna, a universidade criou a “Comissão de Estudo do Acompanhamento e da Aferição da Autodeclaração de Raça e Etnia nos Concursos para Ingresso de Estudantes e Servidores”. Essas duas medidas foram concebidas após um questionamento do Ministério Público Federal que recebeu denúncias de fraudes (SILVA et al, 2020).

A UFOP também começou a implementar comissões de heteroidentificação no vestibular de 2018. Entretanto, diferentemente da UFF, esta instituição também inseriu os indígenas na

validação através da “apresentação do Registro Administrativo de Nascimento de Indígena (RANI) ou de documento comprobatório emitido por autoridade indígena” (SANTOS, CAMILLOTO e DIAS, 2019). É importante ressaltar que os trabalhos analisados mostram que este movimento ocorre a partir da percepção dos gestores de que os primeiros anos de lei não alcançaram o efeito desejado.

Nesse contexto, o surgimento das comissões de heteroidentificação étnico-racial, no âmbito da UFOP, ocorre a partir da constatação de que, embora a Lei de Cotas tenha fixado quantitativo mínimo de ocupação de vagas da graduação por pessoas negras, o resultado prático (constatado e observável empiricamente) ao longo dos anos não vinha refletindo os percentuais expressos na legislação. Numa frase: não se observava os percentuais reservados às pessoas negras nos ambientes institucionais de aplicação da legislação. A hipótese que se levantou é de que o sistema de cotas estava sendo utilizado de forma equivocada (ou mesmo fraudulenta) por pessoas não negras, impedindo a concretização da política de ação afirmativa. (DOS SANTOS; CAMILLOTO; DIAS, 2019, p. 24/25)

Do mesmo modo, ideia de “resposta” aparece fortemente nesses trabalhos. Em alguns momentos, como uma solução as fraudes denunciadas, em outros como um movimento de garantir mais lisura ao processo. A criação de comissões de heteroidentificação se inserem neste contexto. Estas foram criadas, inicialmente, para bancas de concurso público como um mecanismo da lei nº12.990/14⁶⁴. Entretanto, por experiência neste campo, principalmente em concursos das próprias instituições de ensino superior, essas começaram a ser implementadas também para atender a lei nº 12.711/12. Até 2017, nove instituições de ensino superior aderiram as comissões de heteroidentificação como forma complementar à autodeclaração (DOS SANTOS, 2018). Em 2021, houve um aumento de aproximadamente 68% das comissões, chegando a 65 instituídas em todo Brasil (SANTOS, 2021a).

Quando falamos em “complementar”, estamos assinalando para o fato de que a heteroidentificação só pode ocorrer após a autodeclaração. Como um mecanismo criado pela própria instituição de ensino superior, é necessário fazer valer o que está escrito na lei de cotas – a autodeclaração. Neste sentido, um estudante, ao se matricular em uma universidade federal que possui uma comissão de heteroidentificação pleiteando a ação afirmativa racial, precisa, primeiramente, assinar um termo onde declara sua identificação com determinada cor. Após esse processo, o estudante, então, se submete a verificação pela comissão.

Depois da decisão de implementar as comissões de heteroidentificação, as universidades e institutos federais começaram a deliberar sobre a estrutura dessas. Na leitura dos trabalhos acadêmicos do escopo deste capítulo, foram identificadas três principais questões em relação a

⁶⁴ Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. (BRASIL, 2014).

este assunto: a composição dos membros da banca, o momento de atuação e a observação do fenótipo ou da ascendência. Além disso, por se tratar de algo formulado no contexto da autonomia universitária, as comissões não seguiram um mesmo modelo.

Por ser, em alguns casos, um mecanismo de resposta ao Ministério Público, um dos grandes debates da criação das comissões era o momento em que esta iria acontecer. Alguns gestores entendiam que a comissão deveria atuar apenas no momento de denúncia da fraude. Neste sentido, ocorreria uma verificação da fraude. Outros, por sua vez, entendiam que era necessário existir uma comissão no momento da matrícula para validar o processo de autodeclaração. Como ainda não há consenso sobre essa temática, cada instituição de ensino superior criou seu próprio modelo. Assim, costumou-se denominar as comissões de heteroidentificação de duas maneiras: as comissões de verificação, que atuam como resposta a fraude, e as comissões de validação que atuam no momento da matrícula (SANTOS, 2021b).

A preocupação das instituições de ensino superior ao colocar as comissões no momento da matrícula era garantir que a vaga vá para o sujeito de direito. Esta afirmação se refere ao processo burocrático organizacional que, ao detectar uma fraude, não devolve a vaga ao próximo da lista de chamada e sim, a transforma em vaga ociosa. Ou seja, um sujeito que acessa o ensino superior fraudando a cota racial e permanece nesta vaga por metade do tempo de integralização, além de ocupar uma vaga que não lhe é de direito por um longo período, se caso for sentenciado a perder a matrícula, a vaga preenchida não irá para o próximo da lista do vestibular que este sujeito concorreu. Este caso é apresentado por Dos Santos (2018):

Em relação ao processo seletivo de 2018, a expectativa é a de que a comissão de verificação atue na matrícula, para todos os candidatos, como primeiro procedimento. Conforme o gestor 3: A gente imagina que o que ocorreu possa servir de constrangimento para que as pessoas não burlem, ao mesmo tempo, portanto, o número seja menor, de situações assim, a gente acha que é melhor fazer antes porque o desgaste talvez seja menor, e ao mesmo tempo tem a questão de vaga na universidade. Depois que ocorre tudo quando o estudante perde a vaga perdida ela está perdida, não tem como repor (DOS SANTOS, 2018, p. 164).

Por outro lado, os que defendiam comissões apenas quando a fraude fosse detectada, sustentavam que a verificação no momento da matrícula causava constrangimento aos estudantes que tinham direito vaga. Nesse sentido, o grupo era penas criado quando houvesse denúncias relativas à fraude na matrícula (SANTOS, 2021b).

Igualmente, não houve consenso em relação a composição das comissões de heteroidentificação. Algumas instituições acreditavam que esta deveria incluir também membros da comunidade externa (SILVA et al, 2020). Nos textos analisados neste capítulo, encontramos as seguintes composições:

Tabela 3 – Composição das bancas de heteroidentificação nas instituições de ensino superior federal.

Instituição de ensino superior federal	Composição da banca de heteroidentificação
UFG, UFES, UFMA, IF SERTÃO-PE, UFMT	Servidores (técnicos administrativos, docentes e representantes dos NEABIs)
UFF	Servidores (técnicos administrativos, docentes e representantes dos NEABIs) e representantes discentes (Centro e diretórios acadêmicos)
UFpel, UFRS, UFPR, UFSC	Servidores (técnicos administrativos, docentes e representantes dos NEABIs), Representantes discentes (Centro e diretórios acadêmicos) e Membros externos.

Fonte: Elaboração da autora com base nos trabalhos do escopo deste capítulo, 2021.

Como apresentado, encontramos as Universidade Federal de Goiás, Universidade Federal do Espírito Santo, Universidade Federal do Maranhão e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano que adotam uma comissão composta apenas de servidores, sejam eles docentes, técnicos administrativos e representantes de Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros. Por outro lado, a Universidade Federal Fluminense inclui, além de servidores, estudantes eleitos em representações discentes. Já a Universidade Federal de Pelotas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade Federal do Paraná e Universidade Federal de Santa Catarina abarcam servidores, estudantes e membros externos. Estes podem ser representantes do movimento negro e indígena, das Secretarias de Promoção da Igualdade Racial, das Secretarias de Educação dos estados e municípios, da Ordem dos Advogados do Brasil, além da sociedade civil organizada em geral.

Outra questão que mobilizou as discussões sobre comissões de heteroidentificação foi a escolha de quais critérios utilizar para denominar se uma pessoa era preta ou parda. Esta discussão estava polarizada em incluir estudantes que possuem ascendência preta e parda ou estudantes que atendem fenotipicamente a estes critérios. Apesar do debate ter sido amplo em um número significativo de instituições federais, todas optaram pela verificação através do fenótipo (PEREIRA, 2018, SILVA et al. 2020, SANTOS, 2021b). Houve um entendimento coletivo de que as ações afirmativas perpassam a desinstitucionalização do racismo estrutural e este fixa suas bases no fenótipo dos estudantes.

Essa discussão se debruça na ideia de “preconceito de marca” levantado por Oracy Nogueira. Em seu artigo “Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil.”, o autor apresenta um panorama da questão racial no Brasil comparando-o com as relações sociais nos Estados Unidos a partir de tipos ideais. Neste sentido, mesmo havendo preconceito racial em ambos os países, no Brasil este se manifestava através da marca da cor e nos Estados Unidos através da origem.

Quando o preconceito de raça se exerce em relação à aparência, isto é, quando toma por pretexto para as suas manifestações os traços físicos do indivíduo, a fisionomia, os gestos, o sotaque, diz-se que é de marca; quando basta a suposição de que o indivíduo descende de certo grupo étnico para que sofra as consequências do preconceito, diz-se que é de origem. (NOGUEIRA, 2006, p. 292).

Assim, o preconceito racial no Brasil ocorre através de traços fenotípicos dos indivíduos e não pela ascendência. Ou seja, indivíduos com traços caucasianos são considerados brancos mesmo tendo parentesco com pessoas pretas e pardas (NOGUEIRA, 2006). Do mesmo modo, por se tratar de traços fenotípicos, o preconceito ocorre de forma estrutural. E, por isso, a “marca” implica na falta de acesso a bens e direitos. Esta perspectiva, em alguma medida, permeou as discussões das comissões de heteroidentificação. Foram, então, criados procedimentos para garantir um processo no qual esses traços fenotípicos fossem avaliados.

Como os integrantes da comissão recebiam antecipadamente a ficha com a foto do candidato, era possível determinar se seria necessário ou não submeter o entrevistado à filmagem. Caso sua pele fosse retinta, considerado inequivocamente afrodescendente e havendo consenso entre os membros, não havia necessidade de realizar a filmagem. Com isso, poderíamos supor que antes mesmo da avaliação os membros da Comissão já possuíam uma decisão prévia acerca da aprovação ou não do candidato para usufruir da vaga reservada. Porém, ao permitir que o candidato relate os motivos de se considerar afrodescendente, mesmo que não possua um fenótipo que seja inequivocamente afrodescendente, abre-se uma chance para que a decisão prévia seja alterada (MAIA, VINUTO, 2020, p. 42).

Como um fenômeno recente, as comissões de heteroidentificação ainda carecem de mais estudos sobre seus desdobramentos e impactos. Percebemos ao longo desta análise que não houve consenso sobre o modelo deste comitê, contudo, observa-se que há em nas instituições de educação superior federal o entendimento que o sujeito de direito das ações afirmativas étnico-raciais é o estudante que possui fenótipo condizente com pretos, pardos e indígenas.

É importante destacar que os trabalhos analisados aqui assinalam para a existência de fraudes em todos os grupos da lei nº12.711/12. Nesse sentido, as fraudes são um fenômeno amplo e não se trata apenas no de um grupo específico. Como observaremos no próximo capítulo, essa temática ainda está em processo de discussão e aperfeiçoamento.

4.3 Atores sociais

Como observamos na seção anterior, o Ministério Público Federal teve um papel importante na averiguação das fraudes relacionadas a lei nº12.711/12. Como vimos no capítulo 2, por se tratar de uma política pública, a legislação sofre influência de atores ao longo de seu processo de formulação e implementação. Na perspectiva de Secchi (2013) estes podem ser instituições ou pessoas que se importam a ponto de influenciar nos processos das políticas e podem ser tanto governamentais quanto não governamentais.

Nesse sentido, nosso objetivo nesta seção é mapear estes atores no processo de implementação. Ao incluir esta observação, tentamos compreender quais caminhos a política tomou durante o contexto da implementação. Para tanto, separamos estes em atores universitários, ou seja, que fazem parte da comunidade acadêmica, e atores não universitários.

No âmbito dos atores universitários, encontramos três grupos atuantes no processo. O primeiro são os Núcleos de Estudos Afro-brasileiro (NEAB), estes são entidades que pesquisam e promovem debates sobre as relações raciais inseridas no ensino superior. Foram criados pela primeira vez entre os anos 1980 e 1990 como uma base de apoio para o movimento negro⁶⁵ (RATTS, 2009). Entretanto, foi a partir de 2006, com a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), que começaram a fundação destes grupos nas instituições de ensino superior com mais frequência (MARTINS; SOUZA, 2021).

Ao longo da leitura dos trabalhos analisados neste capítulo, percebemos que, em determinadas universidades, este grupo foi fundamental na implementação da lei de cotas. Como o caso da UFGD onde, por não haver uma comissão de acompanhamento da execução da lei, este processo ficou a cargo do NEAB da instituição (ROSA, 2016). Igualmente, o NEAB da UFS, após a constatação da ausência de dados sobre a implantação da legislação, pressionou os órgãos responsáveis da universidade a elaborar pesquisas sistemáticas (NEVES, FARO e SCHMITZ, 2015).

O segundo ator universitário que encontramos foram os Diretórios Centrais dos Estudantes (DCEs). Estes grupos são entidades representativas dos estudantes nas instituições de ensino superior. No âmbito da implementação da lei de cotas, os dados mostram que este grupo atuou principalmente nas reivindicações relacionadas à permanência estudantil.

⁶⁵ Ratts (2009) apresenta os seguintes núcleos: CEAB/UCG (1983), NEAB/UFAL (1983), NEAB/UFMA (1985), NEN/UFSC (1986), PENESB/UFF (1995), NEAB UFSCar (1995), e NEAB/UDESC (1995).

O terceiro grupo são os chamados “coletivos universitários”. Estes são grupos que fogem das formas tradicionais de representação como centros e diretórios acadêmicos. Assim, a partir de uma criação espontânea, estes grupos se organizam como uma expressão política e cultural dentro das instituições de ensino superior (MEDEIROS et al., 2017). Durante a presente pesquisa, percebemos que estes grupos tiveram uma atuação importante processo de implementação da lei nº 12.711/12. Como o caso da UFRGS onde os coletivos de estudantes ocuparam⁶⁶ a reitoria para pedir a anulação de uma norma do CONSUNI que proibia os estudantes de se candidatar as vagas reservadas e as da ampla concorrência concomitantemente. Ou seja, se caso uma pessoa optasse pelas vagas de ação afirmativa, não poderia candidatar-se para as vagas da ampla concorrência mesmo tendo nota para isso. Após a ocupação da reitoria pelos coletivos, essa norma não só foi anulada como a instituição fez uma série de mudanças na implementação da referida lei (DE ANHAIA, 2019, p. 207).

Na mesma instituição, em 2017, o “Coletivo Balanta” organizaram uma lista de suspeitos de fraude e entregaram a reitoria. Como resposta, a instituição

“No mês de novembro, 334 estudantes foram convocados para que se apresentassem a uma comissão que verificaria se esses estudantes se enquadravam nos critérios estabelecidos para a ocupação das vagas. Compareceram à verificação 274 estudantes (82% dos denunciados), 35 desses estudantes tiveram a sua matrícula deferida. Aqueles que tiveram a matrícula indeferida, mesmo após o recurso, foram desligados da Universidade (DE ANHAIA, 2019, p. 207).

Como observamos anteriormente o Ministério Público Federal foi um ator não universitário relevante no combate às fraudes da lei de cotas. Durante a presente pesquisa, mais dois atores foram relacionados neste processo: O Movimento Organizado de Escolas Públicas e o Frei David, diretor do Educafro. Este primeiro grupo, participou, principalmente, pressionando as instituições de ensino superior a aderirem o percentual total estipulado pela lei já no primeiro ano. Por outro lado, o nome do Frei David é mencionado pela pressão relacionada adoção de critérios fenotípicos nas bancas de validação.

É importante ressaltar que o presidente do Educafro é um ator histórico do movimento negro brasileiro e participou ativamente tanto da formulação da lei de cotas como da implementação em âmbito nacional (MIRANDA, 2018). Contudo, na análise dos dados apresentados aqui, o foco deste ator se manteve na questão das comissões de heteroidentificação, em especial, no debate sobre fenótipo/ascendência.

⁶⁶ Ocupar, aqui, significa permanecer naquele espaço por tempo indeterminado até que a questão reivindicada seja resolvida.

4.4 Permanência Estudantil

Garantir a permanência de um estudante em um curso superior não envolve apenas assistência financeira, mas suporte emocional e estrutural (MENDES, 2020). A abrangência dessas ações perpassa políticas moradia, transporte, alimentação, saúde, acesso à internet, apoio pedagógico, creche, cultura, esporte e acessibilidade (BRASIL, 2020). No Brasil, até 2010, não havia uma política unificada de assistência estudantil que ocorreu apenas com a instituição do PNAES. Como observamos no capítulo 3, o programa estava implementado no momento da aprovação da lei de cotas.

Tendo em vista que a referida lei reservava um terço das vagas para estudantes de baixa renda, a questão da permanência se tornou um debate institucional necessário novamente nas instituições de ensino superior federais. Neste sentido, nosso objetivo nesta seção é observar, através dos trabalhos escolhidos, como este debate ocorreu. É importante ressaltar que a maioria destes entendem a permanência como sendo um dos maiores desafios do processo de implementação da lei 12.711/12 (ALMEIDA, 2020; ANDRADE, 2015; DOS SANTOS, 2018; ROSA, 2016; SILVA, 2019; SANTOS, 2020; TASSINARI, 2016). Esse desafio de instaurava devido a lei não mencionar nenhum tipo de garantia de permanência para o estudante contemplado pela ação afirmativa, do mesmo modo que não houve um aumento orçamentário em relação ao PNAES. Como observado por um gestor entrevistado na tese de Dos Santos.

Numa perspectiva um pouco mais ampla, o Gestor 6 da UFV afirmou que essa política de expansão do acesso, por meio da Lei de Cotas, não veio acompanhada das condições necessárias à permanência. Não houve uma preocupação com esse novo sujeito que adentrava à universidade. As instituições não foram preparadas em termos de recursos financeiros, materiais e humanos para a garantia das condições de permanência dessas pessoas. (DOS SANTOS, 2018, p. 127).

Assim, em um primeiro momento, buscamos compreender se houve mudanças nas políticas de permanência após 2012. Como resultado, observamos que as instituições de ensino superior tratadas no escopo desta análise, em um primeiro momento, não fizeram mudanças relacionadas a estrutura das políticas de permanência, mas apresentaram um maior esforço de garantir as políticas já existentes. Uma das explicações para este cenário aparece no artigo de Neves, Faro e Schmitz (2016) no qual assinalam que não houve a ampliação das políticas de assistência estudantil voltadas para estudantes cotistas na UFS porque havia um entendimento de que essas políticas deveriam ser universais na instituição, ou seja, todos os estudantes matriculados poderiam concorrer.

Outro caminho para compreensão se debruça na “crise orçamentária das universidades”. Este termo foi encontrado na tese de Adilson dos Santos (2018) onde, ao entrevistar um gestor da UFOP, esse argumenta que a universidade precisou ser cautelosa na adesão da lei de cotas devido ao baixo orçamento.

Justificativa do Gestor 2 da UFOP para o fato da instituição ter adiado até o limite máximo permitido para alcançar os 50% de reserva de vagas, refletiu mais uma influência importante introduzida pela Lei de Cotas. De acordo com esse Gestor, a decisão foi tomada em função da restrição orçamentária que atravessava a Universidade. Ampliar o ingresso de pessoas de baixa renda teria repercussão direta no aumento da demanda aos programas de assistência, tais como a bolsa permanência, restaurante universitário (RU), entre outros. [...] Isso fez com que a instituição fosse prudente, e acompanhasse a situação com prudência. Nessa conjuntura, foram adotadas algumas medidas, dentre as quais foi reajustado o valor da refeição do RU. Nas palavras do gestor 2, a universidade precisou ser cautelosa diante de um orçamento insuficiente. (DOS SANTOS, 2018, p. 120).

Essa dificuldade de orçamento também se apresenta na dissertação de Maurício Santos (2020) no qual o autor mostra que o orçamento para a assistência estudantil na UFT está retrocedendo e criando dificuldades para a manutenção dos estudantes. Como consequência “Para adequar o orçamento com a quantidade de alunos beneficiados, as universidades estão adiando a abertura de novos editais, atrasando o pagamento de auxílios e estabelecendo critérios mais rigorosos de seleção” (SANTOS, 2020, p. 114).

Santos (2020) argumenta que essa conjuntura se justifica pelo aumento dos estudantes em situação de vulnerabilidade social na UFT, sendo, no ano de 2018, 87,3% dos atendidos pelas políticas de permanência. Igualmente, Natália Colen e Rodrigo de Jesus (2021) sinalizam para um aumento da demanda por auxílio estudantil na UFRB e a falta de recursos para abarcar todos os pedidos.

Contudo, considerando que mais de 80% dos/as estudantes da Universidade necessitam dos auxílios, os recursos sempre são insuficientes. Nesse sentido, relatam que, mesmo tendo uma pró-reitoria estruturada, e com a oferta de programas e bolsas, nunca foi possível atender a todas as demandas (COLEN e DE JESUS, 2021, p. 108).

O cenário se modifica um pouco após 2016 quando a lei foi modificada e incluiu pessoas com deficiência. Essas mudanças são encontradas no trabalho de Silva (2019) onde a autora discorre sobre permanência dos estudantes com deficiência na UFRN mostrando que novas políticas tiveram que ser criadas, por exemplo, bolsa-auxílio especificamente para esses estudantes. É importante ressaltar que como um fenômeno recente, existem poucos trabalhos relacionados à temática.

4.5 Algumas observações sobre os trabalhos acadêmicos

No presente capítulo buscou-se realizar uma análise do processo de implementação da lei nº12.711/12 nas instituições federais de ensino superior. Para tanto, foram realizadas investigações de conteúdo bibliográfico de trabalhos acadêmicos encontrados nas plataformas Google Acadêmico, Scientific Electronic Library Online (SciELO) e Banco de teses e dissertações da CAPES. A análise se pautou em quatro perspectivas. A primeira, observou os conteúdos que apresentavam críticas à estrutura da legislação. A segunda, investigou os modelos de validação de matrícula dos estudantes contemplados na lei de cotas. A terceira, examinou os atores sociais envolvidos no processo de implementação. E a quarta, analisou a relação da permanência estudantil no pós-lei.

Quanto à interferência da estrutura da legislação no processo de implementação, observamos que existiam problemáticas relacionadas à união dos grupos de pretos, pardos e indígenas na mesma subcota. Na perspectiva dos trabalhos analisados, essa junção fez com que os grupos tivessem problemas de acesso. Do mesmo modo, após a modificação da lei em 2016, inclusão de pessoas com deficiência apenas condicionadas pelo pertencimento a outros grupos também gerou dificuldade de acesso às instituições de ensino superior federais. Além disso, os trabalhos assinalavam que a falta da categoria “quilombola” era um problema para as instituições que já tinham essa modalidade de ação afirmativa.

Outra questão inserida neste contexto é o número de vagas disponíveis para cada grupo que, em alguma medida, pode fazer o estudante optar por concorrer no universo das vagas de ampla concorrência. Por outro lado, também se observou que havia uma crítica em relação aos estudantes de escolas públicas federais poderem concorrer no âmbito da cota. Como assinalado, alguns gestores entendiam que esses discentes poderiam se inserir no ensino superior sem a necessidade da reserva de vagas e, por isso, a lei falhava em abarcar estudantes de qualquer tipo de escola pública.

Quanto a matrícula dos sujeitos de direito das ações afirmativas, percebemos que a grande complexidade se debruça na validação dos estudantes dos grupos de baixa renda e de pretos, pardos e indígenas. Tanto a modalidade que debruça na perspectiva de desigualdade de classe quanto a que se insere na questão da desigualdade étnico-racial tinham problemas relacionados à fraude. Como resposta ao primeiro caso, as instituições de ensino superior começaram a aumentar a quantidade de documentos exigidos para a matrícula. Já no segundo caso, algumas instituições começaram a criar comissões de heteroidentificação.

Em adição, observou-se quais grupos estavam inseridos no processo de implementação da lei nº12.711/12. Foram encontrados atores inseridos na própria comunidade acadêmica e atores externos. No âmbito dos externos, identificou-se o Ministério Público Federal e o Educafro como grupos importantes na relação com as fraudes da reserva de vagas étnico-raciais. No campo da instituição localizam-se os Núcleos de Estudo Afro-Brasileiros como um ator efetivo na avaliação do processo de implementação como um todo. Além disso, os trabalhos analisados destacam os coletivos universitários e os Diretórios Acadêmicos como atores relevantes na luta por políticas mais efetivas de permanência estudantil.

Quanto à permanência estudantil, observamos que a temática é um dos principais desafios para a implementação da lei de cotas. Isto porque a referida legislação não propõe um aumento do orçamento do PNAES e, do mesmo modo, não estimula as instituições de ensino superior a criarem políticas de permanência específicas. Os trabalhos observados indicam uma tentativa de superação do cenário de falta de recursos, contudo, ainda há uma defasagem orçamental.

A implementação da lei nº12.711/12, portanto, trouxe algumas questões relacionadas à melhoria da própria legislação. Entretanto, não se pode deixar de destacar a importância deste tipo de política para a inclusão de grupos no ensino superior. O presente capítulo procurou realizar uma análise sistemática e comparativa desses processos com fontes secundárias e, por isso, possui alguns limites ao aprofundar certas temáticas. Neste caso, faz-se necessário um estudo mais amplo com novos dados. Este será o objetivo do próximo capítulo.

