

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

BRUNA CRUZ DE ANHAIA

**COTAS RACIAIS NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO:
ANÁLISE DA AGENDA GOVERNAMENTAL SOB A ÓTICA DO
MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS**

PORTO ALEGRE
2021

BRUNA CRUZ DE ANHAIA

**COTAS RACIAIS NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO:
ANÁLISE DA AGENDA GOVERNAMENTAL SOB A ÓTICA DO
MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação
apresentado como requisito parcial à obtenção do
título de Bacharela em Políticas Públicas na
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Profa. Dra. Luciana Garcia de Mello

PORTO ALEGRE
2021

CIP - Catalogação na Publicação

Anhaia, Bruna Cruz de

Cotas raciais no ensino superior brasileiro:
análise da agenda governamental sob a ótica do modelo
dos múltiplos fluxos / Bruna Cruz de Anhaia. -- 2021.
81 f.

Orientador: Luciana Garcia de Mello.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto
de Filosofia e Ciências Humanas, Curso de Políticas
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Modelo dos Múltiplos Fluxos. 2. agenda
governamental. 3. teoria dos campos. 4. campo
político. 5. cotas raciais. I. Mello, Luciana Garcia
de, orient. II. Título.

BRUNA CRUZ DE ANHAIA

**COTAS RACIAIS NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO:
ANÁLISE DA AGENDA GOVERNAMENTAL SOB A ÓTICA DO
MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação
apresentado como requisito parcial à obtenção do
título de Bacharela em Políticas Públicas na
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Profa. Dra. Luciana Garcia de Mello

Aprovada em: 01/12/2021

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Luciana Garcia de Mello (UFRGS) – orientadora

Profa. Dra. Marília Patta Ramos (UFRGS)

Prof. Me. Edilson Amaral Nabarro (UFRGS)

Prof. Dr. Gregório Durlo Grisa (IFRS)

AGRADECIMENTOS

As páginas seguintes marcam o final de meus estudos de graduação, mas também a abertura de um novo caminho. A chegada ao momento da escrita, e mesmo os processos de reflexão sobre meu objeto e de redação sobre ele, tornaram-se possíveis pelos apoios e pelas oportunidades que tive.

Agradeço à minha família por não hesitar em apoiar meu projeto de cursar outra graduação e também pelo suporte que me deu ao longo do tempo. A caminhada até aqui foi longa, mas pode ser realizada por conta de vocês.

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul como um todo – pelas pessoas que conheci, pelas amizades que fiz e por tudo o que aprendi através dela. Agradeço ao Grupo de Estudos sobre Universidade (GEU) e à Profa Clarissa Neves, que me instigaram a refletir sobre a realidade educacional e a seguir me qualificando para compreendê-la e analisá-la. Agradeço à Profa Luciana Mello pelo apoio nesta nova empreitada e pela confiança, que contribuíram para que eu a concluísse.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar o tema das cotas raciais na agenda governamental federal destinada ao ensino superior, em meio aos processos de formação e de transformação da referida agenda. Especificamente, objetivou-se analisar os elementos constitutivos desses processos em diferentes momentos e verificar os efeitos produzidos por eles nas agendas de distintas gestões federais (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB e Partido dos Trabalhadores – PT) (1999-2012). As discussões foram norteadas, sobretudo, pelo Modelo dos Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*), de John Kingdon, e pela teoria dos campos, de Pierre Bourdieu. Este estudo adotou uma abordagem qualitativa, buscando o aprofundamento da compreensão de processos e utilizou-se da pesquisa bibliográfica e documental. Os materiais foram submetidos à análise de conteúdo. No que se refere ao período das gestões do PSDB (1999-2003), verificou-se que empreendedores de políticas tiveram sucesso em aproveitar janelas de oportunidade política abertas por eventos para promover o reconhecimento dos problemas da discriminação e da desigualdade racial no Brasil. Igualmente, alguns empreendedores obtiveram sucesso na tarefa de ampliar a difusão e aceitação das ações afirmativas como soluções à desigualdade social. Entretanto, eles não conseguiram influenciar na definição do problema de forma que fosse reconhecida a relação entre esses problemas e a desigualdade educacional no país. No que se refere ao período das gestões do PT (2003-2012), verificou-se que empreendedores das cotas raciais foram hábeis em aproveitar as janelas de oportunidade política – influenciaram a percepção do problema e ampliaram o espaço de circulação deste tipo de cotas como solução ao problema da desigualdade educacional vivenciada pela população negra. Havia empreendedores entre os agentes políticos vinculados ao Partido, que atuaram em momentos de disputa no campo político. Neste período, os empreendedores das cotas raciais atuaram em favor da junção dos três fluxos e promoveram mudanças na agenda governamental destinada ao ensino superior.

Palavras-chave: Modelo dos Múltiplos Fluxos; agenda governamental; teoria dos campos; campo político; ações afirmativas; cotas raciais.