5 A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 12.711/12 EM CINCO UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS

No capítulo anterior observamos a implementação da lei nº12.711/12 em diversos contextos institucionais. Compreendendo que o processo de implementação ocorre a partir de estratégias criadas pelas universidades, analisamos, a partir de dados secundários, como os atores se relacionam entre si. Assim, percebemos que existem pontos de convergência entre os cenários apresentado.

A partir desse panorama o presente capítulo propõe analisar os dados encontrados em nossas entrevistas. Como já assinalamos, nossas entrevistas foram realizadas com nove burocratas de cinco instituições: UFRJ, UFBA, UFSC, UNB e UFPA. Além disso, o roteiro levava em consideração algumas questões que apareciam nos conselhos universitários. Apreendemos esses momentos, a partir da leitura das atas oriundas desses conselhos. Entretanto, ressaltamos que não realizamos um confronto entre documento e discurso, posto isso, as atas serviram de apoio para a condução das entrevistas.

Em um primeiro momento, o presente capítulo procurará observar o perfil das universidades escolhidas e quais órgãos implementam a política pública. Depois, identificar os atores envolvidos no processo. Esse balanço traduz, em alguma medida, a forma que analisamos as atas e os documentos das instituições. Em um segundo momento, procuraremos investigar todos os desdobramentos da implementação que foram assinalados por nossos entrevistados.

5.1 O campo e a entrada no campo

Na introdução da presente tese assinalamos que nosso objetivo inicial era analisar pró-reitores envolvidos na implementação da lei nº12.711/12, entretanto, a partir da fala de um dos nossos entrevistados, percebemos que era necessário observar, também, outros burocratas envolvidos no processo. Assim, começamos a entrevistar pessoas que eram identificadas como importantes para compreender os desdobramentos das ações afirmativas nas universidades analisadas.

Em um primeiro momento, começamos a contactar nossos entrevistados através de e-mails. Entretanto, esse caminho não se mostrou muito favorável e conseguimos apenas uma

resposta positiva. Dessa maneira, começamos a tentar entrar em contato com nossos futuros entrevistados através de professores que os conheciam. Esse percurso foi mais frutífero e a maioria das entrevistas que realizamos foram alcançadas através de relações entre os entrevistados e outros professores. Além disso, uma das entrevistas foi concedida após ligarmos para a secretária do pró-reitor e agendarmos uma reunião.

Fazendo um balanço das tentativas de entrevista, acreditamos que esse foi positivo. Das 12 tentativas, nove foram respondidas; mesmo em um cenário de pandemia. Além disso, a receptividade de nossos entrevistados foi muito importante para a construção da presente tese. Nesse sentido, destacamos que todos foram muito solícitos em disponibilizar um tempo de suas agendas.

Como já observamos, devido à pandemia da Covid-19, sete entrevistas foram realizadas e gravadas através da plataforma Google Meet. A mudança presencial para o online nos trouxe certo receio e estranhamento, principalmente porque já havíamos realizado duas entrevistas presencialmente. A apreensão se debruçava na ideia de que talvez essas entrevistas não fossem tão profundas quanto as que tinham sido feitas. Entretanto, esse cenário não foi comprovado.

Contrariamente ao que imaginávamos, essas entrevistas foram tão informativas quanto as primeiras. Em alguns casos, o tempo de duração foi o dobro das realizadas presencialmente. Uma questão interessante é que com a possibilidade de visualização de documentos pela plataforma do Google Meet e entrevista sendo realizada em um dispositivo eletrônico, alguns entrevistados além de afirmar determinados assuntos, nos mostravam o dado documentado.

Igualmente, havia uma certa preocupação com a fala de nossos entrevistados. Acreditamos que por se tratar de burocratas institucionais, a avaliação poderia ser focada nas partes positivas do processo de implementação. Entretanto, do mesmo modo, essa preocupação não se concretizou. Nossos entrevistados fizeram, de fato, um balanço sobre esse processo, destacando os pontos fortes e os desafios de implementar uma política tão complexa.

Com isso, procuramos enquadrar nossos entrevistados a partir de três formas de classificar burocratas: burocracia de médio escalão, burocracia representativa e burocracia ativista. Observando as trajetórias dos entrevistados nas instituições que trabalham, percebemos que classificá-los é uma tarefa complexa. Se por um lado a literatura sobre BMEs destaca o local do burocrata na hierarquia institucional, por outro, ela demonstra o papel de intermédio institucional por parte desses funcionários.

De fato, todos os nossos entrevistados buscavam mediar as questões que surgiam ao longo da implementação da lei de cotas. Falas como “eu chamei o reitor para pensar sobre essa medida” (Burocrata 2 da UFSC) evidenciam essa aproximação com os burocratas de alto

escalão. Em contrapartida, o discurso do Burocrata da UFRJ no qual salienta que “Eu fui lá observar se de fato estavam conferindo a documentação dos estudantes oriundos das cotas” destacam essa relação entre BMEs e burocratas nível de rua.

Além disso, o aporte trazido pela teoria dos burocratas ativistas e burocratas representantes nos auxilia a compreender esses indivíduos no interior do campo universitário. Primeiramente, todos os entrevistados reiteraram o compromisso com o sucesso da implementação da lei nº12.711/12. Como observaremos ao longo do presente capítulo, essa afirmação se comprovou durante a fala de ambos. Além disso, observando a primeira questão de nosso roteiro no qual pedíamos para os entrevistados nos contar um pouco sobre a sua trajetória na instituição, percebemos que quatro burocratas faziam parte de algum movimento social interessado no processo de implementação da lei de cotas.

5.2 Perfil das universidades analisadas

Em comparação com os outros países da América Latina, o Brasil foi um dos últimos a adotar um modelo de ensino superior concentrado em universidades. Segundo Cunha (2007), a explicação para esse fenômeno se deve à herança portuguesa. Diferentemente de Portugal, a Espanha possuía um número maior de habitantes e recursos para instaurar universidades por suas colônias, o que não se verificou na relação entre Portugal e sua colônia. Em um primeiro momento, o ensino superior brasileiro foi organizado a partir de cursos de formação descentralizados. E, assim, as primeiras universidades “resultaram, já na terceira década do século XX, da mera reunião formal dessas faculdades” (CUNHA, 2007, p. 16).

No escopo da presente pesquisa, quatro universidades se inserem neste contexto. A UFRJ foi formada pela união da escola politécnica⁶⁷, a Academia de Medicina e Cirurgia, e a Faculdade Nacional de Direito em 1920. A UFBA foi criada a partir da Escola de Cirurgia da Bahia⁶⁸, da Faculdade de Direito da Bahia, da Escola Politécnica da Bahia, da Faculdade de Filosofia da Bahia e da Faculdade de Ciências Econômicas em 1946. A UFSC surge com a união das faculdades de Direito, de Ciências Econômicas, de Odontologia, de Farmácia e Bioquímica, de Medicina, de Filosofia e a de Serviço Social em 1960. E, a UFPA foi fundada

⁶⁷ Oriunda da Real Academia de Artilharia, Fortificação e Desenho, criada em 17 de dezembro de 1792.

⁶⁸ Um dos primeiros cursos universitários do país, criado em 1808 por Dom João VI.

a partir da junção da Faculdade Livre de Direito com a Escola de Farmácia do Pará, a Escola Livre de Odontologia, a Escola de Agronomia e Veterinária, e da Faculdade de Medicina e Cirurgia em 1957.

Por outro lado, nosso desvio padrão é a UNB, criada em 1962 após a aprovação da Lei nº3.998/61 pelo presidente João Goulart. A instituição, diferentemente das outras universidades analisadas, foi criada através de um processo legislativo inserido no contexto da criação da capital federal, Brasília. No escopo da presente pesquisa, a UNB é a universidade criada mais tardiamente, entretanto, quando se trata de ações afirmativas no âmbito federal, a instituição é pioneira. Aprovado em junho de 2003 pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, as ações afirmativas na UNB apresentavam o seguinte formato: 20% de reserva de vagas de graduação para estudantes negros e 20 vagas adicionais para estudantes indígenas.

É interessante pensar nesse cenário tendo em vista que na UFRJ, a primeira universidade criada no Brasil, a implementação de ações afirmativas só ocorreu em 2011 com a reserva de 30% das vagas para estudantes de escolas públicas. E, além disso, o modelo autônomo de ações afirmativas foi modificado no ano seguinte com a aprovação da Lei nº12.711/12. Nesse sentido, podemos argumentar que não há relação entre tempo de existência da instituição e a criação de ações afirmativas.

Ainda no universo da presente pesquisa, outra pioneira na criação de ações afirmativas foi a UFBA. A instituição estipulou, em 2004, a reserva de 43% das vagas para estudantes que tenham cursado todo o ensino médio e pelo menos uma série entre a quinta e a oitava do ensino fundamental na escola pública, sendo que, desses, pelo menos 85% das vagas devem ser preenchidas por estudantes que se declarem pretos ou pardos. Além disso, 2% das vagas de cada curso são reservadas para estudantes que se declarem índios descendentes e que tenham cursado desde a quinta série do ensino fundamental até a conclusão do ensino médio na escola pública. Em adição, havia duas vagas adicionais para estudantes indígenas aldeados ou pertencentes a comunidades quilombolas que tenham cursado da quinta série do ensino fundamental até a conclusão do ensino médio integralmente em escolas públicas.

Assim, diferentemente da UNB, o foco do beneficiário da UFBA eram estudantes oriundos do sistema público e, assim, a política de ação afirmativa nesta instituição adquire um caráter social.

A UFBA tomava-se a terceira universidade federal do país a implantar um sistema de cotas. Se a Universidade de Brasília decidiu por um percentual para candidatos negros, sem especificar a origem escolar, e a segunda, a do Paraná, por percentuais distintos para negros e estudantes oriundos do sistema público, assim como por vagas para indígenas, a UFBA implantou um sistema em que a origem escolar (sistema público) é o ponto de partida, mas determina um percentual para negros (85%) e não-

negros (15%). Os índios e quilombolas passavam, também, a ter um número de vagas por curso. Isso refletia um processo em que as universidades públicas passavam em um ritmo surpreendente a adotar modelos diferenciados de inclusão social e racial (SANTOS; QUEIROZ, 2012, p.74).

Ainda no universo da presente pesquisa, a universidade que possuía ações afirmativas tanto para estudantes de escola pública quanto para estudantes autodeclarados pretos e pardos sem subordiná-los era a UFSC. Essa instituição reservava 20% das suas vagas para estudantes egressos do ensino fundamental e médio públicos, 10% para estudantes autodeclarados pretos ou pardos e, ainda havia duas vagas suplementares para estudantes indígenas.

Durante as nossas entrevistas, dois pró-reitores reivindicaram a inspiração do modelo aprovado na lei federal de cotas. Uma delas foi a UFBA, com a reserva de vagas apresentada acima. Outra, foi a UFPA que reservava, desde 2008⁶⁹, 50% das vagas a estudantes que cursaram todo o Ensino Médio em escola pública, sendo que 40% desse percentual deveriam ser destinados aos candidatos que se declarassem pretos ou pardos. De fato, os dois modelos de ação afirmativa se assemelham à lei federal, contudo, nenhum deles apresenta um recorte de renda.

Do mesmo modo, quando observamos os beneficiários das ações afirmativas, ambas as universidades aqui analisadas destinavam suas reservas de vagas para os mesmos grupos apresentados na Lei nº12.711/12. Assim, o primeiro dado importante para pensarmos a implementação da lei de cotas é que, dentro do escopo da presente pesquisa, todas as universidades possuíam ações afirmativas. Em especial, a UFBA e a UNB que dispunham de quase 10 anos dessa política.

5.3 Da pulverização a integração: órgãos implementadores da lei nº 12.711/12 nas universidades federais

A implementação de uma política pública mobiliza diversos setores institucionais. Como observamos no capítulo 2, esse processo envolve tanto burocratas de alto e médio escalão quanto os chamados “burocratas de rua”; além de outros atores. No âmbito da Lei nº12.711/12 esse cenário não é distinto. Durante a leitura das atas dos conselhos universitários e dos relatórios de gestão, percebemos que a implementação da lei poderia passar por setores como

⁶⁹ A aprovação ocorreu em 2005, mas apenas em 2008 a reserva de vagas foi implementada.

reitorias, pró-reitorias, secretarias de assuntos estudantis, decanatos e pelo corpo técnico-administrativo.

Ademais, como discutido no capítulo 1, as políticas de ação afirmativa são políticas que englobam a ideia de dever do Estado, direito à cidadania e acesso a bens. Nesse sentido, o processo de implementação de uma política com esse caráter segue dois caminhos. O primeiro é pensar os múltiplos setores envolvidos no interior da universidade. O segundo trata-se de observar outras políticas que se desdobram a partir da implementação e o impacto que esta pode causar nesse processo.

Observando nosso objeto, compreendemos que, para além do momento de “colocar a política em prática”, a implementação da lei de cotas também teve como desdobramento tentativas de criação e ampliação de políticas de permanência universitária. Quando afirmamos isso, estamos indicando que há uma diferença entre a “intenção da política” e a sua institucionalização de fato. Mesmo que os atores entendessem que a ampliação das políticas de permanência era um caminho necessário à implementação da Lei^o 12.711/12, havia barreiras institucionais e orçamentárias que impediam o desenvolvimento dessas políticas, tema que nos acompanhará nas reflexões do presente capítulo.

Contudo, durante nossa análise, percebemos que havia um entendimento por parte da comunidade acadêmica que correlacionava o sucesso da Lei n^o12.711/12 a arranjos institucionais mais integrados, em especial com os órgãos que administravam as políticas de permanência. Neste cenário, nossos entrevistados assinalaram que era necessária a criação de um órgão que administrasse a implementação da lei e integrasse a implementação, em especial os processos decisórios.

A maioria dos entrevistados apontava como problemas a descentralização das decisões e dos procedimentos de matrícula, o engajamento da divulgação sobre as políticas de ação afirmativa para além da comunidade acadêmica, as políticas de permanência e o acompanhamento da implementação da lei de cotas.

“Eu costumo dizer, assim, que a política de ações afirmativas na Universidade de Brasília, a minha sensação é que ela está pulverizada. A atual candidata à reitora nós a apanhamos, com boa parte aqui dos coletivos negros da Universidade, e nós chegamos a apresentar uma proposta para ela, mas sabíamos que a proposta não tinha uma viabilidade econômica, financeira e tinha alguns entraves administrativos. Era a proposta de criar um Decanato de Ações Afirmativas. Por que a necessidade de decanato de ações afirmativas? Porque a política está pulverizada. A gente tem, ao meu ver, uma política muito correta e muito redonda no âmbito da pós-graduação, mas na graduação falta. Por exemplo, a constituição da banca de heteroidentificação, para que a política efetivamente cumpra seus objetivos e não seja desviada. Temos demandas muito fortes que hoje estão pulverizadas no decanato de assuntos comunitários ligadas à assistência estudantil e temos, eu acho que eu diria que esse não é um problema somente da UNB, eu acho que é isso, “em casa de ferreiro, espeto de pau”. Eu acho que as universidades, no Brasil, elas carecem de sistematização das

suas próprias informações, a gente fica pesquisando outras instituições, mas a nossa instituição nós não sabemos efetivamente no detalhe o que tá acontecendo. Então, uma outra demanda para esse decanato de Ações Afirmativas era a gente gerenciar, não gerenciar, monitorar a política de ações afirmativas. Ter uma política de gestão da informação. Ou seja, o que está acontecendo com essa política? Era um pedido audacioso, eu mesmo que escrevi a proposta né, apresentei para os colegas e apresentei para reitor; sabemos que não seria aprovada porque tem limitações orçamentárias de pessoal na universidade, mas é aquela coisa: ‘vamos jogar a lto para ver se a gente recebe alguma coisa’. E estamos tendo alguns retornos à parte da reitoria” (Burocrata da UNB).

A fala do burocrata da UNB apresenta o cenário. Além disso, o informante enfatiza a necessidade de centralização da política, em especial, de um monitoramento desse processo. Compreendendo como uma demanda ousada, o burocrata da UNB atenta que há uma barreira financeira para a institucionalização desse órgão, mas entende que as reivindicações estão gerando resultados favoráveis. Assim, se por um lado a UNB está, ainda, debatendo a criação do Decanato de Ações Afirmativas, o cenário não se repete quando analisamos a UFSC, a UFPA e a UFBA.

No caso da UFSC, a Secretaria de Ações Afirmativas e Diversidades (SAAD) foi implementada em 2016 e tem como objetivo “Desenvolver ações institucionais, pedagógicas e acadêmicas direcionadas a ações afirmativas e de valorização das diversidades na Universidade, referentes à educação básica, graduação, pós-graduação, pesquisa, extensão, contratação de pessoal e gestão institucional, em articulação com as demais estruturas universitárias” (UFSC, 2022)⁷⁰.

A secretaria foi criada na gestão do reitor Luiz Carlos Olivo e possui o status de pró-reitoria. No artigo titulado “A criação e ações da Secretaria de Ações Afirmativas e Diversidades da Universidade Federal de Santa Catarina e suas ressonâncias nos estudantes negros e negras ingressos por cotas raciais”, Alexandra Alencar assinala que a institucionalização da SAAD tinha como objetivo “responder às ausências no âmbito da gestão administrativa e organizacional das políticas afirmativas na UFSC” (ALENCAR, 2018, p. 3). Em nossas entrevistas a criação da SAAD também é trazida como um momento relevante da implementação das ações afirmativas. Entretanto, esse processo é compreendido como uma tentativa de criar um maior protagonismo das ações afirmativas na administração central. Esse tema fica explícito na fala de um dos burocratas da UFSC entrevistados:

Então, foi uma trajetória de acompanhamento através de várias administrações e em 2015 a gente fez um trabalho com, fui chamado inclusive pelo Luiz Olivo, candidato a reitor. Ele também tinha já um trabalho no conselho Universitário, foi relator de

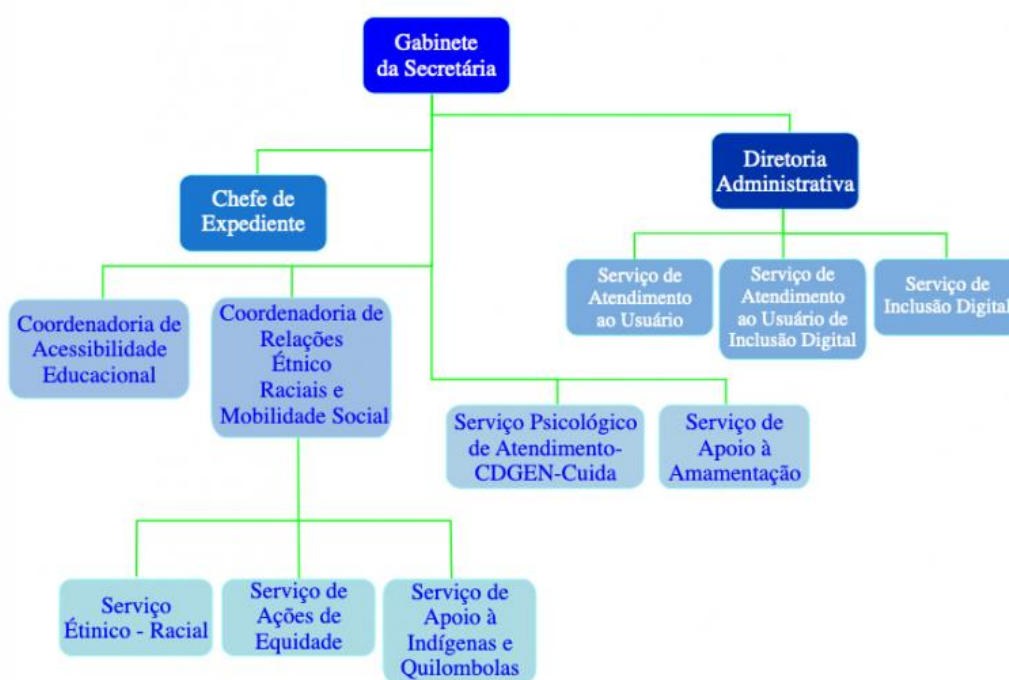
⁷⁰ Disponível em: <https://saad.ufsc.br/missao-visao-valores>. Acesso 19 jul. 2022.

vários processos de ação afirmativa e a gente propôs um protagonismo das ações afirmativas na administração Central através da criação de uma secretaria com status de Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Diversidade. (Burocrata 1 da UFSC).

De fato, o discurso proferido pelo burocrata e o argumento apresentado por Alencar não se anulam. Pelo contrário, ambos assinalam a aspiração institucional de centralizar e integrar o processo decisório à administração central. É importante ressaltar que essa secretaria foi concebida apenas em 2016; quatro anos após a aprovação da lei de cotas e nove anos depois da homologação da política institucional de ações afirmativas instituída pela própria UFSC. Assim, a partir das falas apresentadas aqui, podemos argumentar que a criação desta secretaria não é um desdobramento da lei de cotas, mas um processo construído, desde 2008, quando a universidade implementou seu modelo de ações afirmativas.

A estrutura organizacional da SAAD também é uma questão para pensarmos como a política de ação afirmativa foi pensada pelos burocratas. Esta está dividida em Coordenadoria de Acessibilidade Educacional; Coordenadoria de Relações Étnico Raciais e Mobilidade Social; Serviço Psicológico; Serviço de Apoio à Amamentação; Serviço de Atendimento ao Usuário; Serviço de Atendimento ao Usuário de Inclusão Digital e Serviço de Inclusão Digital (Figura 4).

Figura 4 - Organograma da Secretaria de Ações Afirmativas e Diversidades (SAAD) da UFSC



Podemos perceber que a estrutura desta secretaria abarca não só serviços relacionados aos desdobramentos da implementação da lei nº12.711/12, mas atividades de apoio como atendimento psicológico, inclusão digital e suporte à amamentação. Essa lógica se insere em nosso argumento de que implementar ações afirmativas em uma universidade pública vai além do momento de “pôr a política em prática”.

Outra universidade que criou um órgão responsável pela integração da implementação das políticas de ação afirmativa é a UFPA. Em outubro de 2017, a universidade instituiu, através da resolução nº 758, a Assessoria da Diversidade e Inclusão Social (ADIS). Segundo o *site* da universidade, a criação da ADIS ocorreu em um “contexto de inserção de políticas afirmativas na Universidade, iniciadas com as políticas de cotas universitárias no início dos anos 2000 e, desde então, vem desenvolvendo, coordenando e acompanhando políticas relativas às suas coordenadorias.” (UFPA, 2022)⁷¹.

Por outro lado, o Relato da professora Zélia Amador de Deus, no livro “Caminhos trilhados na luta antirracista”, assinala que a assessoria já existia de forma não oficializada e estava inserida no Grupo de Estudos Afro-Amazônico. E assim, somente em 2017, a universidade convida este grupo para elaborar “um órgão que pensasse na diversidade e na inclusão” (DE DEUS, 2020, p. 14).

No âmbito procedimental, a ADIS está vinculada à reitoria e é responsável por planejar, implementar e acompanhar as políticas de ação afirmativa (UFPA, 2022)⁷². Diferente da SAAD da UFSC, a ADIS possui uma estrutura organizacional em três coordenadorias: Coordenadoria de Relações Diversidade Étnico-Racial, Coordenadoria de Diversidade de Gênero e de Orientação Sexual e Coordenadoria de Diversidade Cultural. Nesse sentido, podemos afirmar que as políticas da secretaria se concentram em questões relacionadas à luta por reconhecimento ao passo que as questões relacionadas à classe se concentram na Superintendência de Assistência Estudantil, órgão que, por exemplo, administra as políticas de assistência monetária como bolsas de permanência.

Quando afirmamos isto, estamos nos aportando no conceito de reconhecimento utilizado na presente tese, como apresentado no capítulo 2. Este está debruçado nos escritos de Nancy Fraser. Assim, na luta por reconhecimento a diferença é mobilizada a partir de reivindicações relacionadas à etnicidade, raça, gênero e sexualidade. E, assim, “a identidade de um grupo suplanta o interesse de classe como o meio principal da mobilização política”

⁷¹ Disponível em: <https://adis.ufpa.br/index.php/en/editoria-a> Acesso em: 19 jul. 2022.

⁷² Idem.

(FRASER, 2006, p. 231). Contudo, é importante ressaltar que o argumento de Fraser (2006) está pautado na perspectiva de que a justiça na chamada “era pós-socialista” deve incorporar uma dimensão de reconhecimento e também de redistribuição, unindo assim, questões de identidade e classe.

Esse cenário se corrobora quando analisamos a fala de nossa entrevistada sobre as prerrogativas da ADIS, particularmente a implantação das comissões de heteroidentificação:

Foi a ADIS que nos qualificou para essas bancas. Como ‘especialistas do acesso’. Ela tomou a iniciativa de fazer cursos para nos qualificar. E, agora, também somos emprestados para outras universidades. Como se tornou um movimento federal. A UFPA acaba sendo um modelo de banca para todas as federais. (Burocrata 2 da UFPA).

O presente discurso diz respeito ao cenário de implantação das comissões de heteroidentificação, tema que iremos explorar ao longo do capítulo. Entretanto, neste momento, o que interessa é o tipo de política desenvolvida pelo órgão. Como já observamos, essas comissões têm o objetivo de verificar se o estudante pertence aos grupos do PPI e, dessa forma, se se constitui como uma política voltada para a questão da diversidade.

A estrutura organizacional das secretarias da UFPA e da UFSC tinham como finalidade, no âmbito da Lei 12.711/12, responder a demandas relacionadas a políticas voltadas para os grupos que ingressaram por cotas através da reserva de vagas para pretos, pardos e indígenas e de pessoas com deficiência⁷³. No caso da UFSC, a SAAD também participava do processo de validação das ações afirmativas e, neste caso, englobavam as ações afirmativas voltadas para pessoas com baixa renda. Entretanto, as políticas de assistência estudantil, em especial as pecuniárias, ficavam a cargo de outros órgãos.

Diferentemente da UFSC e da UFPA, a UFBA concentrou seu processo de implementação em apenas um órgão, a chamada Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil (PROAE), que foi criada em 2006. Segundo o burocrata entrevistado por nós, “A Pró-reitoria é criada pelo próprio protagonismo que a UFBA teve em relação às ações afirmativas. As AA foram aprovadas em 2004, começaram de fato em 2005, e a Pró-reitoria foi criada em 2006” (Burocrata da UFBA).

Segundo o site da instituição, as funções da PROAE são: “apoiar e assistir o corpo discente em suas necessidades, bem como planejar, fomentar, dirigir, coordenar, supervisionar, avaliar e controlar os programas e projetos de ações afirmativas e de assistência estudantil”

⁷³ Por exemplo, na UFSC, a SAAD possuía um programa de escuta e acolhimento de estudantes negras, chamado “Escuta Preta”. Disponível em: <https://coema-saad.ufsc.br/2022/05/25/escuta-preta-inicia-quarta-feira-0106/>. Acesso 22 jul. 2022.

(UFBA, 2022)⁷⁴. Para isso, a Pró-reitoria engloba uma Secretaria Geral; uma Secretaria Administrativa e Financeira; um Posto de Atendimento ao Estudante; uma Coordenação de Ações Afirmativas, Educação e Diversidade; uma Coordenação de Programas de Assistência ao Estudante e um Coordenação Administrativo-Financeira (onde concentram-se as políticas de restaurante, residência e creche). Diferentemente das outras instituições, a UFBA foi a única que conseguiu centralizar políticas para todos os grupos contemplados pela Lei nº12.711/12. Assim, tanto as políticas de valorização das questões étnico-raciais e de gênero, quanto as políticas de permanência estudantil são inseridas em uma só estrutura.

Quando observamos as distinções entre os órgãos que as instituições apresentam como “implementador” das ações afirmativas, percebemos que não se segue um padrão. No caso da UFPA e da UFSC, no qual suas secretarias/assessorias possuem um foco nas ações afirmativas voltadas para pretos, pardos, indígenas, quilombolas, população LGBTQIA+ e mulheres, podemos perceber que há um maior número de políticas voltadas para o que Fraser (2006) chama de “remédios de reconhecimento”, ou seja, aqueles focados nas injustiças culturais e simbólicas. E aí, os “remédios de redistribuição”, como bolsas permanência, ficam a cargo de outros órgãos.

É importante ressaltar que a UNB também tem uma Diretoria de Diversidade (DIV) - que recentemente mudou seu nome para Secretaria de Direitos Humanos (SDH) - contudo, não há no site da universidade qualquer menção dessa Secretaria como um órgão implementador das ações afirmativas. Quando buscamos o objetivo da secretaria, encontramos a seguinte: “Propor, desenvolver e garantir políticas educacionais e institucionais de enfrentamento às desigualdades, opressões e preconceitos contra mulheres, pessoas LGBT, negras e negros e indígenas no âmbito da UnB”. (UNB, 2022)⁷⁵. Não houve, durante nossa análise tanto das atas e dos relatórios de gestão quanto das entrevistas, qualquer menção à secretaria no processo de implementação da Lei nº12.711/12.

Por outro lado, mesmo não destacado em nenhuma ata ou documento relacionado às ações afirmativas na UFRJ, a Superintendência Geral de Políticas Estudantis (Superest), agora, Pró-reitoria de Assuntos Estudantis (PR7), é citada por dois burocratas da instituição como um órgão de protagonismo na implementação da Lei nº12.711/12. Esse protagonismo também é encontrado na literatura. Em sua tese de doutorado, intitulada “Os desafios da permanência: as trajetórias improváveis de estudantes cotistas nos cursos de Direito, Engenharia de Produção e Medicina da UFRJ”, Simone Cazarin de Menezes comenta sobre a criação da Superest:

⁷⁴ Disponível em: <https://proae.ufba.br/pt-br/estrutura-e-organograma>. Acesso 19 jul. 2022.

⁷⁵ Disponível em: <https://diversidade.unb.br/index.php/missao>. Acesso 19 jul. 2022.

Em 2011, ano em que a universidade implantou sua política de ação afirmativa, foi criada a Superintendência Geral de Políticas Estudantis - Superest, como marca de uma nova gestão na universidade. Era a primeira vez que a UFRJ teria em seu organograma um órgão criado para articular as políticas estudantis. A Divisão de Apoio ao Estudante passa a integrá-la e são criadas outras Divisões, com intenção de atender às áreas apontadas pelo PNAES [...] A criação da Superest veio preencher uma lacuna importante em um momento em que a assistência estudantil estava em evidência, em razão das políticas de ação afirmativa que estavam sendo implantadas nas universidades federais. Em várias delas já haviam sido criadas Pró-Reitorias,¹³⁰ com o propósito de coordenar a política de permanência. (DE MENEZES, 2019, p. 150)

Ambas as burocratas da UFRJ citam a criação da Superest/PR7 como um resultado de uma luta histórica no contexto institucional. Contudo, reconhecem que o alvo das políticas desse órgão são as políticas de assistência estudantil. Esse fato fica evidente também quando visitamos o *site* da instituição e encontramos a apresentação da PR7:

A PR7 busca expandir sua atuação para além da assistência, atendendo situações de aguda vulnerabilidade de estudantes da graduação. Entendemos que as políticas estudantis devem ter por objetivo garantir um ambiente acessível e de acolhimento, participação, diversidade, debate, bem-estar e permanentemente em combate a todas as formas de violência e opressão. Uma parte de nosso trabalho é a implementação do Pnaes (Programa Nacional de Assistência Estudantil), uma política de caráter nacional. (UFRJ, 2022, sp.)

Neste contexto, podemos compreender que a Superest/PR7 é entendida como ator protagonista na implementação das ações afirmativas tanto na literatura quanto em nosso campo. Corroboramos, assim, o argumento de que a ação afirmativa no ensino superior é uma política que precisa de outras políticas para realizar o seu objetivo. No presente caso, tanto as pró-reitorias e as secretarias criadas como um desdobramento das ações afirmativas quanto os órgãos que desenvolvem políticas de assistência estudantil, estão diretamente ligados ao sucesso da implementação da Lei nº12.711/12.

5.4 Burocratas e a adaptação da estrutura da lei

Como observamos no capítulo anterior, a estrutura da Lei nº12.711/12 foi amplamente questionada pelos gestores das instituições de ensino superior. Esse cenário também é encontrado durante nossas entrevistas, em especial, dois aspectos. O primeiro, diz respeito ao caput da legislação que engloba as instituições de ensino médio públicas como um grupo só, deixando assim, a hierarquia entre escolas municipal, federal e estadual.

“E assim, porque se você faz uma [cota] escola pública, só entra gente ‘da federal’. Gente ‘da federal’ não precisa de cota porque entra na ampla concorrência. E tem assim, olha só, pelo sistema de ingresso, o aluno da escola pública, ele pode concorrer em todas as modalidades. Pode concorrer a escola pública na ampla concorrência. Então, tem esse problema a lei de cotas”. (Burocrata 1 da UFRJ).

A fala do burocrata da UFRJ diz respeito ao que já assinalamos sobre o ideal da escola pública federal como um espaço de excelência no ensino. Isto porque as escolas federais são conhecidas por exigir provas de acesso e geralmente estão em altos níveis no ranking de notas do ENEM. Assim, o discurso encontrado no campo corrobora a ideia de que estudantes de escolas federais possuíam, na escala de meritocracia, mais chances de acessar o ensino superior.

Em um primeiro momento, por se tratar de uma fala encontrada quando analisamos o cenário da UFRJ, questionamos se essa crítica estava relacionada apenas ao estado do Rio de Janeiro, tendo em vista que este possui um número elevado de escolas federais. Entretanto, ao cruzarmos com a literatura apresentada no capítulo anterior, percebemos que esse cenário se repete em Minas Gerais. A crítica encontrada na tese de doutorado de Adilson Pereira dos Santos sobre o status da escola pública federal e a percepção dos gestores da UFMG sobre a reserva de vagas para estudantes egressos desse sistema fortalecem as falas encontradas em nosso campo.

Além disso, durante as nossas entrevistas, os burocratas tanto da UFPA quanto da UFSC assinalaram que não havia um questionamento por parte dos implementadores relacionado ao acesso de estudantes oriundos de escolas públicas federais. Isto porque, em ambas as instituições, um estudante que escolhia concorrer nas vagas de ação afirmativa, mas atingia pontuação para ingressar pela ampla concorrência, era, automaticamente, descolado para essas.

Desta forma, podemos perceber que a questão do mérito e da qualidade do ensino básico ainda é um fator norteador para pensar as políticas de ação afirmativa. Como observamos na literatura sobre a temática e nas falas encontradas em nosso campo, ainda há um entendimento de que reservar vagas para minorias está amplamente relacionado à falta de acesso a uma educação de qualidade.

Se por um lado, esse cenário pode ser explicativo para entendermos a pouca representatividade de estudantes de escola pública na composição dos discentes das universidades públicas entre os anos 1990 e 2000, por outro, desconsidera outras dimensões relacionadas à raça e à classe. Por exemplo, um estudante de baixa renda que não acessa o ensino superior porque precisa trabalhar. Ou, quando consideramos o dado do IBGE (2020) de que duas pessoas com mesmo percurso escolar, uma preta e outra branca, a branca tem o dobro de chance de acessar o ensino superior público.

O segundo aspecto apresentado por alguns de nossos entrevistados como um problema trazido no formato da lei de cotas é o entrelaçamento de categorias raciais com categorias de classe em uma subcota para pretos, pardos e indígenas condicionada a pessoas com baixa renda e estudantes de escola pública. Conceituaremos esse processo como “entrelaçamento de minorias”.

“Qual era a questão que sempre pegou aqui, por isso essas variações. A grande questão é: como tinha, no pré-lei de cotas, um percentual para negros. A questão era como preservar um percentual de vagas para negros, de qualquer percurso escolar, de modo a garantir a continuidade da política institucional que havia sido feita anteriormente à lei de cotas.” (Burocrata 1 da UFSC).

A hipótese que nós temos aqui em Brasília é que a 12.711 ela é uma resposta para que as universidades não adotassem políticas tão audaciosas e comprometidas com a questão racial como a política da Universidade de Brasília. Ok, foi muito importante a lei, mas ela freia uma discussão de uma política de ação afirmativa muito mais radical nas universidades, aí você tem como subprodutos, como produto daquela discussão, o fato de a questão racial ser um subproduto da questão de classe, ela entra como terceiro artigo na lei né, primeiro, alunos Escola Pública, depois, conforme rendimento da família na renda per capita da família e, depois, os pardos e indígenas. Então, isso foi tomado como um retrocesso aqui em frente ao plano da Universidade de Brasília (Burocrata da UNB).

Ambas os burocratas consideram a subordinação de critérios raciais aos de classe um retrocesso trazido pela lei. Não é mero acaso que encontremos essas falas em duas instituições que possuíam ações afirmativas antes da promulgação da lei nº 12.711/12, voltadas para pessoas pretas e pardas, independentemente de qualquer renda. Como já assinalamos, a pauta das ações afirmativas no Brasil advém da luta dos movimentos negros e corresponde a uma questão de inclusão a partir do racismo estrutural que impede os estudantes de acessarem o ensino superior independentemente da sua condição de classe ou trajetória escolar. Essa ideia de que uma parte das cotas deveria ser destinada a estudantes pretos e pardos sem nenhuma subordinação a outros marcadores sociais da diferença como um combate ao racismo no Brasil também é compartilhada pelo burocrata da UFBA.

Conceitualmente uma profunda ausência de reflexão no Brasil sobre as questões relativas à raça, é uma lei que é para oriundos de escola pública, o recorte racial vem ali dentro. A grande questão do racismo no Brasil, ela não é mitigada com essa lei (Burocrata da UFBA).

Ainda sobre a questão da subcota para pretos, pardos e indígenas, outra incongruência identificada pelos burocratas entrevistados é a união desses grupos em apenas uma modalidade de ação afirmativa. Especialmente após a 2016, quando se acrescenta o grupo de pessoas com deficiência e o interseccionam com as subcotas do PPI e de renda. A principal crítica, aqui, segue a lógica do argumento anterior no qual vários grupos minoritários distintos são incluídos através de uma mesma subcota ou condicionado a outras.

Quanto à junção de pretos, pardos e indígenas em uma só subcota, os burocratas assinalavam para a falta de conhecimento dos formuladores da política pública em relação à questão indígena no Brasil, particularmente, no âmbito da educação.

Uma coisa que o pessoal interpretou é que com as vagas do PPI não precisaria ter outro tipo dessa afirmativa para indígena; porque elas incluem o indígena. A gente soube de universidades onde acabou ingresso para indígena. Daí só depois que viram que isso não aconteceu de fato. Desde o começo a gente sustentou a questão das vagas suplementares e, inclusive, o indígena que não tem recortes socioeconômicos ou de escola indígena, por exemplo que faz escola gratuita particular ou bolsista. (Burocrata 2 da UFSC).

Podemos perceber na fala do Burocrata da UFSC que ao longo do processo de implementação algumas instituições perceberam que os estudantes indígenas não estavam acessando o ensino superior pelas vagas do PPI e, por isso, criaram vagas suplementares destinadas a esse grupo. Atualmente, apenas 23 das 63 universidades federais possuem vagas adicionais para indígenas (DE FREITAS et al, 2022). Uma das hipóteses para esse cenário, que se apresenta na fala do burocrata, é que com as vagas unidas, há poucas chances de um indígena acessar o ensino superior. Por outro lado, a hipótese que se encontra na literatura é a questão de grande parte das vagas ser acessada através do ENEM. Segundo Cardoso (2020), a educação dos indígenas ocorre de forma bem diferente do modelo cobrado por esse exame. Por isso, é necessária a criação de vestibulares alternativos contemplando a estrutura educacional indígena e suas especificidades. De fato, essa discussão também é refletida em nosso campo.

Na área de educação indígena, eu era voto vencido. Eu achava que tinha que ter um vestibular; um processo seletivo específico para indígena. Eles acham que fazer o vestibular. Demorou cinco anos para gente conseguir indígena pelo vestibular porque esse processo tem um monte de problemas (Burocrata 2 da UFSC).

Assim, percebemos que a questão do vestibular alternativo e das vagas adicionais estão presentes na questão da adaptação à lei. Durante as nossas entrevistas esse questionamento se debruçou, principalmente, na baixa inclusão dos indígenas. Entretanto, como observamos no capítulo anterior, quando analisamos a literatura, percebemos que também havia um questionamento da necessidade de criar esse modelo de política (vestibular alternativo para vagas adicionais) também para quilombolas.

A falta de inclusão dos quilombolas é igualmente encontrada em nosso campo. Contudo, diferentemente do que encontramos nos trabalhos acadêmicos analisados no capítulo 4, a criação de vagas adicionais para esse grupo se insere em um contexto de entendimento de que a legislação contemplou apenas grupos que possuíam poder de barganha no Congresso Nacional. Assim, quatro das cinco universidades estudadas na presente tese criaram ações afirmativas para grupos que não foram contemplados pela lei.

A UFPA, por exemplo, já possuía uma proposta para um processo seletivo especial para estudantes oriundos de comunidades quilombolas. Houve uma tentativa de criação desta política quando se discutia ações afirmativas no conselho universitário, todavia, a parte que citava a seleção para quilombolas foi vetada. Com a aprovação da Lei nº12.711/12 os burocratas envolvidos no processo buscaram retomar as discussões sobre o assunto e conseguiram aprová-lo.

Na verdade, 2012, tendo a aprovação da estrutura da lei, nós voltamos ao reitor, que ainda era o mesmo reitor que se reelegeu durante um bom período. E aí nós cobramos a ele esse parágrafo que estava no texto original. [...] O parágrafo que falava de um processo especial de cotas para estudantes oriundos de Comunidades Quilombolas foi aprovado (Burocrata 2 da UFPA).

Por outro lado, a UFBA possuía ações afirmativas para quilombolas antes da lei e a universidade optou pela manutenção.

A gente manteve a cota para quilombola porque percebemos que a lei não dava conta da territorialidade da questão quilombola. Há ali uma questão territorial e ancestral. É importante destacar que o negro urbano é diferente do rural. Há uma outra dinâmica. Principalmente, porque sabemos o histórico de roubo de terra nesse país. A mesma coisa também com indígenas aldeados. [...] Isso foi antes da 12.711. Pessoas trans deve ter uns 3 anos porque a gente criou na pós-graduação primeiro. Já a questão dos refugiados é bem recente e a gente criou por conta do êxodo venezuelano (Burocrata da UFBA).

A fala do burocrata da UFBA também assinala para a criação de ações afirmativas para pessoas transgênero e refugiados. Em especial por entender que a questão quilombola não passa apenas pelas relações raciais brasileiras, mas pela questão territorial também. Assim, esse movimento de criação de vestibulares alternativos ou vagas adicionais, o que compreendemos como ações afirmativas, foi encontrado também UFSC e na UNB. Podemos observar na tabela abaixo onde observamos quais grupos contemplados por ações afirmativas adicionais à Lei nº12.711/12.

Tabela 4 - Grupos contemplados por ação afirmativa adicionais a Lei de Cotas

Universidade	UFPA	UFBA	UFSC	UNB	UFRJ
Grupos contemplados por ação afirmativa adicionais a lei de cotas	- Quilombolas; - Indígenas; - Pessoas com deficiência; - Estrangeiros em vulnerabilidade socioeconômica (refugiados, apátridas, asilados e vítimas do tráfico de pessoas).	- Indígenas Aldeados; - Quilombolas; -Pessoas Trans: (transexuais, transgêneros e travestis); - Refugiados.	- Quilombolas; - Indígenas; - Refugiados; - Negros.	- Indígenas; - Negros.	Não possui.

Fonte: A autora, 2022. (Elaborado a partir da fala de nossos entrevistados).

Percebemos que, no grupo estudado, apenas a UFRJ não possuía outro tipo de ações afirmativas. Além disso, os grupos mais contemplados eram os indígenas e quilombolas. Podemos destacar, em adição, as vagas adicionais para pessoas negras. O termo negro é usado em ambas as instituições e diz respeito ao conjunto de pretos e pardos. Essas vagas são para estudantes de qualquer percurso escolar e quebra com a subordinação à escola pública imposta pela lei de cotas. O mesmo processo acontece na UFPA para pessoas com deficiência.

Outro destaque são as vagas destinadas a estrangeiros refugiados e pessoas transgênero criadas recentemente. Argumentamos, nesse sentido, que as pautas de ambos os grupos emergiram na esfera pública há pouco tempo. Nesse sentido, as instituições que escolheram criar esse tipo de ação afirmativa propõem uma resposta para essas demandas. Por exemplo, o caso da UFBA que cria vagas para refugiados por conta de o estado receber um número elevados de venezuelanos.

No âmbito da adaptação da lei, se por um lado nossas entrevistas seguiram por um caminho onde havia uma crítica direcionada à legislação pela falta de diferenciação entre escolas públicas estaduais, federais e municipais e pelo que chamamos de “entrelaçamento de minorias”. Por outro, na literatura apresentada no capítulo 4, além desses questionamentos, havia uma crítica direta à ausência de determinados grupos na lei de cotas. E, da mesma forma, concentrava-se na lógica operacional do SISU que possibilitava o estudante escolher apenas um grupo para concorrer.

Essa distinção pode ser relacionada com as diferentes formas de implementar a política pública. Ao longo da presente tese, assinalamos que a Lei nº12.711/12 cria uma estrutura básica para todas as universidades federais, entretanto, essas instituições, com a sua autonomia, podem interferir e modificar o processo. Isto se deve, principalmente, pela atuação do que se

convencionou chamar teoricamente de “atores sociais”. Por isso, na próxima seção, buscaremos analisar o papel desses atores no processo de implementação da lei de cotas nas universidades aqui analisadas.

5.5 Atores sociais e o processo de implementação da lei de cotas

No campo das políticas públicas, em especial quando observamos a ação pública, existem inúmeros atores interessados nos processos decisórios inseridos nos contextos das políticas. Isso quer dizer que uma política pública não é resultado de um processo monolítico e unificado. Ao contrário, como vimos no capítulo 2, ela é resultado de disputas de grupos de interesses, políticos e instituições. Nesse sentido, propomos compreender esses atores a partir da perspectiva de Hassenteufel (1995) no qual assinala que observar tanto os que estão intrasetoriais e intersetoriais, a partir da perspectiva de que esses não estão em convergência.

Entretanto, quando se trata de nosso objeto de pesquisa, aplicar a teoria de Hassenteufel (1995) possui certos limites. Primeiramente, o autor observa o ciclo da política pública como algo teleológico. Em segundo lugar, argumenta que o melhor caminho para observar a influência dos atores é no momento de implementação. Essas duas premissas se chocam com a perspectiva adotada no presente trabalho visto que compreendemos as fases do ciclo da política pública como um espaço com fronteiras porosas. E, por isso, argumentamos que é justamente a ação dos atores que faz com que essas fases se confundam.

Assim, quando um ator observa a implementação no momento em que essa está ocorrendo e se detecta a necessidade de uma mudança, ele irá reivindicá-la. Por exemplo, duas grandes mudanças ocorreram ao longo do processo de implementação da Lei nº12.711/12. A primeira, foi a inclusão, em 2016, de pessoas com deficiência a partir da promulgação da Lei nº 13.409/16⁷⁶. A segunda, foi a criação de comissões de heteroidentificação no âmbito da validação de matrícula. Ambas as modificações ocorreram por conta da ação de um ator. No primeiro caso, foram atores relacionados à tramitação da legislação no congresso nacional. Já no segundo, como observamos no capítulo anterior, ocorreu, principalmente, pelos próprios atores universitários e o Ministério Público.

⁷⁶ Que “Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino” (BRASIL, 2016).

Nesta pesquisa, pedimos que os entrevistados identificassem atores que participavam do processo de implementação da lei de cotas. As respostas foram aglutinadas por instituição e estão representadas na tabela a seguir.

Tabela 5 – Resposta dos entrevistados quanto aos atores envolvidos no processo de implementação da lei de cotas

Universidade	UFPA	UFBA	UFSC	UNB	UFRJ
Respostas dos entrevistados	- Movimento Negro - Movimento estudantil - Pró-reitoria de graduação - NEAB	- Movimento Negro - Ministério Público - Movimento estudantil - Estudantes cotistas - Usuários da política	- Indígenas - Secretaria de educação do estado - Frei David - Pró-reitoria de graduação	- Poucos professores negros - NEAB - Alunos tanto da pós-graduação quanto da graduação - Professores brancos antirracistas	- Pró-reitoria de graduação - Comissão de acesso - Secretaria de políticas estudantis (atual pró-reitoria) - Coletivos estudantis - NEAB

Fonte: A autora, 2022. (Elaborado a partir da fala de nossos entrevistados).

A tabela acima representa os grupos que nossos entrevistados compreendem como principais atores no processo de implementação. As perguntas foram respondidas de forma espontânea, ou seja, os entrevistados enumeraram os atores e justificaram porque estavam escolhendo estes. Nesse sentido, quando observamos a tabela encontramos alguns grupos mais recorrentes como os Movimentos Negros e os Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros (NEAB's).

Tendo em vista que os primeiros NEAB's foram criados, em sua maioria, através iniciativas de professores que faziam parte de algum Movimento Negro (SISS; BARRETO; DE OLIVEIRA, 2013), podemos assinalar que ambos possuem uma conexão. Além disso, apesar da citação nominal, também podemos incluir Frei David como parte dos movimentos negros.

Este é membro e diretor da associação civil pública Educafro que tem como objetivo

O objetivo geral da EDUCAFRO é reunir pessoas voluntárias, solidárias e beneficiárias desta causa, que lutam pela inclusão de negros, em especial, e pobres em geral, nas universidades públicas, prioritariamente, ou em uma universidade particular com bolsa de estudos, com a finalidade de possibilitar empoderamento e mobilidade social para população pobre e afro-brasileira (EDUCAFRO, 2022, sp.)⁷⁷.

⁷⁷ Disponível em: <http://www.educafro.org.br/site/quem-somos/> Acesso em: 12 jul. 2022.

Nesse sentido, percebemos que a maioria dos atores identificados podem ser incluídos no grupo dos movimentos negros. Uma das hipóteses para esse cenário é que a ação afirmativa faz parte de uma luta histórica desses movimentos e, por isso, o grupo se torna um dos mais interessados na implementação desta política pública nas universidades.

Outro ponto interessante observado na Tabela 5, é a pouca participação de atores externos. Considerando que os movimentos negros estão dentro e fora das instituições de ensino superior federais, apenas o Frei David e o Ministério Público podem ser localizados como agentes externos. Nesse âmbito, são localizados atores institucionais como pró-reitorias, comissões, secretarias, NEAB's, coletivos e movimentos estudantis. Contudo, observamos a falta de alguns nomes como “Ministério da Educação” e governo.

Uma das hipóteses para explicar esse fenômeno é a mudança de governo que ocorreu em 2018. Por se tratar de um governo compreendido por alguns teóricos como voltado para o público conservador com uma retórica da extrema direita (ALMEIDA, 2019; PINHEIRO-MACHADO, SCALCO, 2020), não houve interesse em monitorar esta política pública. Ficando, portanto, a cargo de outros atores. Esse argumento se reforça quando observamos a extinção do Ministério dos Direitos Humanos no segundo ano deste governo.

Do mesmo modo, na leitura dos trabalhos analisados no capítulo 4 e nas nossas entrevistas encontramos os mesmos grupos sendo sinalizados como atores fundamentais. Assim como nas entrevistas, No âmbito da literatura, se repetem o Frei David e o Ministério Público como atores não institucionais entretanto, também são localizados os Movimentos Organizados de Escolas Públicas como atuantes no processo. Esse cenário, em alguma medida, reforça nosso argumento de que poucos atores externos foram importantes durante o processo de implementação da lei de cotas.

Quanto aos atores, também buscamos observar quais as influências esses sujeitos possuíam no processo de implementação. Nossos entrevistados sublinham, especialmente, a participação no desenvolvimento de políticas de permanência e na criação das comissões de heteroidentificação. Neste aspecto, duas discussões podem ser localizadas. A primeira diz respeito a operacionalização da lei sem nenhum tipo de debate, como assinala o Burocrata da UFRJ.

A PR7, Pró-reitoria de Políticas Estudantis, conseqüentemente, tem na sua missão, tem essa tarefa de articular e implementar as políticas, mas eles não têm muito diálogo com a discussão sobre ações afirmativas. É interessante, eles, enfim, planejam, implementam, fazem os processos seletivos das bolsas etc., mas não entram muito nesse debate. (Burocrata 2 da UFRJ)

A citação acima ilustra essa questão através de um ator identificado pelo burocrata que, em sua perspectiva, não possuía um caráter de debate sobre a temática das ações afirmativas. Entretanto, este órgão é percebido como fundamental na implementação da lei de cotas tendo em vista seu caráter de criação e implementação de políticas de permanência estudantil. Nesse sentido, na perspectiva de nosso entrevistado, podemos dizer que apesar de atuante na questão da permanência dos estudantes oriundos das cotas, o órgão não levanta demandas sobre as políticas de ação afirmativa.

A segunda discussão diz respeito ao processo criação das comissões de heteroidentificação nas universidades. Desde 2017, houve um aumento significativo do processo das comissões de heteroidentificação. Em nosso campo, identificamos que esse processo é atribuído aos atores envolvidos na implementação da lei que constataram a necessidade de um novo mecanismo para controlar e evitar fraudes nas subcotas do PPI.

Nesses anos que eu estou aqui, a questão da heteroidentificação tem o protagonismo do movimento negro. Também do ministério público. Em especial os juristas negros que têm uma atuação muito forte aqui. O Movimento estudantil. Os próprios estudantes porque como as vagas são poucas, a própria fiscalização aumenta. Por exemplo, eu sou a terceira pessoa na lista para as vagas de medicina, claro que eu irei olhar as duas primeiras pessoas, porque isso pode decidir minha vida. Então, eu vejo o Movimento Negro, o Movimento Estudantil e os próprios usuários da política, mas também um aporte muito grande do Ministério Público. (Burocrata da UFBA).

A fala do Burocrata da UFBA exemplifica esse processo. Além de mobilizar os grupos envolvidos na criação de comissões de heteroidentificação, também assinala o poder de fiscalização desses indivíduos. Em especial, o burocrata aciona o monitoramento dos usuários da política quanto à distribuição de vagas para poder verificar uma possível fraude. No trecho também é mencionado o Ministério Público. Podemos identificar a criação da Recomendação nº 41, em 2016, que versa sobre os “parâmetros para a atuação dos membros do Ministério Público brasileiro para a correta implementação da política de cotas étnico-raciais em vestibulares e concursos públicos” (BARROS, 2016) como um marco na mudança do paradigma de acesso pela subcota para pretos, pardos e indígenas.

Tendo em vista estes dois cenários, as próximas seções desse capítulo terão como objetivo a análise da criação de políticas de permanência estudantil e das comissões de heteroidentificação. Compreendendo que são dois processos distintos, a análise desses fenômenos levará em conta dois argumentos. O primeiro é que compreendemos que o sucesso da Lei nº 12.711/12 depende de outras políticas que serão instituídas nas próprias universidades federais. E, segundo, porque entendemos a criação das comissões de heteroidentificação como parte de um processo de avaliação da implementação da legislação.

5.6 A criação das Comissões de Heteroidentificação⁷⁸

A criação de comissões de heteroidentificação é um tema recente e controverso na história das ações afirmativas. Antes da promulgação da lei de cotas, existiam algumas iniciativas isoladas desse mecanismo, contudo, em 2017, houve um boom de criação de comissões de heteroidentificação (SANTOS, 2021b). Como observamos no capítulo anterior, esse mecanismo foi entendido como algo pertencente a validação dos sujeitos de direito da ação afirmativa.

Assim, quando falamos de análise de implementação, estamos compreendendo que essa etapa irá garantir a efetividade da política pública. Por isso, quando observamos a implementação da lei nº12.711/12, uma das questões que precisamos analisar é se os sujeitos que estão acessando as instituições de ensino superior federais são os que se enquadram nos critérios da política. Esse procedimento, em geral, ocorre no momento da matrícula e é regido pela portaria nº 18/12.

Nesse sentido, lidar os sujeitos de direito diz respeito a garantir que não há fraudes relacionadas aos beneficiários da ação afirmativa. Ou seja, quando um indivíduo pleiteia uma vaga destinada a um determinado grupo, esta precisa provar que é pertencente a esse. Como assinalamos no capítulo anterior, as fraudes ocorrem em todas as cotas e subcotas da lei nº12.711/12, entrando, tanto na literatura quanto em nosso campo, a maior preocupação dos burocratas era a fraude relacionada à reserva para pretos, pardos e indígenas,

Quanto a essa subcota, a legislação assinalava que esta reserva ocorreria através de autodeclaração. Ou seja, na declaração de pertencimento a um determinado grupo social e possui um caráter subjetivo definido pelo próprio sujeito e como este se identifica. Assim, em um primeiro momento, a Lei nº12.711/12 não previa nenhum outro mecanismo para verificar se de fato pessoas pertencentes a esses grupos acessavam à ação afirmativa.

Na ocasião da promulgação da legislação, o ministro da educação, Aloizio Mercadante foi enfático ao falar sobre a autodeclaração. “A lei é clara. É autodeclaração. O aluno se autodeclara. Agora no caso da renda ele terá que comprovar conforme os critérios quando ele for fazer a matrícula. Mas é autodeclarado. Raça no Brasil é autodeclarada. Em políticas de ação afirmativa é autodeclaração”. (MERCADANTE *apud* TV BRASIL, 2012). Além disso,

⁷⁸ Identificando que não conseguiria dar conta de toda complexidade do processo que é a criação das Comissões de Heteroidentificação no desenvolvimento da presente tese, me concentrarei nos debates surgidos a partir da fala dos entrevistados.

durante a coletiva de imprensa sobre a operacionalização da lei, o ministro é indagado sobre a criação de bancas de verificação.

Jornalista: As universidades podem ter autonomia para depois dessa autodeclaração, criar algum tipo de um segundo critério, como, por exemplo, a banca aqui na UNB, você passa por uma banca de examinadores para confirmar a raça que você autodeclarou. A universidade tem essa autonomia?

Mercedante: Pela avaliação que se tem sobre essas experiências, não é recomendável por ser uma política nacional. E a lei é clara, ela fala em autodeclaração.

Jornalista: Então, a universidade não pode criar outro mecanismo?

Mercedante: A universidade não tem direito a declarar qual é a raça que outro cidadão pertence. É autodeclarada a raça. (TV BRASIL, 2012, sp.)⁷⁹

Se de um lado temos o discurso de um dos formuladores da política pública enfatizando a autodeclaração como base para verificação dos critérios raciais na operacionalização da lei de cotas, por outro dispomos da fala do burocrata da UFRJ, envolvida diretamente nesse processo.

Eu fui à reunião do MEC para o cumprimento da lei e era assim: “autodeclaração, autodeclaração, autodeclaração”. Aí o índio, que tem a carteirinha da FUNAI, não servia. Era para aplicar a autodeclaração. Então, autodeclaração é um problema. A gente ainda pensou, assim, vamos pedir para os alunos escreverem por que que eles acham que são negros ou pardos. Uma autodeclaração justificada. Mas deu muito problema. Aí começam os alunos a contestar. Porque a loira de olhos azuis entrou na medicina pela cota de cor. A universidade teve problemas para administrar esses casos e passam o problema para o MEC. E aí dá uma confusão danada.” (Burocrata 1 da UFRJ).

O trecho acima mostra o Burocrata da UFRJ criticando o critério de autodeclaração, especialmente, pela questão das fraudes. Esta destaca a dificuldade que a universidade teve em administrar essas fraudes e, também, as políticas pensadas para evitá-las. O burocrata não menciona a criação de comissões de heteroidentificação, mas de uma autodeclaração justificada pela escrita. Do mesmo modo, esta assinala a ocupação de vagas por pessoas que não fazem parte do perfil alvo da subcota do PPI.

O distanciamento entre o desejo do formulador da política pública e as escolhas feitas pelos implementadores é uma das principais questões analisadas na literatura sobre implementação de políticas públicas. Isto porque, por um lado está o implementador que precisa cumprir as diretrizes fixadas pela política e ao mesmo tempo interpretá-las em face a realidade

⁷⁹ Trata-se aqui de uma transcrição da coletiva de imprensa realizada no dia 15 de outubro de 2012. Esta está disponível no Youtube pelo canal da Tv Brasil. Além disso, utilizamos o termo “jornalista” para nomear a profissional fez a pergunta, uma vez que seu nome não é mencionado na gravação e nem nos textos de apoio. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=3Np5N5bvftg&list=PL2PhiJMNE2_-ak4TPypOZGReigUsEinO&index=2 Acesso 4 out. 2021.

encontrada (OLIVEIRA, 2012). Tendo em vista o escopo de nossa pesquisa, particularmente a análise a partir dos BMEs, esse grupo ainda possui um duplo papel de interpretar a legislação e observar como essas estão sendo executadas pelos burocratas nível de rua. Além disso, durante o processo de implementação existem atores interessados na efetivação plena da política. Na fala do Burocrata da UFRJ, ela assinala os estudantes que começaram a contestar a ocupação das vagas por pessoas que não faziam parte do grupo beneficiário. E, de fato, alguns casos foram julgados e condenados, por exemplo, o cancelamento de matrícula de 21 estudantes de medicina da instituição⁸⁰.

Incluímos no Anexo B um levantamento das universidades federais que possuíam algum tipo de comissão feito por Sales Augusto Santos no artigo “Mapa das comissões de heteroidentificação étnico-racial das universidades federais brasileiras.”. Na metodologia empregada pelo autor⁸¹, o acesso aos dados se limitava às respostas das instituições e por isso, faltavam os dados de duas universidades brasileiras a UNIRIO e a UFRJ.

Tendo em vista essa ausência, em especial porque uma das instituições está no escopo de nossa pesquisa, buscamos este dado a partir dos últimos editais de acesso dessas instituições e das próprias falas dos burocratas da UFRJ. Com isso, constatamos que de fato existiam comissões em ambas as instituições. A UFRJ implementou comissões de verificação⁸² e validação⁸³ em 2020. Já UNIRIO implantou comissões de verificação em 2018⁸⁴.

Nesse cenário, identificamos que de fato, nas universidades federais, a criação das comissões de heteroidentificação faz parte de um contexto no qual se compreendeu que apenas a autodeclaração não efetivava a política. Por outro lado, no interior do universo da presente pesquisa, havia dois cenários. O primeiro era o das universidades que já possuíam políticas semelhantes a essas comissões e passaram a não ter após a promulgação da lei. Esse é o caso da UNB e da UFSC. O segundo, diz respeito às universidades que criaram esse mecanismo.

Quanto a UFSC, um dos burocratas da instituição assinala que o processo de extinção da validação dos sujeitos de direito após a promulgação da lei de cotas foi uma decisão a partir da burocracia de alto escalão.

⁸⁰ Disponível em: <https://sintufrj.org.br/2021/02/ufrij-apura-fraude-em-cotas-e-cancela-matriculas-de-21-estudantes-de-medicina/> Acesso 12 jan. 2022.

⁸¹ O autor utiliza a lei de acesso à informação para obter os dados sobre as comissões e por isso, se limita à resposta da instituição

⁸² Disponível em: https://acessograduacao.ufrj.br/processos/2020-1/acesso-2020/editais-acesso-2020/2020-Edital_36-2020-HeteroIdentificacao.pdf. Acesso em: 12 jul. 2021.

⁸³ Disponível em: https://acessograduacao.ufrj.br/processos/2020-1/acesso-2020/editais-acesso-2020/2020-Edital_36-2020-HeteroIdentificacao.pdf Acesso em: 12 jul. 2021.

⁸⁴ <http://www.unirio.br/prograd/normatizacao-academica/ordens-de-servico-prograd/OrdemdeServia3PROGRAD0001.pdf> Acesso em: 12 jul. 2021. Não temos dados sobre as comissões de validação.

A Reitoria da Universidade, ela não consultou a comissão de ação afirmativa e levou as sugestões do MEC, dentre os quais não implementar uma verificação de negros. Então, naquela época existia essa discussão se a lei ela obrigava a verificação, e internamente, se continuaria verificação. Nós éramos das universidades, poucas, públicas, que verificava a autodeclaração de negros. Então a gente verificava de 2008 a 2013, inclusive em 2013 na vigência da lei, a gente fez a verificação, mas não para o percentual das vagas da lei. [...] Então, havia essa discussão, a administração central era contra, se tornou contra, na verdade não tinha posição a princípio, e se tornou contra a heteroidentificação de negros e, infelizmente, ela foi abolida a partir do vestibular de 2014. Daí tem um monte de branco que entrou e agora tá se apurando esse pessoal aí. Como em outros lugares né, o pessoal que fraudou o ingresso nas vagas para negros. (Burocrata 1 da UFSC).

O Burocrata da UFSC relata esse processo de adaptação ao modelo legislativo e os desdobramentos que ocorreram após 2013. A fraude volta a sua centralidade e é entendida, no discurso, como uma problemática da mudança institucional do pós-lei. Na perspectiva do burocrata há um retrocesso quanto à verificação de pretos e pardos no acesso à universidade e, conseqüentemente, nas ações afirmativas voltadas para esse grupo.

Por outro lado, no momento de promulgação da lei de cotas, o histórico da UNB com heteroidentificação era bastante conhecido tanto no meio acadêmico quanto no midiático. Como assinalamos no capítulo 3, o caso dos gêmeos univitelinos que se inscreveram como negros no vestibular da instituição e foram fotografados para aferição tendo como resultado apenas um compreendido como negro e o outro não, fez com que esta política fosse desconsiderada (SILVA et al., 2020). Esse cenário é narrado pelo Burocrata da UNB que entrevistamos.

Burocrata da UNB: Então, a Universidade de Brasília, ela chega traumatizada, vamos dizer assim, em relação à banca de validação. E aí ela não consegue pautar essa discussão, por mais que tivéssemos os argumentos mais sofisticados do ponto de vista sociológico.

Pesquisadora: Então, a UNB não consegue pautar comissão de heteroidentificação no Conselho Universitário justamente por conta desse processo?

Burocrata da UNB: Consegue, mas isso foi agora.

Nesse sentido, podemos argumentar que, em um primeiro momento, as comissões de heteroidentificação foram vistas como negativas para o processo da UNB. Entretanto, em 2021, ano da entrevista, houve a aprovação da implementação desse processo. Do mesmo modo, quando indagado sobre a mudança em relação à temática, o burocrata afirmou que as fraudes eram o principal motivo.

Acho que você deve estar acompanhando. Então, as pessoas que falam que entraram como negra. Aí coloca história nos Stories do Instagram ou no Facebook. Não se autodenunciando. Mas explicando como fez aquilo. Se

bronzeou, fez alguma coisa no cabelo e etc. Então tem todas essas coisas aí. (Burocrata da UNB).

O fenômeno é distinto quando indagamos ao Burocrata da UFSC sobre o retorno das bancas a partir de 2016. O entrevistado argumenta que a criação de novas bancas ocorreu devido à normatização de bancas nas reservas de vagas dos concursos públicos federais. “Na UFSC a comissão de heteroidentificação volta porque começam a ser validadas as comissões nos concursos públicos e aí, juridicamente, a universidade argumenta que se pode ter para um, pode ter para outro.”. (Burocrata 2 da UFSC).

Nesse âmbito, se na UNB o problema são as fraudes, na UFSC a questão se centraliza nos processos decisórios. Assim, se encerra a heteroidentificação com a promulgação da lei e depois, revogam a mudança porque outra política, também destinada à universidade, permite a realização do mecanismo. Essa política é a reserva de 20% das vagas em concursos públicos para pessoas negras⁸⁵ instituída pela lei n.º 12.990/2014.

Para compreender esse cenário, precisamos nos atentar à duas questões. A primeira é que, em 2017, o STF julga constitucional a criação de mecanismos de heteroidentificação no âmbito da lei n.º 12.990/2014.

“É constitucional a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa”. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017).

A segunda, diz respeito aos procedimentos de heteroidentificação que foi regulamentado, pela primeira vez, através da portaria normativa n° 4 de 6 de abril de 2018. E depois pela portaria 14.635, de 14 de dezembro de 2021⁸⁶. Assim, compreendemos que o sistema normativo da heteroidentificação avançou mais no que tange aos concursos públicos. E é, a partir desse cenário que podemos compreender a fala do burocrata da UFSC.

Quanto às universidades analisadas em nossa pesquisa que não possuam comissões antes da lei, podemos indicar que estas encontram-se em um processo recente de criação. Nesse sentido, a UFBA concebe sua comissão em 2019.

⁸⁵ Destacamos, aqui, a falta de coesão sobre as nomenclaturas sobre cor nos documentos oficiais brasileiros. Se no ato da promulgação da lei n.º 12.711/12 foi vetado o termo negro e substituído pelo termo “pretos e pardos”, aqui, o termo “negros” permanece.

⁸⁶ Ambas as portarias estão disponíveis em: <https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/legis/detalhar/23358> Acesso 16 set, de 2022.

Então, houve toda essa movimentação, do movimento negro, do ministério público e, em 2019, nós procuramos a procuradoria e perguntamos se na autonomia da universidade poderíamos fazer comissões, e responderam que sim. Aí, o reitor criou um grupo de trabalho que contava com pessoas da universidade, mas também de movimentos externos à universidade e culminou na criação da nossa CPH - Comissão Permanente de Heteroidentificação Complementar a Autodeclaração. A gente manteve a nomenclatura da portaria n° 4, e usamos o termo do ministério público “heteroidentificação”. (Burocrata da UFBA).

O presente trecho mostra o movimento que a UFBA fez para instituir as comissões de heteroidentificação. Em especial, também demonstra a mobilização por parte do burocrata para criar esse tipo de política na instituição, buscando apoio dos burocratas de alto escalão. Quando questionado pela motivação desse movimento, o burocrata afirma que “Nós temos uma heteroidentificação inspirada na dos concursos públicos. Porque, na lei, não há algo explícito sobre isso. E isso deixou as universidades muito fragilizadas na questão do combate às fraudes” (Burocrata da UFBA). Neste argumento, assim como na UFSC, a legislação de ações afirmativas para concursos públicos volta a centralidade.

É importante destacar que, diferentemente de todos os outros entrevistados que trataram os fraudadores como uma anomia na política, o Burocrata da UFBA faz uma ponderação sobre esse grupo.

Existem fraudadores e desavisados. Eu acho que fraudador é aquele que manipula o fenótipo. E o desavisado é aquele que é desavisado por ingenuidade ou porque não tem muita informação. Porque a autodeclaração é um instrumento pedagógico, você precisa refletir sobre você antes de se autodeclarar. Então, tem aquele desavisado que tá fazendo tudo ali sozinho. Você vê que não buscou se orientar. Agora a gente tá preparando um material para os candidatos. (Burocrata da UFBA).

Percebemos, portanto, que o processo de adaptação dessas comissões ainda está ocorrendo. E, por isso há uma complexidade no aprofundarmos sobre os desdobramentos dessa temática. Em particular, porque há uma descentralização nos procedimentos dessas comissões. Esse argumento também foi encontrado na fala do Burocrata da UFRJ.

Parece que [a comissão] começou com algumas dificuldades, enfim, todo mundo aprendendo, porque também você sabe que não tem normativa né, para essa questão das comissões de heteroidentificação, cada universidade faz ali mais ou menos do seu do seu jeito né. Vai às vezes trocando informalmente, recebendo informações de outros lugares. [...] Mas eu acho que, agora, esse ano né de 2021, o que eu tenho ouvido é que o processo tá fluindo melhor que está tendo, como eu falei engajamento institucional maior (Burocrata 2 da UFRJ).

Em um primeiro momento, podemos assinalar que a criação dessas comissões está integralmente conectada aos casos de fraude. Uma das hipóteses que temos para este processo é que a adulteração da reserva de vagas para pretos e pardos seja, talvez, mais fiscalizável do

que para outros tipos de cotas. Por exemplo, é muito improvável que a comunidade acadêmica identifique um fraudador que se passa por estudante de escola pública ou de baixa renda, uma vez que a comprovação perpassa a entrega de documentos no ato da matrícula. Entretanto, no caso das pessoas brancas fraudadoras, é impossível a mudança de fenótipo.

Indicamos que no universo analisado na presente tese, todas as instituições possuíam comissões de validação e de verificação. E, ao observamos nosso campo conjuntamente com os dados apresentados por Santos (2021b), podemos inferir que esse processo é algo consolidado. Argumentamos que a criação de comissões de validação é a segunda principal mudança na implementação do projeto de lei.

Como observamos ao longo deste trabalho, as fases do ciclo da política pública são utilizadas, aqui, apenas como categoria analítica e, por conseguinte, compreendemos que as etapas são fluídas e se misturam ao longo do processo. Assim, quando se institui comissões de validação se quebra com a premissa da autodeclaração promulgada com a legislação. Esse fenômeno só ocorre, como observamos na presente seção, porque há uma avaliação de que a autodeclaração não é suficiente para a efetividade da política. Assim, se formula uma nova política, neste caso, as comissões. E, atualmente, estamos experienciando o processo de implementação da lei de cotas com esta modificação.

Ademais, quando comparadas as entrevistas e a literatura do capítulo 4, percebemos que em nosso campo havia uma maior preocupação com justificar a criação dessas comissões. Já na análise dos trabalhos acadêmicos sobre a implementação da Lei nº12.711/12, a atenção incidia nos procedimentos criados para a aferição dos estudantes. Ou seja, quantos membros tinham a banca, o que se avaliava e quem poderia fazer a heteroidentificação. Também não foi levantada pelos entrevistados a questão das comissões de verificação, ou seja, aquelas que acontecem após a fraude ter ocorrido. Concentrando-se, assim, nas comissões de validação, isto é, naquelas que aconteciam no momento da matrícula dos estudantes.

Por fim, compreendemos, também, a formação das bancas de heteroidentificação como uma nova política, criada a partir da constatação de que ocorriam fraudes. Nesse sentido, argumentamos que o sucesso da implementação da lei de cotas depende, em alguma medida, da criação de outras políticas que deem suporte nesse processo. Por exemplo, a política de assistência estudantil, tema de nossa próxima seção.

5.7 Assistência e permanência estudantil após a lei nº12.711/12

Como observamos ao longo da presente tese, a promulgação da Lei nº12.711/12 acarretou uma série de transformações quanto aos processos institucionais internos a universidade. A permanência e assistência estudantil se inserem neste contexto. A questão de permanência foi considerada antes mesmo da lei, mas sem dúvida, a promulgação da lei fez de uma preocupação a defesa de formulação de novas políticas para manutenção dos estudantes na universidade.

Assim como Heringer e Honorato (2014), compreendemos que o conceito de assistência estudantil se difere da permanência estudantil. A assistência estudantil está, em alguma medida, focada nos estudantes que se encontram em vulnerabilidade social e envolve “ações necessárias para viabilizar a frequência nas aulas e as demais atividades acadêmicas” (HERINGER; HONORATO, 2014, p. 325). Por outro lado, permanência estudantil envolve modelos mais abrangentes de inserção na comunidade acadêmica.

Todos os burocratas entrevistados assinalaram que um dos desafios da implementação da lei de cotas é garantir a permanência do estudante nas universidades federais. Na perspectiva destes a implementação da legislação não era um problema amplo e, por isso, os debates sobre esse processo se concentraram nas políticas de permanência.

Segundo o Burocrata da UFBA é “Justamente porque a gente pega lei e aplica. Digo, de cumprir os rituais no acesso, é na permanência que o “bicho pega”. Porque não há aporte do governo federal em relação a orçamento”. Esse discurso também foi encontrado na entrevista com um dos burocratas da UFRJ.

Nós sabemos que muitas vezes, o custo da implementação da lei de cotas, exclusivamente em relação ao acesso, ele é pequeno, no sentido de que, você não tem um custo financeiro mesmo envolvido. É só uma dança das cadeiras. Você redistribui um pouco quem entra para as mesmas vagas [...]. Então, eu acho que muito do que se canalizou, em termos de implementação, em relação as ações afirmativas, não os esforços dos embates, as disputas sobre modelos etc., foi o lado de pensar quais eram as políticas de assistência estudantil e de permanência que UFRJ oferece. (Burocrata 2 da UFRJ).

Os entrevistados compreendiam, em alguma medida, as políticas de permanência/assistência como um dos pilares para a efetivação da política de ações afirmativas. Entretanto, assinalavam que o ideal e o real esbarravam na questão orçamentária. Como já observamos, o governo federal disponibilizou recursos para assistência estudantil através do PNAES, entretanto a crítica que se faz sobre o programa se debruça no fato do orçamento depender dos recursos do MEC (BORGES; GOUVEIA; BARBOSA, 2022). A lei, portanto, estabelecida o número de vagas destinadas reservadas, entretanto, não deixava evidente os

recursos oriundos do PNAES que seriam destinados para a permanência desses estudantes (PORTES, 2015).

Ainda sobre a temática, um dos Burocratas da UFRJ afirmava que a falta de uma efetiva política de assistência estudantil para os estudantes oriundos das ações afirmativas fazia com que o sucesso desses fosse entendido como mérito próprio.

E daí, entrou e fica perdido. Não tem orientação porque não funciona direito a orientação acadêmica. Não tem apoio. Se tem alguma deficiência então ele é um herói. Tem que ser por seu próprio esforço e da sua família [...] então, depende do esforço individual, do esforço da família. Do quanto você pode se dedicar. Se você é pobre e negro, você tem isso? Adianta criar uma lei de cotas e você abandonar o aluno lá dentro? (Burocrata 1 da UFRJ).

A questão do mérito próprio já foi trabalhada na literatura, principalmente a ideia do “Eu me viro”. No trabalho de Pires, Romão e Varollo (2019), analisando estudantes beneficiários do PROUNI, os autores constataam que esse discurso se manifesta em estudantes que experienciaram trajetórias diferentes do que a maioria dos jovens de sua classe. Se por um lado, nos estudos desses autores o “sentido não abarca apenas o indivíduo, mas também sua família e indica certo desamparo em relação às instituições públicas, que não estariam fazendo a sua parte em propiciar um ensino de melhor qualidade” (PIRES, ROMÃO; VAROLLO, 2019, p. 22), por outro, na fala do burocrata da UFRJ, há uma gratidão no sentido de estar numa instituição de ensino de qualidade, e, por isso, o esforço individual é valorizado.

Além disso, no trecho da entrevista, o Burocrata da UFRJ também tece críticas relacionadas às políticas de assistência e permanência estudantil e a falta de um aporte ao estudante com a promulgação da lei de cotas. Como observamos, essa perspectiva de repete na maioria de nossas entrevistas, especialmente, porque, se observamos toda legislação que envolve a lei nº12.711/12, tanto as portarias quanto o decreto, não há nenhum texto relacionado à assistência/permanência estudantil⁸⁷.

Sobre o assunto, a promessa dessas políticas ficou localizada apenas na fala do ministro da educação Aloizio Mercadante na coletiva de imprensa sobre a promulgação da lei nº12.711/12.

Nós estamos discutindo com todas as universidades a política de acolhimento dos alunos cotistas. Tutoria. Que é um exemplo bem-sucedido nas universidades que já têm cotas. Quer dizer, os alunos entram e tem um tutor que acompanha, vê as deficiências e ajuda a reforçar aquilo que é necessário. Em algumas universidades nós temos curso de nivelamento. Então, nós vamos fazer um trabalho de tutoria. Além disso, estamos fechando uma parceria com as universidades, para trazer o modelo coreano que é muito interessante. Eles criaram um portal, interativo, em que o aluno

⁸⁷ Essa falta de legislação já estava sendo criticada por Portes (2015)

pode desenvolver as suas habilidades nas áreas que tem mais deficiência e é individualizado, naquele modelo Khan Academy. [...] Além disso, nós também estamos aprimorando nossa política de assistência estudantil. Especialmente para os alunos que têm uma renda per capita inferior a um salário-mínimo e meio e que vão fazer cursos integrais como medicina, odontologia e outros; eles terão que ter uma bolsa de estudo para poder assegurar a permanência na universidade. Nós já temos políticas de bolsa, de assistência estudantil, mas nós vamos dar prioridade aos alunos cotistas, especialmente os de baixa renda e de tempo integral. Nós estamos discutindo os critérios com os reitores para regulamentar a política de assistência estudantil. Hoje, a universidade tem liberdade para adotar os seus critérios, mas estamos em diálogo para criar algo nacional. Mais assistência! Mais tutoria! Mais formação! (MERCADANTE *apud* TV BRASIL, 2012).

Na fala, o então ministro assinala dois caminhos para a permanência estudantil dos estudantes oriundos das cotas. O primeiro, criação de tutorias, foi sinalizada pelos burocratas da UFRJ e da UFSC. De fato, após aprovação da lei de cotas houve o desenvolvimento deste tipo de política, entretanto, em ambos os casos, essas eram abertas a todos os estudantes. Quando questionamos nossos entrevistados se havia alguma tutoria voltada apenas para estudantes oriundos das cotas, todos assinalaram que não. Contrariando, portanto, a proposta apresentada pelo ministro Aloizio Mercadante.

Uma das hipóteses para esse cenário é que, ao longo do processo de implementação da lei de cotas, houve a quebra da percepção que os estudantes oriundos das cotas teriam um baixo desempenho acadêmico e por isso, era necessária uma política de apoio pedagógico (GOLGHER; AMARAL; NEVES, 2015; SILAME; JUNIOR; FONSECA, 2020). Nesse sentido, não haveria a necessidade de focalizar este tipo de política apenas em estudantes cotistas e sim, desenvolver algo mais amplo que abarcasse todos os estudantes com dificuldades pedagógicas.

O segundo caminho, atravessado pelo auxílio pecuniário, se debruça na importância das chamadas “bolsas permanência”. Todos os nossos entrevistados trataram essa política como fundamental para o sucesso das ações afirmativas. Contudo, os procedimentos para a distribuição destas se tornaram um desafio para os burocratas. O caso da UFRJ pode exemplificar esse processo. Na instituição, aprovou-se que todos os estudantes oriundos da subcota de renda teriam direito a uma bolsa no momento da matrícula que duraria os dois primeiros semestres. Entretanto, no segundo ano de política, percebeu-se que apenas os ingressantes do primeiro semestre estavam acessando a política. Outro problema detectado foi a falta de apoio após esse primeiro ano.

Todo cotista que entrava tinha um ano de bolsa e depois não tinha mais. Então, isso realmente se revelou, bem, insustentável e até frustrante né para os estudantes porque ele tinha bolso um ano e depois não tinha (Burocrata 1 da UFRJ).

No trecho retirado da entrevista com o burocrata da UFRJ observamos que havia uma frustração por parte dos estudantes que perdiam suas bolsas após um ano. Esse cenário é divergente quando observamos a fala do Burocrata da UFPA que destacou a conquista da criação de bolsas para estudantes oriundos das cotas.

Isso foi uma conquista à medida que esses alunos entraram essa questão se colocou logo. Porque a universidade sempre teve bolsas para estudantes em vários níveis, mas uma necessidade que apareceu pelo menos logo, já no segundo e terceiro processo seletivo, era uma bolsa permanência específica para os estudantes que entravam por esse processo seletivo, não as bolsas de estudantes que já existiam na universidade. Então, isso aumentou o número de bolsas. E, também, trouxe uma seletividade nos critérios. A bolsa permanência, hoje, ela é um dos elementos fundamentais para que a grande maioria desses alunos possa terminar seus cursos. (Burocrata 1 da UFPA)

Comparando os processos da UFRJ e da UFPA, percebe-se que, nesta última, por se tratar de uma seleção e não algo automático, alavancou o êxito nessa política.

Assim, havia um desafio estrutural e orçamentário para realização de uma política de permanência que abarcasse toda a demanda oriunda das políticas de ações afirmativas. Esse processo se agrava em 2016, quando incluem estudantes com deficiência no rol da política. É importante ressaltar que, em um cenário ideal, todas as instituições de ensino superior deveriam possuir políticas de acessibilidade independentemente de haver ações afirmativas para esse grupo, contudo, esse não é o cenário encontrado.

5.8 Políticas de permanência para estudantes com deficiência

O ato de incluir pessoas com deficiência na educação é entendido como algo didático e curricular que possibilita a participação desse grupo nas atividades cotidianas de ensino (GLAT; PLETCH, 2004). Nesse sentido, o conceito de acessibilidade se torna central para nossa análise. Segundo Fernandes (2019), tornar algo acessível inclui adequar a arquitetura e as atitudes educacionais para maximizar a capacidade crítica, reflexiva e educativa dos indivíduos. Por outro lado, o chamado “Estatuto da pessoa com deficiência” entende acessibilidade como

Possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida (BRASIL, 2015).

Na perspectiva do estatuto, o conceito de acessibilidade possui um sentido de romper com barreiras que entravam a participação social da pessoa com deficiência. O documento

explícita que existem quatro tipos de barreiras. A primeira é a chamada “urbanística” e envolve acesso a vias e espaços públicos. A segunda é denominada “arquitetônica” e abrange a falta de projetos arquitetônicos acessíveis em edifícios. A terceira é a de transportes, pela qual há uma dificuldade de acesso a serviços de mobilidades. Por fim, a barreira de comunicação/informação, que dificulta a expressão e o recebimento de mensagens (BRASIL, 2015).

Acrescentando a legislação, Sasaki (2003) assinala que existem barreiras denominadas “atitudinais” que são aquelas que englobam atitudes que prejudicam a igualdade de participação das pessoas com deficiência em determinados espaços. Esse tipo de barreira está intrinsecamente ligado à subjetividade dos indivíduos e por isso abrange o comportamento e a educação das pessoas.

Nessa perspectiva, também existem as barreiras chamadas “programáticas”, que envolvem a falta de consideração de pessoas com deficiência no momento da formulação das políticas públicas. Ademais, a chamada “barreira tecnológica” permeia todo esse contexto uma vez que, para garantir a ruptura com as barreiras de acessibilidade, faz-se necessária a utilização de um aparato tecnológico adequado.

Esse movimento esbarra diretamente nas políticas de assistência/permanência estudantil. Em nossa análise, percebemos que a questão da bolsa permanência, por exemplo para esses estudantes aparece como uma dimensão secundária em relação à política geral de acessibilidade. Assim, a preocupação concentrava-se nas medidas materiais e estruturais de acessibilidade.

A questão da permanência dos Estudantes com deficiência, hoje, eu acho que é um dos principais entraves. [...] Na questão da deficiência, a gente ainda está engatinhando. Assim porque entram todas as questões dos prédios que já não eram acessíveis antes e que não conseguiram fazer obras mínimas né, para torná-los acessíveis né (Burocrata 2 da UFRJ).

Essa história da deficiência a gente até ri porque, às vezes, a administração pública ela faz até um discurso. Contudo, na UFPA, só com os prédios novos, se conseguiu colocar os equipamentos necessários. Os antigos não davam, não podia nem mudar a estrutura deles. Como a universidade começou a fazer uma série de prédios novos, esses prédios, nas estruturas, já vêm com essa acessibilidade. Rampas elevadores, material da cadeira adaptada. Para os que têm deficiência física. Pode colocar assim, vou ser bem clara. Ela também fez uma reforma no calçamento das passarelas de acesso. Eu não sei o nome que se chama, mas é um tipo de calçamento que eles colocam o que serve para o estudante que tem deficiência visual através do toque da sua bengala ele sabe o caminho. Porém, no que diz respeito ao material didático, ainda deixa muito a desejar. Nós não temos professores de LIBRAS o suficiente. Até para dar o curso de libras/licenciatura é complicado. A gente pena para conseguir esse professor. Essa é uma questão. Para os alunos com deficiências existe um setor na universidade, em todas as universidades teoricamente têm que ter esse setor. Não digo que todas têm, mas as grandes universidades têm, que transforma os livros para

Braille. Mas o tempo que eles levam para fazer isso é um absurdo. Praticamente o curso termina e eles só fizeram um livro. E a disciplina não trabalha só com livro. Ela trabalha com uma quantidade de material. (Burocrata 1 da UFPA)

Esse deve ser o nosso desafio mais complexo. Porque a questão é muito delicada. Como falei, nós temos o núcleo de acessibilidade, mas não temos psicóloga e nem pedagoga. Temos assistente social e técnicos administrativos. Assim, a estrutura do núcleo para atender à universidade ainda é insuficiente. E aí, a gente precisa que o governo federal solte uma verba para essa área. Ai você veja, nós abominamos a terceirização, contudo vamos fazer licitação agora para contratar intérpretes de libras e se a gente puder colocar mais profissionais no bolo, a gente vai colocar. É urgente, necessário, pessoas estão com dificuldade de acesso ao seu direito de cursar a universidade. (Burocrata da UFBA)

Escolhemos os três trechos para demonstrar os desafios apresentados por nossos entrevistados. Observamos que estas instituições entendiam a assistência financeira como parte suplementar ao processo de garantia da acessibilidade. Assim, havia uma maior preocupação no rompimento das “barreiras de acessibilidade” através de mudanças arquitetônicas e urbanísticas. Além disso, o material didático se tornou um desafio quanto de trata em transformá-lo acessível para estudantes com baixa ou nenhuma visão.

Podemos assinalar, portanto, que a permanência ainda é um grande desafio para a efetivação mais abrangente da política de cotas. Quando dizemos “mais abrangentes” estamos destacando que não basta apenas incluir os estudantes, mas, se pensarmos sob a ótica da justiça social, também é necessário criar mecanismos para que esses indivíduos vivenciem a experiência universitária plena e que consigam obter êxito em sua trajetória profissional.

5. 9 Observações e outros resultados

Com base em todo o panorama analisado no presente capítulo, faz-se necessário fazermos alguns comentários com base nos resultados obtidos.

Os Burocratas de médio Escalão são fundamentais para se compreender a implementação da lei nº 12.711/12. De fato, em nosso campo, esses agentes mostraram seu papel de intermediador em demandas oriundas da reitoria, por exemplo, colocar em prática as exigências feitas pelo Ministério Público. E, também, das solicitações feitas pelos burocratas nível de rua, tal como as resoluções de matrícula.

Entretanto, a análise não estaria completa, se não pensarmos, igualmente, nossos entrevistados com base na literatura de burocracia ativista. Isto porque, durante as entrevistas, todo grupo afirmou seu compromisso com o sucesso das políticas de ação afirmativa. Logo,

havia um grande esforço por parte desses de fazer com que a lei de cotas fosse efetivada com êxito.

Além disso, todos os burocratas compreendiam que a política de cotas era um dos pilares para democratização do ensino superior público que vinha ancorado com outras políticas como o REUNI, SISU, PNAES e Novo Enem. Nesse sentido, não se pode pensar na efetividade da lei, sem compreender todas as mudanças que ocorreram no ensino superior ocasionadas por essa política. Assim, temos o REUNI aumentando a quantidade de vagas nas universidades federais, o SISU e o Novo Enem que operacionalizam a distribuição de vagas. E o PNAES introduzindo capital financeiro para garantir a permanência desses estudantes. Entretanto, como observamos, todas essas políticas possuem alguma problemática.

A divisão da lei em pequenas subcotas mostra exatamente esse cenário complexo. Isto porque, quando instrumentalizada pelo SISU faz com que, em determinados contextos, o usuário da política precise fazer duas escolhas. Ao longo dessa tese chamamos isso de duplo matching. Essa afirmação se baseia na perspectiva de que o estudante, já sabendo sua nota, ao se inscrever no SISU pelo sistema de cotas precisa escolher, primeiramente, qual curso que pretende cursar e, depois, em qual modalidade de reserva este se enquadra. Esse panorama é amplamente criticado por nossos entrevistados. Argumentam que alguns grupos acabam sendo excluídos pelas escolhas que fazem.

Sobre essa temática, é importante ressaltar que a inclusão de indígenas foi pouco mencionada por nossos entrevistados. A questão aparece em dois momentos, a primeira na crítica dos burocratas à conjunção dos indígenas com os pretos e pardos na subcota conhecida como PPI. E, em uma segunda circunstância, quando mostravam que houve a criação de vagas adicionais para esse grupo. Essa questão frustrou as expectativas da presente pesquisa que pressupunha uma maior discussão sobre o acesso e permanência desse grupo nas universidades.

Dessa forma, os entrevistados concentravam suas falas nos modelos de vagas adicionais que poderiam ser acessadas por um vestibular alternativo ao SISU. Destaca-se, em nosso campo, a UFRJ que foi a única que não disponibilizou vagas adicionais para indígenas. Uma hipótese para a falta desse movimento pode ser explicada pelo histórico institucional de resistência aos modelos de ação afirmativa.

Outra questão importante é a presença e influência de atores institucionais externos. Observando as entrevistas e o histórico das ações afirmativas nas universidades analisadas, percebemos que esses atores foram fundamentais na proposição de mudanças no percurso da implementação. Nesse sentido, atribuímos a estes o papel de fiscalização. Compreendemos que essa atribuição também deveria fazer parte da agenda governamental, contudo, percebemos que

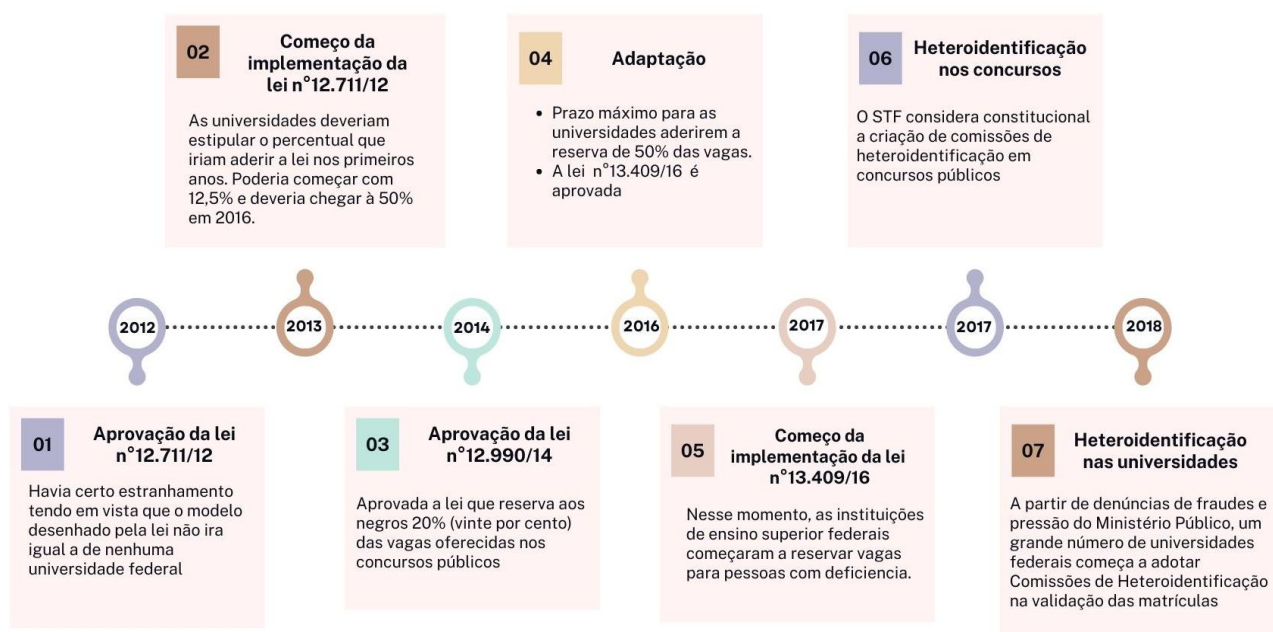
poucos dados foram produzidos por parte desses agentes. Nesse sentido, afirmamos que coube às universidades a responsabilidade pelo monitoramento da política.

Ao mesmo tempo, percebemos que a legislação recebe, amplamente, influências do contexto. Um exemplo disso é a criação de comissões de heteroidentificação no momento da validação da matrícula. As bases utilizadas para a criação de tal política, se respaldou na legislação que regulamenta as comissões em concursos públicos – essas, por sua vez eram um desdobramento da implementação da lei nº 12.990/14 que reserva vagas 20% das vagas em concursos públicos para pessoas negras.

Com base em nossa afirmação que implementar se assemelha a jogar um jogo, onde as regras já estão dadas, e o que cabe é criar estratégias para vencê-lo, as comissões de heteroidentificação podem ser lidas como uma estratégia institucional para garantir o êxito da legislação e coibir as fraudes, ou seja, uma anomalia nesse processo. Isto porque, diferentemente da aprovação da lei nº13.409/ 16 que estipulou mais um grupo na distribuição das vagas reservadas pela lei de cotas, a elaboração dessas comissões não muda, formalmente a legislação, continuando, assim, “autodeclarados pretos, pardos e indígenas”.

Para ilustrar essas mudanças e influências do contexto externo nesse processo, desenvolvemos uma linha do tempo com os marcos da implementação da lei nº12.711/12.

Figura 5 – Linha do tempo da implementação da lei nº12.711/12



Fonte: A autora, 2022.

Nesta conjuntura, podemos assinalar que a implementação da lei nº 12.711/12 é um emaranhado de processos decisórios que perpassam não só a implementação, mas avaliação da política pública durante seu curso e a formulação de rearranjos institucionais para garantir a efetividade desta. Esse processo não é centrado apenas nos Burocratas de Médio Escalão sendo este grupo, apenas uma parte de toda a magnitude que é implementar uma política pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar políticas públicas, em especial aquelas que criam mecanismos de correção das desigualdades sociais, implica em discutir conceitos como os de justiça e igualdade material. Sob essa ótica, ao longo da presente tese, buscamos compreender a implementação da lei nº 12.711/12 nas universidades federais brasileiras. Para tanto, foi realizado um estudo comparativo com cinco universidades - Universidade Federal do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Pará; Universidade Federal de Santa Catarina, Universidade Federal da Bahia e Universidade Federal de Brasília - no qual entrevistamos burocratas que participavam desse processo.

Partimos da premissa de que, no Brasil, a prova de vestibular e a escassez de vagas no ensino superior público fizeram com que as universidades federais tenham se constituído em espaços elitizados. Do mesmo modo, compreendemos esse espaço como um local que pode, efetivamente, garantir a mobilidade social dos indivíduos. Contrastamos essa afirmativa com os dados da PNAD de 2011 segundo os quais, a grande maioria dos estudantes das universidades públicas brasileiras, se declarava branca.

Destacamos que as ações afirmativas no ensino superior são medidas para modificar esse cenário e a lei nº 12.711/12 foi um desdobramento da luta de movimentos sociais, em especial dos movimentos negros, que reivindicavam tal mudança. Contudo, como observamos ao longo desta tese, além da demanda por políticas, é necessário que haja aspiração política e uma convergência, quase ininteligível, que faça com que as reivindicações se tornem uma política pública e, depois, que essa atinja seus objetivos.

A lei nº 12.711/12 percorreu por todas essas fases. A reivindicação por cotas, no Brasil, chega como pauta dos movimentos negros nos anos de 1960 e demora mais de quatro décadas para se transformar em agenda política. Além disso, ao final da elaboração da presente tese, completaram-se dez anos do processo de implementação da lei de cotas. Consequentemente, nos últimos meses o debate voltou à mídia nacional. Diferentemente do que Féres Junior e Daflon (2015) demonstraram analisando os editoriais dos jornais O Globo e Folha de São Paulo no qual dos 132 analisados, 123 possuíam o tom contrário às ações afirmativas, dessa vez a grande mídia vem exaltar o sucesso das cotas.

Podemos exemplificar essa afirmação com a matéria “Lei de Cotas completa 10 anos: cotistas explicam a importância da medida em suas vidas”⁸⁸ exibida no programa Fantástico,

⁸⁸ Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2022/08/21/lei-de-cotas-completa-10-anos-cotistas-explicam-a-importancia-da-medida-em-suas-vidas.ghtml> Acesso em: 14 set. 2022.

da TV Globo, em horário nobre que exalta a importância da política pública na vida de estudantes beneficiários. Igualmente, com o editorial do jornal Correio Brasiliense “Dez anos da Lei das Cotas” que assinala o sucesso da medida e provoca afirmando que “Mesmo com todos os efeitos positivos, a Lei de Cotas tem sido rechaçada por grupos conservadores e neonazistas, inconformados com a presença dos negros nas universidades ou em postos de mando em algumas empresas”⁸⁹. Além disso, a própria Folha de São Paulo com a matéria “Entenda os avanços atribuídos à Lei de Cotas após dez anos de sanção”⁹⁰ não só ressalta a sucesso das políticas de ação afirmativa no ensino superior, mas traz entrevistas com intelectuais reafirmando esse êxito.

Ademais, no campo acadêmico, algumas pesquisas sobre o impacto da lei nº 12.711/12 estão divulgando seus dados. São exemplos as pesquisas do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Educação Superior da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Lepes/UFRJ), coordenado pela professora Rosana Heringer e o Consórcio de Pesquisadoras e Pesquisadores organizado pelo Afro-Cebrap e GEMAA/IESP-UERJ⁹¹. Em ambos os resultados, o sucesso da lei é reafirmado.

Esse cenário é corroborado pelas falas dos nossos entrevistados. Nesse sentido, podemos afirmar que, em relação ao acesso de grupos que anteriormente não ocupavam o espaço universitário, a lei nº 12.711/12 é efetiva. Entretanto, nossa preocupação, aqui, também se debruçava para além da questão do impacto da legislação e se concentrava na operacionalização da lei. Por isso, reafirmamos que analisar a implementação implica, também, em observar outras políticas que foram desenvolvidas para abarcar as demandas criadas nesse processo.

Assim, algumas conclusões devem ser destacadas. Primeiramente, os êxitos de uma política pública são resultado da interação entre governo, Estado e atores sociais. E, por isso, deve-se levar em consideração as múltiplas formas pelas quais ocorrem os arranjos e rearranjos da política. Nosso campo nos permitiu observar isso em diversos momentos.

Em segundo lugar, a pesquisa evidenciou o caráter bidimensional da política de ação afirmativa. Em especial, quando observamos quando elas são inseridas no ensino superior e as universidades analisadas começam a criar secretarias para gestão de questões relacionadas à

⁸⁹ Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/opiniao/2022/07/5020827-artigo-dez-anos-da-lei-das-cotas.html> Acesso em: 14 set. 2022.

⁹⁰ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2022/09/entenda-os-avancos-atribuidos-a-lei-de-cotas-apos-dez-anos-de-sancao.shtml> Acesso em: 14 de set. 2022.

⁹¹ Como esses estudos foram divulgados já na fase de finalização da tese, não poderemos analisá-los. Entretanto, recomendamos a leitura do Resumo Executivo do LEPES (disponível em: <https://pesquisa.leidecotas.org.br>) e dos resultados publicados pelo Consórcio Afro-Cebrap/GEMAA/IESP-UERJ no jornal Nexo (disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/index/2021/Cotas-2022>).

valorização dos grupos étnicos contemplados pela lei. Se por um lado havia essa valorização, por outro havia a preocupação de se garantir auxílio pecuniário aos estudantes.

Quanto à implementação em si, a presente pesquisa confirma nossa hipótese de que não se pode pensar o ciclo da política pública como algo teleológico. Quando observamos a implementação da lei nº12.711/12, compreendemos que os processos de avaliação e formulação estão acontecendo simultaneamente à implementação e isso acarretou mudanças significativas na legislação. Por exemplo, a criação das comissões de heteroidentificação como complementares à autodeclaração.

Nesse sentido, voltamos à principal premissa deste trabalho. Implementar é jogar. Quando afirmamos isso, estamos querendo dizer que as regras estão ali, contudo, as estratégias para se obter êxito irão depender das avaliações feitas pelos jogadores (atores). Com esse cenário, entendemos a primeira limitação da presente pesquisa: observamos apenas o jogo (a implementação) do ponto de vista institucional e não cruzamos nossa análise com o resultado do jogo, ou seja, o impacto da política de cotas. Essa restrição pode ser pensada como uma futura agenda de pesquisa.

Outra possível temática de pesquisa é a questão das escolhas feitas pelos estudantes no momento da inscrição no SISU. Compreendemos que as falas de nossos entrevistados sobre a problemática de conjunção da lei de cotas e o SISU é algo percebido por eles enquanto burocratas, entretanto, não podemos afirmar que esse modelo seja um contratempo no êxito em acessar o ensino superior. Assim, pode-se haver uma outra chave de leitura para pensar as subdivisões da lei de cotas e o modelo de inscrição do SISU.

Do mesmo modo, pensar as comissões de heteroidentificação a partir da experiência de quem é aferido, pode ser uma boa questão de pesquisa. A heteroidentificação, por ser um tema recente, carece de estudos. E, como não era o objetivo do presente trabalho, não conseguimos aprofundar a temática. Nos concentramos apenas em compreender como esse mecanismo modifica o processo de implementação da lei.

Igualmente, não conseguimos aprofundar em toda a seara que são as políticas de permanência/assistência estudantil. Deixamos, assim, nossas análises focalizadas nas falas dos nossos entrevistados. Salientamos que essas políticas ainda são o principal desafio para o efetivo sucesso da lei nº12.711/12. Isto porque compreendemos as políticas de permanência/assistência estudantil como um dos pilares para criação de um ambiente igualitário para o estudante que acessa o ensino superior por cotas. Por essa perspectiva, também é necessário discutir a questão da acessibilidade de pessoas com deficiência nessas instituições.

Havia por parte de nossos entrevistados o entendimento que correlacionava o sucesso da política com arranjos institucionais integrados. E, de fato, sem essa integração não se viabiliza uma política pública da magnitude que é a lei de cotas visto que, primeiramente, essa precisa garantir e verificar se o beneficiário da política está de fato acessando o ensino superior. Em segundo lugar, garantir o acesso a bens materiais para que esse estudante tenha uma experiência universitária exitosa. E, por fim, protegê-lo de qualquer tipo de discriminação.

Se pensarmos comparativamente nosso campo, muitos cenários são comuns, em especial, os problemáticos. Nesse campo, podemos argumentar que a Universidade Federal da Bahia teve uma maior capacidade em lidar com as questões que surgiam ao longo da implementação. Atribuímos essa afirmativa, ao fato de a instituição ter criado uma Pró-reitoria de Assuntos Estudantis e Ações Afirmativas no qual, pelo status de pró-reitoria, concedia-lhes a possibilidade de centralizar o processo decisório.

Além disso, observando a ação afirmativa no campo da teoria de políticas públicas, podemos afirmar que políticas influenciam políticas que influenciam outras políticas. Quando realizamos esse jogo de repetição de palavras, estamos tentando dizer que uma política pública não está em um contexto solitário. No caso da presente tese, podemos exemplificar essa afirmação com a influência da lei nº12.990/14 no processo de criação das comissões de heteroidentificação complementares à autodeclaração. Do mesmo modo, a própria lei de cotas influencia diretamente nas políticas de permanência estudantil nas instituições de ensino superior.

Igualmente, percebemos que a consolidação das ações afirmativas nas universidades, em especial na Universidade Federal do Rio de Janeiro, torna-se um fator de impulsionamento da ampliação dessa política. Nesse sentido, todas as instituições aqui analisadas estavam ampliando suas políticas de ação afirmativa para outros grupos ou para a pós-graduação. Assim, podemos afirmar um impacto direto da lei nº12.711/12 na expansão das ações afirmativas.

Outro aspecto importante de se destacar é a discrepância entre política pretendida e política implementada. Essa afirmação apareceu em dois momentos da pesquisa. Primeiramente, na diferença entre diretrizes, apresentadas, principalmente, pelo Ministério da Educação e as estratégias escolhidas por nossos entrevistados. E, em um segundo momento, pelo grau de mobilização de recursos políticos e financeiros por parte desses burocratas.

Quanto a esse último, ainda é necessário salientar que, após 2016, as instituições de ensino superior federal sofreram com cortes de orçamento e, nesse cenário, a manutenção de certas políticas se tornou cada vez mais difícil. Do mesmo modo, com a pandemia da Covid-19, essa dimensão se agravou rapidamente. A obtenção de suporte tecnológico se tornou um

dos principais desafios durante esse processo. E, conjuntamente com uma crise econômica, as universidades federais tiveram que se mobilizar em relação à criação de novas bolsas e auxílios.

Conjuntamente com esse processo, no ano de 2022, começa o prazo para avaliação da lei nº12.711/12 que, até o presente momento, no âmbito do Ministério da Educação, não se iniciou. Assim, a presente pesquisa, pretendeu, dentro dos limites possíveis de uma tese de doutorado, contribuir para essa apreciação.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. Ativismo na burocracia? O médio escalão do programa bolsa verde. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (Orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

ABREU, Luís; CARVALHO, José Raimundo. Análise do jogo induzido pelo mecanismo SISU de alocação de estudantes em universidades. **ANPEC**, 2014. Disponível em: http://www.anpec.org.br/encontro/2014/submissao/files_I/i8-63b19702151c4ea9c41924b9a7a7b9d8.pdf> Acesso em: 22 abr. 2021.

ALAMSJAH, Firdaus. Key success factors in implementing strategy: middle-level managers' perspectives. **Procedia-Social and Behavioral Sciences**, v. 24, p. 1444-1450, 2011.

ALBERTI, Verena; PEREIRA, Amílcar. A defesa das cotas como estratégia política do movimento negro contemporâneo. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 37, p. 143-166, 2006.

ALMEIDA, José Carlos Silva de. **A efetividade das ações afirmativas voltadas aos povos indígenas na Universidade Federal de Goiás**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito), Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiás, 2020.

ALMEIDA, Ronaldo de. Bolsonaro presidente: conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira. **Novos estudos CEBRAP**, v. 38, p. 185-213, 2019.

ANDIFES. Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. **III Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação**, 2011.

ANDIFES. Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. **IV Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação**, 2014.

ANDRADE, Rogério de. **Avaliação do processo de implementação das ações afirmativas na Universidade Federal da Grande Dourados: o acesso da população negra no período de 2011 a 2013**. 2015. 138 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS. 2015.

ANDRIOLA, Wagner; BARROZO FILHO, José. Avaliação de Políticas Públicas para a Educação Superior: o caso do Programa Universidade para Todos (PROUNI). **Avaliação**, Campinas; v. 25, n. 03, p. 594-621, 2020.

ANHAIÁ, Bruna. **A “lei de cotas” no ensino superior brasileiro: reflexões sobre a política pública e as Universidades Federais**. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2019.

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, problemas e práticas**, n. 83, p. 11-35, 2017.

ARIOVALDO, Thainara; NOGUEIRA, Cláudio. Nova forma de acesso ao ensino superior público: um estado do conhecimento sobre o Sistema de Seleção Unificada-SISU. **Revista Internacional de Educação Superior**, v. 4, n. 1, p. 152-174, 2018.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, p. 43-56, 2001.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA. **População Negra e Covid-19**. Rio de Janeiro: ABRASCO, 2021.

AUSANI, Julio Cesar; POMMER, Roselene Gomes. O impacto da lei de cotas na Universidade Federal de Santa Maria. **Revista do Lhiste-Laboratório de Ensino de História e Educação**, v. 2, n. 3, 2015.

BALL, Stephen. **Education reform: A critical and post-structural approach**. McGraw- Hill Education, 1994.

BALL, Stephen J. BOWE, Richard. Subject departments and the „implementation“ of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BANYS, Vera Lúcia et al. Contextualização das ações afirmativas na graduação de uma universidade federal recém emancipada em Goiás. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 9, 2020.

BARBOSA, Maria Lígia; GRIPP, Glícia. A sociologia da educação superior. In: BARBOSA, Maria Lígia (Org.) **Ensino superior: expansão e democratização**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014.

BARDACH, Eugene. **The implementation game: What happens after a bill becomes a law**. MIT, 1977.

BAPTISTA, Carolinne Montes et al. O Estado da Arte sobre o Reuni. **Anais do XIII Colóquio de Gestão Universitária em Américas**. Florianópolis, 2013.

BARROS, Rodrigo. **Recomendação n. 41 de 9 de agosto de 2016**. Diário Eletrônico do Conselho Nacional do Ministério Público, n. 166, 2016. Disponível em: https://www2.cnmp.mp.br/portal/images/Ed.166_-2.09.20162.pdf. Acesso em: 12 jul. 2021.

BERNARDO, Aline Rodrigues Cordeiro. **Democratização do ensino superior: a implementação das cotas sociais e raciais na Universidade Federal do Ceará**. 2018. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização em Gestão Pública, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira, Redenção, 2018.

BICHIR, Renata. Para além da “fracassomania”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: Mello, Janine et al. **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília: Ipea, 2020.

BIRKLAND, Thomas. **An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making**. New York: Routledge, 2015.

BOURDIEU, Pierre. **Questões de sociologia**. Lisboa: Fim de Século, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico.** São Paulo: Editora UNESP, 2004.

BOURDIEU, Pierre. Objetificação participante. Tradução de Mauro Guilherme Pinheiro Koury. **RBSE Revista Brasileira de Sociologia da Emoção**, v. 16, n. 48, p. 75-88, 2017.

BORGES, Eduardo Henrique Narciso; GOUVEA, Adriane Pereira; DE OLIVEIRA BARBOSA, Maria Ligia. Entre crises e dilemas persistentes: uma análise dos programas de permanência estudantil nas universidades federais brasileiras. **Plural**, v. 29, n. 01, p. 60-79, 2022.

BORSATO, Francieli. **A configuração da assistência estudantil da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul após a implantação do PNAES.** 2015. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, 2015.

BRASIL. **Projeto de lei nº 1332/83 de Abdias do Nascimento.** Brasília, 1983. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=190742> Acesso 20 mar, 2021.

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

BRASIL. **Projeto de lei nº 73 de 1999.** Brasília, 1999. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16MAR1999.pdf> Acesso 20 mar, 2021.

BRASIL. **Projeto de lei nº 4784 de 2001.** Brasília, 2001. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09NOV2001.pdf> Acesso 20 mar, 2021.

BRASIL. **Projeto de lei nº 3627 de 2004.** Brasília, 2004a. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=223523&filename=PL+3627/2004 Acesso 20 mar, 2021.

BRASIL. **Requerimento SN.** Brasília, 2004b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=224541&filename=REQ+1910/2004+%3D%3E+PL+73/1999 Acesso 20 mar, 2021.

BRASIL. **Decreto nº 6.090 de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Brasília, 2007a.

BRASIL. **Diretrizes Gerais do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidade Federais REUNI.** Brasília, 2007b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf> Acesso em: 27 set. 2021

BRASIL. **Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Diário Oficial da União, Brasília, 20 jul. 2010.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, 2012a.

BRASIL. **Decreto nº 7824 de 11 de outubro de 2012.** Brasília, 2012b.

- BRASIL. **Portaria Normativa nº 18 de 11 de outubro de 2012**. Brasília, 2012c.
- BRASIL. **Lei nº 12.990 de 9 de junho de 2014**. Brasília, 2014.
- BRASIL. **Lei nº 13.146 de 6 de julho de 2015**. Brasília, 2015.
- BRASIL. **Lei nº 13.409 de 28 de dezembro de 2016**. Brasília, 2015.
- CAMPOS, Larissa Couto et al. Cotas sociais, ações afirmativas e evasão na área de Negócios: análise empírica em uma universidade federal brasileira. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 28, p. 27-42, 2016.
- CARDOSO, Rodrigo Eduardo. Os “porquês” das cotas indígenas no acesso ao ensino superior. **Revista Encantar**, v. 2, p. 01-15, 1 jun. 2020.
- CARNEIRO, Sueli. A batalha de Durban. **Revista Estudos Feministas**, v. 10, p. 209-214, 2002.
- CARNEIRO, Veronica. As avaliações estandarizadas e o papel do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) na etapa final da educação básica. **Revista Exitus**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 217-230, 2016.
- CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política para a educação superior no governo Lula: expansão e financiamento. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, Brasil, n. 58, p. 209-244, jun. 2014.
- CHAVES, Luis Gonazaga. Minorias e seu Estudo no Brasil. **Revista Ciências Sociais**. v. 2, 1971.
- COLEN, Natália Silva; DE JESUS, Rodrigo Ednilson. Desafios de uma pró-reitoria de ações afirmativas e assuntos estudantis em uma universidade negra. **Cadernos Cajuína**, v. 6, n. 3, p. 95-110, 2021
- COCHRAN, Charles; MALONE, Eloise. **Public policy: Perspectives and choices**. Sydney: McGraw-Hill College, 1999.
- COCHRAN, Clarke et al. **American public policy: An introduction**. New York: St. Martin's Press, 2015.
- CORRÊA, Denise Aparecida; JUNIOR, Luiz Gonçalves. Por uma constelação de conhecimentos na universidade: experiências de estudantes indígenas em programa de ações afirmativas. **Revista Cocar**, v. 14, n. 30, 2020.
- CUÉLLAR, Javier. Préface: Internationalisme et droits de l'homme. **Les Cahiers de droit**, v. 27, n. 1, 1986. .
- CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade Reformada**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1998.
- CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade temporã: o ensino superior da colônia à era Vargas**. São Paulo: Unesp, 2007.

DA SILVA SOUSA, Aline; PEREIRA, Ana Lúcia. Perfil dos alunos cotistas do curso de direito da Universidade Federal do Tocantins após a vigência da lei Nº 12.711/2012: a presença da universitária negra. **DESAFIOS-Revista Interdisciplinar Da Universidade Federal Do Tocantins**, v. 5, n. Especial, p. 151-160, 2018.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. Boitempo Editorial, 2016.

DRAIBE, Sônia. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília., CARVALHO, Maria do Carmo. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

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

DE DEUS, Zélia Amador. **Caminhos trilhados na luta antirracista**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2020.

DE FRANÇA, Luiz Fernando; SANTOS, Iris Rosane; PINTO, José Henrique. Perfil social e racial dos (as) estudantes quilombolas da Universidade Federal do Oeste do Pará-UFOPA (2015-2018). **Revista Cocar**, v. 14, n. 30, 2020.

DE FREITAS, Jefferson B. et al. **Políticas de ação afirmativa para indígenas nas universidades públicas brasileiras (2019)**. Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA), IESP-UERJ, 2022.

DE MARINS, Carlos Eduardo; HILDENBRAND, Lucí. Programa de ações afirmativas na UFRJ: avaliação da qualidade do formulário adotado para a concessão de bolsa auxílio. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 10, p. 77307-77322, 2020.

DE OLIVEIRA, Milena. **A importância do relator no processo legislativo**. Brasília: Irelgov, 2015. Disponível em: http://irelgov.com.br/wp-content/uploads/2015/04/Artigo-2_relator_02-02-2015.pdf Acesso 20 jan. 2020.

DE OLIVEIRA, Vanessa. COUTO, Cláudio. Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (Org.) **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

DE OLIVEIRA MAXIMO, Ricardo; GANDOLFI, Peterson Elizandro; LOPES, José Eduardo Ferreira. Cotas Universitárias: Estudo do Desempenho Acadêmico na Graduação após a implementação da Política de Cotas na Universidade Federal de Uberlândia. **Revista Educação E Políticas Em Debate**, v. 9, n. 3, p. 636-654, 2020.

DE SOUZA ALMEIDA, Felipe; RODRIGUES, Cristiana. Avaliação da política de cotas na Universidade Federal de Viçosa. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 53, 2019.

DE SOUZA, Rivamberg. Abdias do Nascimento: uma vida dedicada à história dos povos negros no Brasil (1914-1944). **Anais do Encontro Cearense de história da educação. 12º Encontro Nacional do Núcleo de História e Memória da Educação**. Fortaleza, 2013. p. 1571-1582.

DESCHÊNES, Jules. Qu'est-ce qu'une minorité?. **Les Cahiers de droit**, v. 27, n. 1, p. 255-291, 1986.

DO NASCIMENTO, Carmem. et al. Cinco anos da lei de cotas sociais nas universidades federais: o perfil do cotista na Universidade Federal de Pelotas. **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, v. 16, n. 1, 2018.

DO NASCIMENTO, Aparecida do Ó. **A política de cotas na Universidade Federal do Ceará**: processo de implementação e cotistas. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Ceará, 2016.

DOS SANTOS, Adilson. **Implementação da Lei de Cotas em três universidades federais mineiras**. Tese de Doutorado em Educação: Conhecimento e Inclusão Social – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, 2018.

DOS SANTOS, Adilson Pereira. Itinerário das ações afirmativas no ensino superior público brasileiro: dos ecos de Durban à Lei das Cotas. **Revista de Ciências Humanas**, v. 2, p. 289-317, 2012.

DOS SANTOS, Adilson Pereira dos; CAMILLOTO, Bruno e DIAS, Hermelinda Gomes. Heteroidentificação na Ufop: O Controle Social Impulsionando o Aperfeiçoamento da Política Pública”. **Revista da ABPN**, v. 11, 2019.

DOS SANTOS, Gillyane Dantas; DE FÁTIMA GARCIA, Maria. **O elo da inclusão negra nos cursos de licenciatura da Universidade Federal do Rio Grande do Norte CERES-CAICÓ-RN: um estudo da lei nº 12.711/2012**. Cadernos Imbondeiro. João Pessoa, v. 3, n. 2, 2014.

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana**: a teoria e a prática da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

EASTON, David. An approach to the analysis of political systems. **World Politics: A Quarterly Journal of International Relations**, p. 383-400, 1957.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, 2003.

FERREIRA, Daniela; LOTTA, Gabriela. Burocratas: atores entre as fronteiras do Estado e da sociedade. **Anais 40º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais**. Caxambu: Anpocs, 2016.

FERREIRA, Suely; DE OLIVEIRA, João Ferreira. As reformas da educação superior no Brasil e na União Europeia e os novos papéis das universidades públicas. **Nuances: estudos sobre Educação**, v. 17, n. 18, 2010.

FERES JUNIOR, João et al. **Ação afirmativa**: conceito, história e debates. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.

FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. **Teoria política contemporânea**: uma introdução. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica; CAMPOS, Luiz Augusto. **A ação afirmativa no ensino superior brasileiro**: Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA). Rio de Janeiro: IESP-UERJ, 2011.

FERES JÚNIOR, João.; DAFLON, Verônica. A nata e as cotas raciais: genealogia de um argumento público. **Opinião Pública**, Campinas, SP, v. 21, n. 2, p. 238- 267, 2015.

FERNANDES, Lorena. A inclusão educacional de pessoas com deficiência nas universidades federais sob a perspectiva da lei 13.409/2016. **ÂNDÉ: Ciências e Humanidades**, São Bernardo do Campo, v. 2, n. 3, p. 45-57, 4 jul. 2019.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel; GOLB, Joel. **Redistribution or recognition?** a political-philosophical exchange. Verso, 2003.

FRASER, Nancy. Redistribuição ou reconhecimento? Classe e status na sociedade contemporânea. **Revista Interseções**, v. 4, n. 1, p. 7-32, 2001.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. **Cadernos de Campo**, v. 15, n. 14-15, p. 231-239, 2006.

FREIRE, Alessandro; VIANA, Rafael; PALOTTI, Pedro Lucas. Influência sobre o processo decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão? In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (Orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

GALVÃO, Eduardo. **Cotas raciais como política de admissão UERJ, UnB e o caso da UFG**. 2009. Tese de Doutorado. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Goiás-UFG. Programa de Pós-graduação em Sociologia, 2009.

GLAT, Rosana. PLETSCHE, Marcia. O papel da universidade frente às políticas públicas para educação inclusiva. **Revista Benjamim Constant**, v. 10, 2004.

GOLGHER, André Braz; AMARAL, Ernesto; NEVES, Alan Vítor Coelho. Desempenho acadêmico dos estudantes da UFMG: uma análise da política de bônus sociorracial. **Revista Ciências Sociais em Perspectiva**, v. 14, n. 26, p. 120-145, 2015.

GOMES, Sandra. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. In: LOTTA, G (org). **Teoria e análises sobre a implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio. Entre o medo de fraudes e o fantasma das raças. **Horizontes Antropológicos**, v. 11, n. 23, p. 215-217, 2005.

GONÇALVES, Lays. Povos Indígenas no contexto do ensino superior: os desafios do acesso e da permanência na UFPR. **Campos-Revista de Antropologia Social**, v. 17, n. 2, 2016.

GONZALES, Lélia. O movimento negro na última década. In: GONZALES, Lélia; HASENBALG, Carlos. **Lugar de negro**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1982.

G1. **Quase metade das universidades federais terá que criar cota social**. 2012. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2012/08/quase-metade-das-universidades-federais-tera-que-criar-cota-social> Acesso 23 mar. 2019.

G1. **Universitários de Fortaleza fazem manifestação contra a lei de cotas**. 2012. Disponível em: <https://g1.globo.com/ceara/noticia/2012/08/universitarios-de-fortaleza-fazem-manifestacao-contra-lei-de-cotas.html> Acesso 23 mar. 2019.

HALL, Stuart. **A Identidade Cultural na Pós-Modernidade**. Porto Alegre: DP&A, 2006.

HASENBALG, Carlos A.; DO VALLE SILVA, Nelson. Raça e oportunidades educacionais no Brasil. **Cadernos de pesquisa**, n. 73, p. 5-12, 1990.

HASSENTEUFEL, Patrik. Do policy networks matter? Lifting descriptif et analyse de l'Etat en interaction. In: LE GALES, Patrik., THATCHER, Mark. (Dir.). **Les réseaux de politique publique: débat autour des policy networks**. Paris: L'Hamttan, 1995.

HERINGER, Rosana; HONORATO, Gabriela. Acesso e sucesso no ensino superior e a pesquisa no curso de pedagogia da UFRJ. In: HERINGER, Rosana; HONORATO, Gabriela. (org.) **Acesso e sucesso no ensino superior: uma sociologia dos estudantes**. 1. ed. Rio de Janeiro: 7 Letras: FAPERJ, 2015. p. 7-30

HOFBAUER, Andreas. Racismo na Índia? Cor, raça e casta em contexto. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 153-191, 2015.

HOYLER, Telma; CAMPOS, Pedro. A vida política dos documentos: notas sobre burocratas, políticas e papéis. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE INCLUSÃO NO ENSINO E NA PESQUISA. **Mapa das Ações Afirmativas no Brasil: instituições públicas de ensino superior**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.inctinclusao.com.br/acoes-afirmativas/mapa>>. Acesso: Jan/2021

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da Violência 2021**. São Paulo: FBSP, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/1375-atlasdaviolencia2021completo.pdf> Acesso 23 ago. 2022.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. État en action, politiques publiques et corporatisme. PUF, **Recherches politiques**, 1987.

JESUS, Luciano; MAYER, André; CAMARGO, Pedro Luiz. Programa Nacional de assistência estudantil: do protagonismo da UNE aos avanços da luta por direitos, promovidos pelo FONAPRACE (PNAES: da UNE a FONAPRACE). **Acta Scientiarum Education**, 2016.

JUNQUEIRA, Nadia. Polêmicas cercam a nova lei de cotas, que levou estudantes às ruas. **A Redação**, 2012. Disponível em: <https://www.aredacao.com.br/noticias/17536/polemicas-cercam-a-nova-lei-de-cotas-que-levou-estudantes-as-ruas> Acesso 21 ago. 2021.

KYMLICKA, Will. Direitos humanos e justiça etnocultural. **Meritum**, v. 6, n. 2, p. 13-55, 2011.

KYMLICKA, Will. Comunitarismo. In: CANTO-SPERBER, M. (Org.). **Dicionário de ética e filosofia moral**. São Leopoldo: Unisinos, 2003. v.1, p.292-298.

KYMLICKA, Will. **Filosofía política contemporánea: una introducción**. Barcelona: Ariel, 1995.

KAUFMANN, Jean-Claude. **A entrevista compreensiva: um guia para pesquisa de campo**. Petrópolis: Vozes, 2013.

KOWALSKI, Aline. **Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos**. 2012. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2015.

KURATKO, Donald F. et al. A model of middle-level managers' entrepreneurial behavior. **Entrepreneurship theory and practice**, v. 29, n. 6, p. 699-716, 2005.

LASSWELL, Harold. **Política: Quem ganha o quê, quando e como**. Brasília: Editora da UNB, 1984.

LÁZARO, André. MONTECHIARE, Renata. Universidade para indígenas? In: AMARAL, Wagner; FRAGA, Letícia, RODRIGUES, Isabel. **Universidade para indígenas: experiência do Paraná**. Rio de Janeiro: FRACSO/GEA/UERJ/LPP, 2016.

LEHER, Roberto. **Educação superior minimalista: a educação que convém ao capital no capitalismo dependente**. Site Insurgência, Rio de Janeiro. 2012. Disponível em: <http://www.insurgencia.org/educacao-superior-minimalista-a-educacao-queconvem-ao-capital-no-capitalismo-dependente/>. Acesso em: 02 abr. 2020.

LEVI, Lucio. Governo. In: BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de Política**. vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

LILLI, Tommaso. Ações afirmativas e democratização: o sistema de cotas da universidade federal do Rio Grande do Sul. **Interfaces Científicas-Humanas e Sociais**, v. 8, n. 3, p. 249-264, 2020.

LIMA, Luciana; D'ASCENZI, Luciano. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

LIMA, Luciana; STEFFEN, Mariana; D'ASCENZI, Luciano. Políticas Públicas. In: LIMA, Luciana; D'ASCENZI, Luciano (Orgs.). **Políticas Públicas, Gestão Urbana e Desenvolvimento Local**. Porto Alegre: Metamorfose, 2018.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LIPSKY, Michael. **O Papel das Burocracias do Nível da Rua com Dr. Michael Lipsky**. Enap, 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=NCio40L4SJY&t=155s> Acesso 20 out. 2021.

LOTTA, Gabriela; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista Do Serviço Público**. v. 65, n.4, p. 463-492, 2014.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (Org.) **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

LOWI, Theodore. **American business, public policy, case studies and political theory**. World Politics, 1964.

LOWI, Theodore. **Distribution, Regulation, Redistribution: The Functions of Government**. In: Ripley, R. B. (ed), **Public Policies and Their Politics: Techniques of Government Control**, New York: W.W. Norton, p. 27-40, 1966.

LOWI, Theodore. Four systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, v. 22, jul./aug. 1972.

MAIA, Giovanna; VINUTO, Juliana. A seleção via cotas raciais em universidades públicas: debates sobre as Comissões de Verificação da Autodeclaração de Raça. **Revista Contraponto**, v. 7, n. 1, 2020.

MAIO, Marcos Chor. **A História do Projeto UNESCO: estudos raciais e ciências sociais no Brasil**. 1997. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Candido Mendes. IUPERJ, 1997.

MARTINS, Luci Helena Silva; SOUZA, Valesca Rodrigues. O NEABI e a educação para as relações étnico-raciais. **RELAcult-Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade**, v. 7, 2021.

MARQUES, Antonio Carlos.; CEPÊDA, Vera; ZAMBELLO, Aline Vanessa. Mudanças no ensino superior no Brasil-Expansão, inclusão e equidade: um balanço do REUNI e a recepção de influências internacionais. **Anais do 39º Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambú, MG, p. 1-17, 2015.

MEDEIROS, Léa Regina de et al. Representatividade em coletivos estudantis: análise com base nas relações estabelecidas no contexto universitário. **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa, v. 17, n. 1, 2017.

MEDEIROS, Maria Santana de. **O princípio constitucional da isonomia e as ações afirmativas: aplicação da Lei 12.711/2012 (Lei de Cotas) na Universidade Federal do Rio Grande do Norte**. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Caicó, 2017.

MENDES, Maíra. Mapeando a produção sobre permanência estudantil: categorias em articulação e estratégias de permanência. **Revista de Estudos Universitários - REU, [S. l.]**, v. 46, n. 2, p. 385–407, 2020.

MENDES, Geisa do Socorro Cavalcanti Vaz; DE SORDI, Mara Regina Lemes. Metodologia de avaliação de implementação de programas e políticas públicas. **EccoS–Revista Científica**, n. 30, p. 93-112, 2013.

MENDONÇA, Ionice Oliveira; DE DEUS MUNDIM, Cristiano Pacheco. A Lei de Cotas na Universidade Federal De Viçosa-Aplicação e Desdobramentos na Autodeclaração Racial. **Revista Brasileira de Educação e Cultura RBEC**, n. 16, p. 129-136, 2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Censo da Educação Superior**. Brasília, 2020. Disponível em:

https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2020/Apresentacao_Censo_da_Educacao_Superior_2019.pdf. Acesso em: 01 nov. 2021.

MIRANDA, Luma. **Ações Afirmativas no Ensino Superior: O Debate no Congresso Nacional**. 2018. 142p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

MIRANDA, Luma. Do movimento negro à escola pública: como as ações afirmativas foram pensadas pelos parlamentares do Congresso Nacional. **O Social em Questão**, v. 24, n. 50, p. 83-106, 2021.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. **Cadernos de pesquisa**, n. 117, p. 197-217, 2002.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa no ensino superior: entre a excelência e a justiça racial. **Educação & Sociedade**, v. 25, p. 757-776, 2004.

MOREIRA, Claudia Regina; DA SILVA, Paulo Vinicius. Ações afirmativas na UFPR: impactos da Lei n. 12.711/2012 em dois cursos. **Laplage em revista**, v. 5, n. 3, p. 110-127, 2019.

NASCIMENTO, Aparecida do Ó do. **A política de cotas na Universidade Federal do Ceará: processo de implementação e cotistas**. 2016. 148f. – Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Sociologia, Fortaleza, 2016.

NEVES, Paulo; FARO, André; SCHMITZ, Heike. As ações afirmativas na Universidade Federal de Sergipe e o reconhecimento social: a face oculta das avaliações. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 24, n. 90, p. 127-160, 2016.

NOGUEIRA, Cláudio. **Dilemas na análise sociológica de um momento crucial das trajetórias escolares: o processo de escolha do curso superior**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Minas Gerais, 2004.

NOGUEIRA, Cláudio et al. Promessas e limites: o SISU e sua implementação na Universidade Federal de Minas Gerais. **Educação em Revista**, v. 33, 2017.

NOGUEIRA, Oracy. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. **Tempo social**, v. 19, n. 1, p. 287-308, 2006.

NONATO, Brécia França et al. Mudanças no perfil dos estudantes da UFMG: desafios para a prática docente. **Revista Docência do Ensino Superior**, v. 10, p. 1-21, 2020.

NOVATO, Valéria de Oliveira Lemos; NAJBERG, Estela; LOTTA, Gabriela Spanghero. O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 416-432, 2020.

OLIVA, Luciana Menezes da Cunha Rêgo. **Sistema de cotas na universidade pública brasileira: avaliação da experiência da UnB após a Lei 12.711/12**. Dissertação (Mestrado em Economia), Universidade de Brasília, 2020.

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, v. 46, n. 6, p. 1551-74, nov./dez. 2012.

OLIVEIRA, Elenilce Gomes de; SILVA, Elaine Vieira. Convergências e dissonâncias dos programas PNAES e Bolsa-permanência e a Lei de Cotas. **Revista LABOR**, Fortaleza, v. 1, n. 19, p. 5-14, jan./jun. 2018.

OLIVEIRA, Marina Meira; CARVALHO, Cynthia Paes de. **A implementação de um política educacional de combate ao fracasso escolar: percepções e ações de agentes implementadores em uma escola municipal no Rio de Janeiro**. Boletim de Análise Político-Institucional, Brasília: IPEA, n. 1., 2017.

OLIVEN, Arabela Campos. Ações afirmativas, relações raciais e política de cotas nas universidades: uma comparação entre os Estados Unidos e o Brasil. **Educação**, v. 30, n. 61, p. 29-51, 2007.

OLIVEN, Arabela Campos; BELLO, Luciane. Negros e indígenas ocupam o templo branco: ações afirmativas na UFRGS. **Horizontes Antropológicos**, v. 23, p. 339-374, 2017.

O GLOBO. **Lei de cotas criticada por ferir a autonomia universitária**. 2012. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/lei-de-cotas-criticada-por-ferir-autonomia-de-universidades-5737994>. Acesso em: 12 Jul. 2021.

O GLOBO. **Reitor da UFF: ‘Querem nos empurrar goela abaixo a lei das cotas’**. 2012. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/enem-e-vestibular/reitor-da-uff-querem-nos-empurrar-goela-abaixo-lei-das-cotas-6220560> Acesso em: 12 Jul. 2021.

PAIVA, Angela. Cidadania, reconhecimento e ação afirmativa no ensino superior. **Civitas: revista de Ciências Sociais**, v. 15, n. 4, 2016.

PAIVA, Angela; DE ALMEIDA, Lady Christina. Mudança no campus: falam os gestores das universidades com ação afirmativa. In: PAIVA, Angela (Org.). **Entre dados e fatos: ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras**. Rio de Janeiro: Pallas Ed., 2010.

PAIXÃO, M. et al. (Org.). **Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil: 2009-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

PARIKH, Sunita. **The politics of preference: democratic institutions and affirmative action in the United States and India**. University of Michigan Press, 1997.

PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 1986.

PENAS, Thais; SILVA, Bárbara; ESCORSIM, Silvana. NEGRAS E NEGROS – “TÁ” FALTANDO AQUI! análise do ingresso da população negra no curso de Serviço Social da UFPR através das políticas de cotas conforme a Lei n. ° 12.711/2012. 2017. **Anais do II Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais, Santa Catarina**, 2017.

PEREIRA, Cláudio Luiz; SANSONE, Livio. **Projeto Unesco no Brasil: textos críticos**. Salvador:Edufba, 2007.

PEREIRA, Thiago; DA SILVA, Luís Fernando. As políticas públicas do Ensino superior no governo Lula: expansão ou democratização? **Revista Debates**, v. 4, n. 2, p. 10-10, 2010.

PEREZ, José. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, Elizabeth (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Ed. Cortez, 2007.

PEREZ, José. Por que pesquisar a implementação de políticas educacionais atualmente? **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, 2010.

PINHEIRO-MACHADO, Rosana; SCALCO, Lucia Mury. From hope to hate: The rise of conservative subjectivity in Brazil. **HAU: Journal of Ethnographic Theory**, v. 10, n. 1, p. 21-31, 2020.

PINTO, Celi Regina Jardim. Nota sobre a controvérsia Fraser-Honneth informada pelo cenário brasileiro. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 35-58, 2008.

PIRES, André; ROMÃO, Paulo Cesar Ricci; VAROLLO, Victor Marques. O Programa Bolsa Família e o acesso e permanência no ensino superior pelo Programa Universidade para Todos: a importância do “eu me viro”. **Revista Brasileira de Educação**, v. 24, 2019.

PIRES, Roberto. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, Carlos. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

PIRES, Roberto. O Trabalho na Burocracia de Médio Escalão e sua influência nas Políticas Públicas. In: PIRES, Roberto, LOTTA, Gabriela, OLIVEIRA, Vanessa (Orgs). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018.

PIRES, Roberto; LOPEZ, Felix; SILVA, Fábio de Sá. Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas. 2010. In: CARDOSO JÚNIOR, José (Coord.). **Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010.

PORTES, Écio. A. E agora, José?! In: HONORATO, Gabriela.; HERINGER, Rosana. (org.). **Acesso e sucesso no ensino superior: uma sociologia dos estudantes**. Rio de Janeiro: 7 Letras; FAPERJ, 2015. p. 135-141.

PRESSMAN, Jeffrey.; WILDAVSKY, Aron. **Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland**. University of California Press, 1973.

RATTS, Alex. Encruzilhadas por todo percurso: individualidade e coletividade no Movimento Negro de base acadêmica. In: PEREIRA, Amauri Mendes; SILVA, Joselina da. (Org.). **Movimento Negro Brasileiro: escritos sobre os sentidos de democracia e justiça social no Brasil**. Belo Horizonte: Nandyala, 2009.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RAWLS, John. Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 25-59, 1992.

RÉMILLARD, Gil. Introduction. **Les Cahiers de droit**, v. 27, n. 1, p. 13- 22, 1986.

ROMANOWSKI, Joana Paulin; ENS, Romilda Teodora. As pesquisas denominadas do tipo "estado da arte" em educação. **Revista diálogo educacional**, v. 6, n. 19, p. 37-50, 2006.

ROSA, Aline Anjos. **A Implementação das cotas raciais e sociais na UFGD e sua contribuição para a política de ações afirmativas (2012-2014)**. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal da Grande Dourados, 2016.

SALAMA, Pierre; VALIER, Jacques. **Pobrezas e desigualdades no terceiro mundo**. São Paulo: Nobel, 1997.

SANTOS, Maurício Dias dos. **A democratização da universidade pública: O impacto orçamentário na efetivação das políticas afirmativas no âmbito da UFT**. 2020.131f. Dissertação (Mestrado profissional e interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, Palmas, 2020.

SANTOS, Sales. Comissões de Heteroidentificação Étnico-Racial: lócus de constrangimento ou de controle social de uma política pública? **O social em questão**, nº 50, p. 11 – 62, 2021a.

SANTOS, Sales. Mapa das comissões de heteroidentificação étnico-racial das universidades federais brasileiras. **Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)**, [S.l.], v. 13, n. 36, p. 365-415, 2021b.

SANTOS, Sales Augusto; FREITAS, Matheus. Sistema de cotas e fraudes em uma universidade federal brasileira. **REVES-Revista Relações Sociais**, v. 3, n. 3, p. 1-23, 2020.

SASSAKI, Romeu. **Inclusão construindo uma sociedade para todos**. Rio de Janeiro: WVA, 2003.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEYFERTH, Giralda. A invenção da raça e o poder discricionário dos estereótipos. **Anuário antropológico**, v. 18, n. 1, p. 175-203, 1994

SILAME, Thiago Rodrigues; MARTINS JÚNIOR, Hernani; FONSECA, Agnaldo Henrique Silva. O efeito das cotas: desempenho acadêmico dos estudantes cotistas da Universidade Federal de Viçosa-Campus Rio Paranaíba. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 2020.

SILVA, Ana Cláudia et al. Ações afirmativas e formas de acesso no ensino superior público: o caso das comissões de heteroidentificação. **Novos estudos CEBRAP**, v. 39, n. 2, p. 329-347, 2020.

SILVA, Maria Luiza. **Lei de cotas: uma análise da adoção da reserva de vagas para pessoas com deficiência na Universidade Federal do Rio Grande do Norte**. 2019. Trabalho de conclusão

de curso (Graduação em Serviço Social). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Norte, 2019.

SILVA, Nelson do Valle. HASENBALG, Carlos. **Estrutura, mobilidade e raça**. Rio de Janeiro: Vértice, 1990.

SISS, Ahyas. Afro-brasileiros e Educação Superior: notas para debate. In: COSTA, Hilton; PINHEL, André; DA SILVEIRA, Marcos Silva (Ed.). **Uma década de políticas afirmativas: panorama, argumentos e resultados**. Editora UEPG, 2012.

SISS, Ahyas; BARRETO, Maria Aparecida Santos Corrêa; DE OLIVEIRA, Otair Fernandes. Processos formativos e as contribuições dos Núcleos de Estudos Afro-brasileiros da UFES e da UFRRJ. **Revista Teias**, v. 14, n. 34, p. 15, 2013.

SISS, Ahyas e PACE, Ângela. A UFRRJ e a implantação da Lei 12.711/2012: razões de raça e classe. **Cadernos FLACSO/GEA/UERJ** n.8, jul.- dez. 2015, pp. 48-63.

SKIDMORE, Thomas. Fato e mito: descobrindo um problema racial no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 79, p. 5–16, 2013.

SPINK, Peter; BURGOS, Fernando. Os limites da abordagem de implementação: vulnerabilidade urbana a partir do outro lado da rua. In: LOTTA, Gabriela (org). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

SODRÉ, Muniz. Por um conceito de minoria. In: PAIVA, Raquel; BARBALHO, Alexandre (Orgs.) **Comunicação e cultura das minorias**. São Paulo: Paulus, 2005.

SOUSA, Andreza. A atuação da burocracia de médio escalão na consecução da implementação política da expansão do IFRN. **Anais do V colóquio A produção do conhecimento em educação profissional**. Natal, 2019.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETICHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2007.

SOUSA, Marcela et al. Cotas raciais na Universidade Federal de Grande Dourados: ocupação de vagas por meio da lei nº12.711/2012. **Anais do XVI Colóquio Internacional de Gestão Universitária**. Arequipa, 2016.

SOUZA, Marcelo. A cidade, a palavra e o poder: práticas, imaginários e discursos heterônomos e autônomos na produção do espaço urbano. In: CARLOS, Ana; SOUZA, Marcelo; SPOSITO, Maria Encarnação. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.

SPÍNOLA, Paulo Asafe Campos; OLLAIK, Leila Giandoni. Instrumentos governamentais reproduzem desigualdades nos processos de implementação de políticas públicas? In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019, p. 329-348.

STURM, Heloísa. **Reitor da universidade federal critica lei de cotas**. Exame, 2012. Disponível em: <https://exame.com/brasil/reitor-de-universidade-federal-critica-lei-de-cotas/> Acesso em: 22 jan. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental. ADPF 186.** Brasília, 2012.

Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2691269>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação declaratória de constitucionalidade 41.** Brasília, 2017. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13375729> Acesso 11 jan. 2022.

TASSINARI, Antonella. Resultados e desafios da inclusão de estudantes indígenas pela política de ações afirmativas da UFSC. In: Oliveira, Lúcia. A questão indígena na educação superior. Rio de Janeiro: **Cadernos do GEA**, n.10, jul.-dez. 2016.

TENÓRIO, F. G. Weber e a burocracia. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 38, n. 4, p. 79-90, 2017.

TOSCANO, Geovânia. Vestibular: a escolha dos escolhidos (um estudo sobre a UFRN). **Revista Inter-Legere**, n. 4, 2013.

TRINDADE, Viviane Aparecida; HULSE, Levi. Política de Cotas e a Educação como Direito Social: Um breve relato sobre a implementação dessa política no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 4, p. e15010414037-e15010414037, 2021.

TV BRASIL. **Coletiva de imprensa com o ministro da educação Aloizio Mercadante.** 2012. Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=3Np5N5bvftg&list=PL2PhiJMNE2_2-ak4TPypOZGReigUsEinO&index=2 Acesso 4 out. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. **Termo de adesão da primeira edição do vestibular de 2020.** Rio de Janeiro, 2020. Disponível em : https://accessgraduacao.ufrj.br/2020-1/2020-1-SISU-mec/termo-de-adesao-ufrj-SISU-mec-2020-1/2020_1-Termo_de_Adesao_SISU.pdf. Acesso em: Abril/2021.

VELASCO, Erivã Garcia. Heteroidentificação e ingresso de negros na UFMT: percurso e processo. **Revista Brasileira de Estudos da Homocultura**, v. 2, n. 8, 2019.

VIEIRA, Andréa Lopes da Costa. **A ação afirmativa e o combate às desigualdades raciais no Brasil:** em busca do caminho das pedras. 2005. Tese de Doutorado. Tese de Doutorado—Centro de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

VONBUN, Christian; DE OLIVEIRA MENDONÇA, João Luís. **Educação superior uma comparação internacional e suas lições para o Brasil.** Texto para Discussão 1720. Brasília: IPEA, 2012.

VONPARIJS, Philippe. A justiça e a democracia são incompatíveis? **Estudos Avançados**, v. 9, n. 23, p. 109-128, 1995.

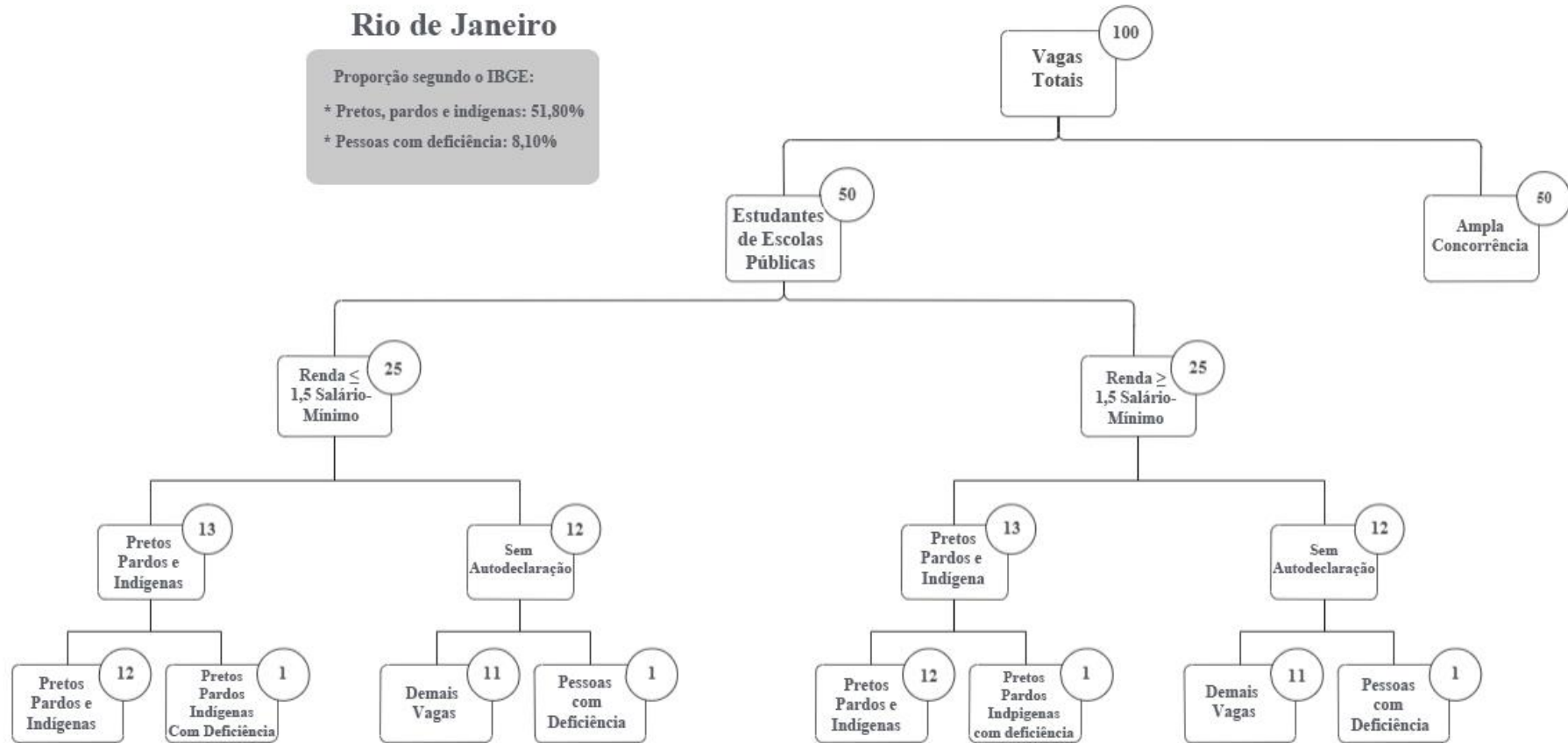
WAGNER, Ykaru Gomes; CARDOSO, Leonardo Chaves Borges; RODRIGUES, Cristiana Tristão. Política de Cotas: Uma democratização ao acesso para cursos de graduação na Universidade Federal de Viçosa. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 37, n. 1, 2021.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

WEDDERBURN, Carlos. Do marco histórico das políticas públicas de ações afirmativas: perspectivas e considerações. In: SANTOS, Augusto. (Org.) **Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005. p. 313-341.

ZORZAL, Luzia. **Transparência das informações das universidades federais**: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na Administração Pública Federal. 2015. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

APÊNDICE A - Fluxograma da lei nº12.711/12



Fonte: Ministério da Educação, 2022. (Elaboração da autora)

APENDICE B – Sobre a adesão e adaptação da lei nº12711/12

Tabela 6 - Percentual e modo de adesão das universidades federais à lei nº12.711/12 (2013- 2016)

Universidade	2013	2014	2015	2016	Modo de adesão	Tinha AA antes?
Universidade de Brasília	20%	25%	37,50%	50%	Gradativo	Sim
Universidade Federal da Grande Dourados	25%	50,00%	50%	50%	Percentual máximo no segundo ano	Sim
Universidade Federal de Goiás	20%	32%	40%	50%	Gradativo	Sim
Universidade Federal de Mato Grosso	50%	50%	50%	50%	Percentual máximo logo de início	Sim
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	34%	40%	SD*	50%	Gradativo	Sim
Universidade Federal da Bahia	43%	SD*	43%	50%	43% e depois 50%	Sim
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	50%	50%	50%	50%	Percentual máximo logo de início	Sim
Universidade Federal da Lusofonia Afro-Brasileira	50%	50%	50%	50%	Percentual máximo logo de início	SD
Universidade Federal da Paraíba	12,50%	35,00%	40,00%	50%	Gradativo	Sim
Universidade Federal de Alagoas	25%	30%	40%	50%	Gradativo	Sim
Universidade Federal de Campina Grande	12,50%	25%	37,50%	50%	Gradativo	Não
Universidade Federal de Pernambuco	12,50%	25%	37,50%	50%	Gradativo	Sim
Universidade Federal de Sergipe	50%	50%	50%	50%	Percentual máximo logo de início	Sim
Universidade Federal do Ceará	12,50%	50%	50%	50%	Percentual máximo no segundo ano	Não
Universidade Federal do Maranhão	50%	50%	50%	50%	Percentual máximo logo de início	Sim
Universidade Federal do Oeste da Bahia	50%	50%	50%	50%	Percentual máximo logo de início	SD
Universidade Federal do Piauí	12,50%	25%	37,50%	50%	Gradativo	Sim
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	12,50%	37,50%	50%	50%	Gradativo	Sim
Universidade Federal do Vale do São Francisco	50%	50%	50%	50%	Percentual máximo logo de início	Sim
Universidade Federal Rural de Pernambuco	50%	50%	50%	50%	Percentual máximo logo de início	Sim
Universidade Federal Rural do Semiárido	25%	50%	50%	50%	Percentual máximo no segundo ano	Não
Universidade Federal de Rondônia	12,50%	50%	50%	50%	Percentual máximo no segundo ano	Não
Universidade Federal de Roraima	50%	50%	50%	50%	Percentual máximo logo de início	Sim
Universidade Federal do Acre	50%	50%	50%	50%	Percentual máximo logo de início	Não
Universidade Federal do Amapá	28%	37,50%	50%	50%	Gradativo	Não
Universidade Federal do Amazonas	12,50%	25%	42%	50%	Gradativo	Não

Universidade Federal do Oeste do Pará	50%	50%	50%	50%	Percentual máximo logo de início	
Universidade Federal do Pará	50%	50%	50%	50%	Percentual máximo logo de início	Sim
Universidade Federal do Tocantins	25%	50%	50%	50%	Percentual máximo no segundo ano	Sim
Universidade Federal Rural da Amazônia	50%	50%	50%	50%	Percentual máximo logo de início	Sim
Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	50%	50%	50%	50%	Percentual máximo logo de início	
Universidade Federal de Alfenas	12,50%	50%	50%	50%	Gradativo	Não
Universidade Federal de Itajubá	12,50%	25,00%	37,50%	50%	Gradativo	Não
Universidade Federal de Juiz de Fora	50%	50%	50%	50%	Percentual máximo logo de início	Sim
Universidade Federal de Lavras	12,50%	25,00%	37,50%	50%	Gradativo	Não
Universidade Federal de Minas Gerais	12,50%	25,00%	37,50%	50%	Gradativo	Sim
Universidade Federal de Ouro Preto	30%	30%	37,50%	50%	Gradativo	Sim
Universidade Federal de São Carlos	40%	50%	50%	50%	Percentual máximo no segundo ano	Sim
Universidade Federal de São João del-Rei	50%	50%	50%	50%	Percentual máximo logo de início	Sim
Universidade Federal de São Paulo	15%	25%	37,50%	50%	Gradativo	Sim
Universidade Federal de Uberlândia	50%	50%	50%	50%	Percentual máximo logo de início	Não
Universidade Federal de Viçosa	20%	30%	40%	50%	Gradativo	Não
Universidade Federal do ABC	50%	50%	50%	50%	Percentual máximo logo de início	Sim
Universidade Federal do Espírito Santo	50%	50%	50%	50%	Percentual máximo logo de início	Sim
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	12,50%	50%	50%	50%	Percentual máximo no segundo ano	Não
Universidade Federal do Rio de Janeiro	30%	50%	50%	50%	Percentual máximo no segundo ano	Sim
Universidade Federal do Triângulo Mineiro	12,50%	50%	50%	50%	Gradativo	SD
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	50%	50%	50%	50%	Percentual máximo logo de início	Não
Universidade Federal Fluminense	12,50%	25,00%	37,50%	50%	Gradativo	Sim
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	50%	50%	50%	50%	Percentual máximo logo de início	Sim
Universidade Tecnológica Federal do Paraná	50%	50%	50%	50%	Percentual máximo logo de início	Sim
Universidade Federal da Integração Latino-Americana	52%	52%	52%	52%	Superou o percentual estipulado	SD
Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	12,50%	25,00%	37,50%	50%	Gradativo	Não
Universidade Federal de Pelotas	40,00%	50%	50%	50%	Percentual máximo no segundo ano	Não
Universidade Federal de Santa Catarina	30%	35%	47,5%	50%	Gradativo	Sim
Universidade Federal de Santa Maria	SD	SD	SD	SD	SD	Sim
Universidade Federal do Pampa	SD	SD	SD	SD	SD	sim

Universidade Federal do Paraná	12,50%	25%	40%	50%	Gradativo	Sim
Universidade Federal do Rio Grande	30,00%	50%	50%	50%	Aderiu ao percentual máximo no segundo ano	Não
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	12,50%	25%	40%	50%	Gradativo	Sim

Fonte: Editais e termos de adesão das universidades citadas, 2021. (Elaboração da autora)

*SD corresponde a “sem dados”

APÊDICE C – Artigos analisados no capítulo 4

Quadro 4 – Artigos analisados no capítulo 4

Tipo de trabalho acadêmico	Referência
Anais de congresso	DO NASCIMENTO, Carmem. et al. Cinco anos da lei de cotas sociais nas universidades federais: o perfil do cotista na Universidade Federal de Pelotas. Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social , v. 16, n. 1, 2018.
Anais de congresso	SOUSA, Marcela et al. Cotas raciais na Universidade Federal de Grande Dourados: ocupação de vagas por meio de lei nº12.711/2012. IN: XVI Colóquio Internacional de Gestão Universitária. Arequipa, 2016.
Anais de congresso	PENAS, Thais; SILVA, Bárbara; ESCORSIM, Silvana. NEGRAS E NEGROS– “TÁ” FALTANDO AQUI! análise do ingresso da população negra no curso de Serviço Social da UFPR através das políticas de cotas conforme a Lei n. ° 12.711/2012. 2017. In: II Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais, Santa Catarina, 2017.
Artigo científico	DOS SANTOS, Gillyane Dantas; DE FÁTIMA GARCIA, Maria. O ele da inclusão negra nos cursos de licenciatura da Universidade Federal do Rio Grande do Norte CERES–CAICÓ–RN: um estudo da lei nº 12.711/2012. Cadernos Imbondeiro . João Pessoa, v. 3, n. 2, 2014.
Artigo científico	AUSANI, Julio Cesar; POMMER, Roselene Gomes. O impacto da lei de cotas na Universidade Federal de Santa Maria. Revista do Lhiste-laboratório de Ensino de História e Educação , v. 2, n. 3, 2015.
Artigo científico	BANYS, Vera Lúcia et al. Contextualização das ações afirmativas na graduação de uma universidade federal recém-emancipada em Goiás. Research, Society and Development , v. 9, n. 9, 2020.
Artigo científico	TASSINARI, Antonella. Resultados e desafios da inclusão de estudantes indígenas pela política de ações afirmativas da UFSC. In: OLIVEIRA, Lúcia (org.). A questão indígena na educação superior. Rio de Janeiro, Cadernos do GEA , 2016.
Artigo científico	DOS SANTOS, Adilson Pereira; CAMILLOTO, Bruno; DIAS, Hermelinda Gomes. A heteroidentificação na UFOP: conteole social impulsionando o aperfeiçoamento da política. Revista da ABPN • v, v. 11, n. 29, p. 15-40, 2019.
Artigo científico	CAMPOS, Larissa Couto et al. Cotas sociais, ações afirmativas e evasão na área de Negócios: análise empírica em uma universidade federal brasileira. Revista Contabilidade & Finanças , v. 28, p. 27-42, 2016.

Artigo científico	SANTOS, Sales Augusto; FREITAS, Matheus. Sistema de cotas e fraudes em uma universidade federal brasileira. REVES-Revista Relações Sociais , v. 3, n. 3, p. 1-23, 2020.
Artigo científico	VELASCO, Erivã. Heteroidentificação e ingresso de negros na UFMT: percurso e processo. Revista Brasileira de Estudos da Homocultura , v. 2, n. 8, 2019.
Artigo científico	MOREIRA, Claudia Regina Baukat Silveira; DA SILVA, Paulo Vinicius Baptista. Ações afirmativas na UFPR: impactos da Lei n. 12.711/2012 em dois cursos. Laplage em revista , v. 5, n. 3, p. 110-127, 2019.
Artigo científico	GONÇALVES, Lays. Povos Indígenas no contexto do ensino superior: os desafios do acesso e da permanência na UFPR. Campos-Revista de Antropologia Social , v. 17, n. 2, 2016.
Artigo científico	NEVES, Paulo; FARO, André; SCHMITZ, Heike. As ações afirmativas na Universidade Federal de Sergipe e o reconhecimento social: a face oculta das avaliações. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação , v. 24, n. 90, p. 127-160, 2016.
Artigo científico	WAGNER, Ykaru Gomes; CARDOSO, Leonardo Chaves Borges; RODRIGUES, Cristiana Tristão. Política de Cotas: Uma democratização ao acesso para cursos de graduação na Universidade Federal de Viçosa. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE , v. 37, n. 1, 2021.
Artigo científico	DE SOUZA ALMEIDA, Felipe; RODRIGUES, Cristiana. Avaliação da política de cotas na Universidade Federal de Viçosa. Planejamento e Políticas Públicas , n. 53, 2019.
Artigo científico	MENDONÇA, Ionice Oliveira; DE DEUS MUNDIM, Cristiano Pacheco. A Lei de Cotas na Universidade Federal De Viçosa- Aplicação e Desdobramentos na Autodeclaração Racial. Revista Brasileira de Educação e Cultura RBEC , n. 16, p. 129-136, 2018.
Artigo científico	DA SILVA SOUSA, Aline; PEREIRA, Ana Lúcia. Perfil dos alunos cotistas do curso de direito da Universidade Federal do Tocantins após a vigência da lei N° 12.711/2012: a presença da universitária negra. DESAFIOS-Revista Interdisciplinar Da Universidade Federal Do Tocantins , v. 5, n. Especial, p. 151-160, 2018.
Artigo científico	MARTINS, Suely Aparecida et al. Políticas públicas de cotas para ingresso no ensino superior: caso da UTFPR-câmpus de Francisco Beltrão. Revista Internacional de Educação Superior , v. 7, p. 021022-021022, 2021.
Artigo científico	LILLI, Tommaso. Ações afirmativas e democratização: o sistema de cotas da universidade federal do Rio Grande do Sul. Interfaces Científicas-Humanas e Sociais , v. 8, n. 3, p. 249-264, 2020.

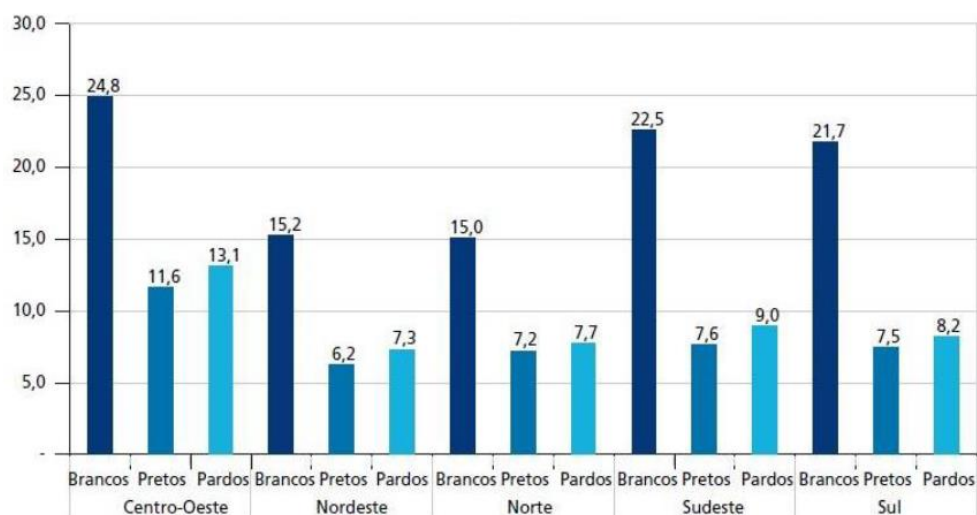
Artigo científico	MAIA, Giovanna Ferreira; VINUTO, Juliana. A seleção via cotas raciais em universidades públicas: debates sobre as Comissões de Verificação da Autodeclaração de Raça. Revista Contraponto , v. 7, n. 1, 2020.
Artigo científico	CORRÊA, Denise Aparecida; JUNIOR, Luiz Gonçalves. Por uma constelação de conhecimentos na universidade: experiências de estudantes indígenas em programa de ações afirmativas. <i>Revista Cocar</i> , v. 14, n. 30, 2020.
Artigo científico	SILVA, Ana Claudia et al. Ações afirmativas e formas de acesso no ensino superior público: O caso das comissões de heteroidentificação. Novos estudos CEBRAP , v. 39, p. 329-347, 2020.
Artigo científico	NONATO, Bréscia França et al. Mudanças no perfil dos estudantes da UFMG: desafios para a prática docente. Revista Docência do Ensino Superior , v. 10, p. 1-21, 2020.
Artigo científico	DE MARINS, Carlos Eduardo; HILDENBRAND, Lucí. Programa de ações afirmativas na UFRJ: avaliação da qualidade do formulário adotado para a concessão de bolsa auxílio. Brazilian Journal of Development , v. 6, n. 10, p. 77307-77322, 2020.
Artigo científico	DOS SANTOS, Adilson Pereira. Itinerário das ações afirmativas no ensino superior público brasileiro: dos ecos de Durban à Lei das Cotas. Revista de Ciências Humanas , v. 2, p. 289-317, 2012.
Artigo científico	DE OLIVEIRA MAXIMO, Ricardo; GANDOLFI, Peterson Elizandro; LOPES, José Eduardo Ferreira. Cotas Universitárias: Estudo do Desempenho Acadêmico na Graduação após a implementação da Política de Cotas na Universidade Federal de Uberlândia. Revista Educação E Políticas Em Debate , v. 9, n. 3, p. 636-654, 2020.
Artigo científico	SISS, Ahyas e PACE, Ângela. A UFRRJ e a implantação da Lei 12.711/2012: razões de raça e classe. In: <i>Cadernos FLACSO/GEA/UERJ</i> n.8, jul.- dez. 2015, pp. 48-63.
Artigo científico	COLEN, Natália Silva; DE JESUS, Rodrigo Ednilson. Desafios de uma pró-reitoria de ações afirmativas e assuntos estudantis em uma universidade negra. Cadernos Cajuína , v. 6, n. 3, p. 95-110, 2021.
Artigo científico	TRINDADE, Viviane Aparecida; HULSE, Levi. Política de Cotas e a Educação como Direito Social: Um breve relato sobre a implementação dessa política no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina. Research, Society and Development , v. 10, n. 4, p. e15010414037-e15010414037, 2021.
Artigo científico	DE FRANÇA, Luiz Fernando; DE JESUS SANTOS, Iris Rosane; DE JESUS PINTO, José Henrique. Perfil social e racial dos (as) estudantes quilombolas da Universidade Federal do Oeste do Pará-UFOPA (2015-2018). Revista Cocar , v. 14, n. 30, 2020.

Dissertação	ROSA, Aline Anjos. A Implementação das cotas raciais e sociais na UFGD e sua contribuição para a política de ações afirmativas (2012-2014). Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal da Grande Dourados, 2016.
Dissertação	ANDRADE, Rogério de. Avaliação do processo de implementação das ações afirmativas na Universidade Federal da Grande Dourados: o acesso da população negra no período de 2011 a 2013. 2015. 138 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS. 2015.
Dissertação	SANTOS, Maurício Dias dos. A democratização da universidade pública: O impacto orçamentário na efetivação das políticas afirmativas no âmbito da UFT. 2020.131f. Dissertação (Mestrado profissional e interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, Palmas, 2020.
Dissertação	OLIVA, Luciana Menezes da Cunha Rêgo. Sistema de cotas na universidade pública brasileira: avaliação da experiência da UnB após a Lei 12.711/12. 2020. 93 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília 2020.
Dissertação	NASCIMENTO, Aparecida do Ó do. A política de cotas na Universidade Federal do Ceará: processo de implementação e cotistas. 2016. 148f. – Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Sociologia, Fortaleza (CE), 2016.
Monografia	ALMEIDA, José Carlos Silva de. A efetividade das ações afirmativas voltadas aos povos indígenas na Universidade Federal de Goiás. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito), Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiás, 2020.
Monografia	MEDEIROS, Maria Santana de. O princípio constitucional da isonomia e as ações afirmativas: aplicação da Lei 12.711/2012 (Lei de Cotas) na Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2017.Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Caicó, 2017.
Monografia	SILVA, Maria Luiza. Lei de cotas: uma análise da adoção da reserva de vagas para pessoas com deficiência na Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2019. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Serviço Social). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Norte, 2019.
TCC de especialização	BERNARDO, Aline Rodrigues Cordeiro. Democratização do ensino superior: a implementação das cotas sociais e raciais na Universidade Federal do Ceará. 2018. Monografia (Especialização) - Curso de

	Especialização em Gestão Pública, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira, Redenção, 2018.
Tese	DE ANHAIA, Bruna Cruz. A "lei de cotas" no ensino superior brasileiro: reflexões sobre a política pública e as Universidades Federais. 2019. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2019.
Tese	DOS SANTOS, Adilson Pereira. Implementação da Lei de Cotas em três universidades federais mineiras. 2018. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal de Minas Gerais. Minas Gerais, 2018.

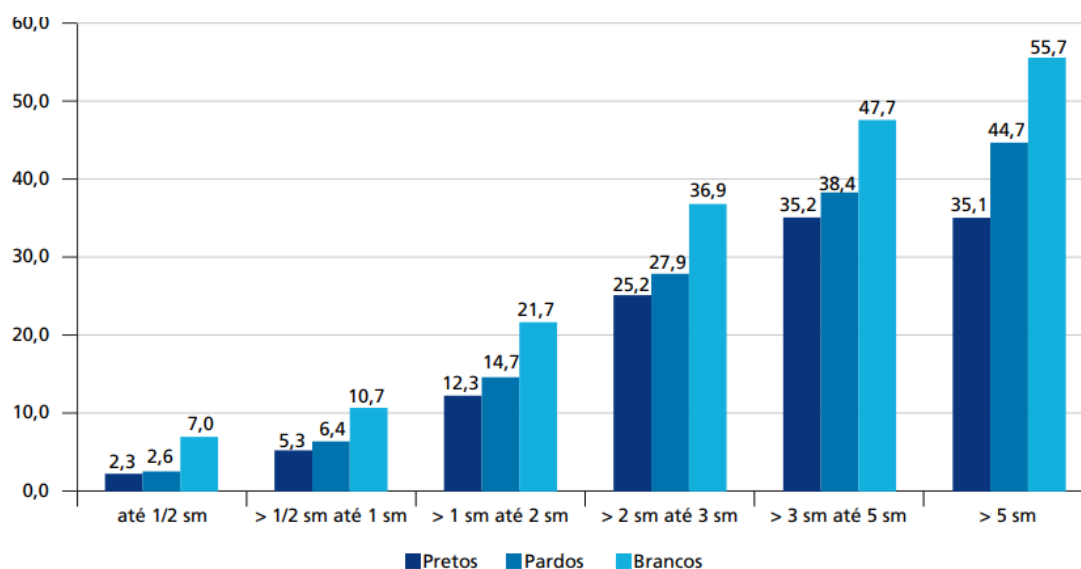
ANEXO A – Taxas de frequência líquida na educação superior brasileira

Gráfico 3 - Taxa de frequência líquida na educação superior brasileira, segundo a cor/etnia em 2010 (Em %/ por região)



Fonte: IPEA, 2011.

Gráfico 4 - Taxa de frequência líquida na educação, segundo a cor/etnia e faixa de renda em 2010 (Em %/ por região).



ANEXO B – Comissões de heteroidentificação universidades federais brasileiras

Tabela 7 - Instituição de comissões de validação e verificação nas universidades federais brasileiras até 2020.

Universidade Federal	Sigla	Comissão de validação	Comissão de verificação
Universidade de Brasília	UnB	Não	Sim
Universidade Federal da Grande Dourados	UFGD	Sim	Sim
Universidade Federal de Goiás	UFG	Sim	Sim
Universidade Federal de Mato Grosso	UFMT	Sim	Sim
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	UFMS	Sim	Sim
Universidade Federal de Catalão	UFCat	Sim	Sim
Universidade Federal de Jataí	UFJ	Sim	Sim
Universidade Federal de Rondonópolis	UFR	Sim	
Universidade Federal da Bahia	UFBA	Sim	Sim
Universidade Federal do Sul da Bahia	UFSB	Sim	Sim
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	UFRB	Sim	Sim
Universidade Federal da Lusofonia Afro-Brasileira	UNILAB	Sim	Sim
Universidade Federal da Paraíba	UFPB	Não	Sim
Universidade Federal do Cariri	UFCA	Sim	Não
Universidade Federal de Alagoas	UFAL	Sim	Não
Universidade Federal de Campina Grande	UFCG	Sim	Não
Universidade Federal de Pernambuco	UFPE	Sim	Sim
Universidade Federal de Sergipe	UFS	Não	Não
Universidade Federal do Ceará	UFC	Sim	Sim
Universidade Federal do Maranhão	UFMA	Sim	Sim
Universidade Federal do Oeste da Bahia	UFOB	Sim	Sim
Universidade Federal do Piauí	UFPI	Não	Não
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	UFRN	Sim	Sim
Universidade Federal do Vale do São Francisco	UNIVASF	Sim	Sim
Universidade Federal Rural de Pernambuco	UFRPE	Não	Não
Universidade Federal Rural do Semi-Árido	UFERSA	Não	Não
Universidade Federal do Agreste de Pernambuco	UFAPE	Não	Não
Universidade Federal do Delta do Parnaíba	UFDPAr	Não	Não
Universidade Federal do Norte do Tocantins	UFNT	Não	Não
Universidade Federal de Rondônia	UNIR	Não	Não
Universidade Federal de Roraima	UFRR	Sim	Sim
Universidade Federal do Acre	UFAC	Não	Não

Universidade Federal do Amapá	UNIFAP	Não	Não
Universidade Federal do Amazonas	UFAM	Sim	Sim
Universidade Federal do Oeste do Pará	UFOPA	Não	Não
Universidade Federal do Pará	UFPA	Não	Sim
Universidade Federal do Tocantins	UFT	Sim	Sim
Universidade Federal Rural da Amazônia	UFRA	Não	Sim
Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	UNIFESSPA	Não	Não
Universidade Federal de Alfenas	UNIFAL-MG	Sim	Sim
Universidade Federal de Itajubá	UNIFEI	Sim	Sim
Universidade Federal de Juiz de Fora	UFJF	Sim	Sim
Universidade Federal de Lavras	UFLA	Sim	Sim
Universidade Federal de Minas Gerais	UFMG	Sim	Sim
Universidade Federal de Ouro Preto	UFOP	Sim	Sim
Universidade Federal de São Carlos	UFSCar	Sim	Sim
Universidade Federal de São João del-Rei	UFSJ	Sim	Sim
Universidade Federal de São Paulo	UNIFESP	Sim	Sim
Universidade Federal de Uberlândia	UFU	Sim	Sim
Universidade Federal de Viçosa	UFV	Sim	Sim
Universidade Federal do ABC	UFABC	Sim	Sim
Universidade Federal do Espírito Santo	UFES	Não	Não
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	UNIRIO	SD*	SD
Universidade Federal do Rio de Janeiro	UFRJ	SD	SD
Universidade Federal do Triângulo Mineiro	UFTM	Sim	Sim
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	UFVJM	Sim	Não
Universidade Federal Fluminense	UFF	Sim	Sim
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	UFRRJ	Sim	Sim
Universidade Tecnológica Federal do Paraná	UTFPR	Não	Não
Universidade Federal da Fronteira Sul	UFFS	Sim	Não
Universidade Federal da Integração Latino-Americana	UNILA	Sim	Sim
Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	UFCSPA	Sim	Não
Universidade Federal de Pelotas	UFPel	Sim	Sim
Universidade Federal de Santa Catarina	UFSC	Sim	Sim
Universidade Federal de Santa Maria	UFSM	Sim	Não
Universidade Federal do Pampa	UNIPAMPA	Sim	Sim
Universidade Federal do Paraná	UFPR	Sim	Sim
Universidade Federal do Rio Grande	FURG	Sim	Não
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	UFRGS	Sim	Sim

*SD corresponde a “sem dados”. Fonte: SANTOS, 2021b.