ABSTRACT

This work aims to analyze the issue of racial quotas in the federal governmental agenda for higher education, in the midst of training and transformation processes of that agenda. Specifically, the objective was to analyze the constituent elements of these processes at different times and verify the effects they produced on the agendas of different federal administrations (Brazilian Social Democracy Party – PSDB and Workers' Party – PT) (1999-2012). Discussions were guided, above all, by the Multiple Streams Model, by John Kingdon, and by the field theory, by Pierre Bourdieu. This study adopted a qualitative approach, seeking to deepen the understanding of processes and used bibliographical and documentary research. The documents were subjected to content analysis. With regard to the period of PSDB administrations (1999-2003), it was found that policy entrepreneurs were successful in taking advantage of political opportunities opened by events to promote recognition of the problems of discrimination and racial inequality in Brazil. Equally, some entrepreneurs were successful in the task of expanding the diffusion and acceptance of affirmative actions as solutions to social inequality. However, they were unable to influence the definition of the problem so that the relationship between these problems and educational inequality in the country was recognized. With regard to the period of PT's administrations (2003-2012), it was found that racial quota entrepreneurs were able to take advantage of the windows of political opportunity – they influenced the perception of the problem and expanded the circulation space of this type of quotas as a solution to the problem of educational inequality experienced by the black population. There were entrepreneurs among the political agents linked to the Party, who acted in moments of dispute in the political field. During this period, racial quota entrepreneurs acted in favor of joining the three streams and promoted changes in the governmental agenda for higher education.

Keywords: Multiple Streams Model; governmental agenda; field theory; political field; affirmative actions; racial quotas.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O modelo de Kingdon Atores no Processo de Definição.....	23
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Desenho da ação afirmativa sugerido por PL (PSDB)	45
Quadro 2 – Desenho da ação afirmativa sugerido por PL (PT).....	61
Quadro 3 – Relação de agentes políticos que saúdam e agentes externos ao Legislativo saudados	66

LISTA DE SIGLAS

AAs – Ações Afirmativas

AC – Análise de conteúdo

ADPF – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

APIB – Articulação dos Povos Indígenas do Brasil

CAPES – Coordenação de Pessoal de Nível Superior

CDHLP – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

CDHM – Comissão de Direitos Humanos e Minorias

CEC – Comissão de Educação

Cepe – Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão

CNPIR – Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial

DEM – Partido Democratas

DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar

EEP – egresso de escola pública

FHC – Fernando Henrique Cardoso

Fies – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

Fipir – Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDHAD – Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade

IES – instituição de ensino superior

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MEC – Ministério da Educação

MNU – Movimento Negro Unificado

MP – Medida Provisória

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

PAAs – programas de ação afirmativa

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

PL – Partido Liberal

PLC – Projeto de Lei da Câmara

PLS – Projeto de Lei do Senado

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAD Contínua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PPS – Partido Popular Socialista

PRB – Partido Republicano Brasileiro

ProUni – Programa Universidade para Todos

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RDH – Relatório do Desenvolvimento Humano

REUNI – Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SEPPPIR – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

STF – Supremo Tribunal Federal

UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas

UENF – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UnB – Universidade de Brasília

UNE – União Nacional dos Estudantes

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
2 AGENDA GOVERNAMENTAL E DISPUTAS	19
2.1 Para a compreensão dos processos da agenda governamental	19
2.2 Para a compreensão de disputas em torno da agenda.....	23
3 AÇÕES AFIRMATIVAS: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E ANTECEDENTES NACIONAIS	26
3.1 Princípios e justificações de experiências internacionais	26
3.2 Antecedentes no Brasil	30
4 AS GESTÕES DO PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA.....	34
4.1 O fluxo dos problemas.....	34
4.2 O fluxo das soluções ou alternativas	37
4.3 O fluxo da política	39
4.4 Os efeitos na agenda governamental para o ensino superior.....	44
5 AS GESTÕES DO PARTIDO DOS TRABALHADORES	49
5.1 O fluxo dos problemas.....	49
5.2 O fluxo das soluções ou alternativas	53
5.3 O fluxo da política	56
5.4 Os efeitos na agenda governamental para o ensino superior.....	60
CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS	71

INTRODUÇÃO

A democracia é consubstanciada através de variados instrumentos e práticas que não se encerram na esfera eleitoral. A proclamação de direitos e a promoção de medidas para assegurá-los desempenham papel relevante nesse processo, tendo em vista que contribuem para a condição de cidadania vivenciada pela população. A democracia ganha, então, mais força tanto quanto a população possa se ver representada pelos governos e possa ter respeitados os seus direitos – o que inclui a sua representatividade nos variados espaços, sendo entendida como expressão de seu acesso a bens e serviços.

As conquistas no plano político, contudo, podem não se estender a outros planos e isso fica evidente no caso brasileiro. Mesmo após a redemocratização política, verifica-se a persistência de grandes desigualdades – ainda que tenha havido deslocamentos importantes nas distâncias entre os grupos sociais desde então (ARRETCHE, 2015). Isso permite inferir que a democracia formal não é acompanhada pela democracia real (FERNANDES, 1991).

A partir das séries históricas do Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH), elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU), pode-se verificar que o índice de desenvolvimento (IDH)¹ do Brasil registrou melhora. O índice atribuído ao país era de 0,549 no ano de 1980 e passou para 0,761 em 2018 – rendendo a ele, atualmente, a 79ª posição num ranking composto por 189 países. Entretanto, quando se deixa de considerar a média de suas realizações e se passa a ter em conta a distribuição delas entre os grupos populacionais, o Brasil perde posições. No ranking do Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD), ele ocupava a 102ª posição (0,574 ponto) em 2018.²

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) também evidenciam que as desigualdades no país não se circunscrevem à dimensão econômica e que afetam, sobretudo, certos grupos raciais. Entre 2012 e 2019, o rendimento domiciliar *per capita* médio da população negra (preta ou parda) permaneceu cerca de metade do rendimento observado entre a população branca. No ano de 2019, destacam-se dois dados: (a) a constatação de que as mulheres negras correspondiam aos maiores percentuais de pobres (39,8% dos extremamente pobres e 38,1% dos pobres); e, (b) a persistência de uma desigualdade instrucional entre a população de 18 a 24 anos branca e a população negra nesta

¹ O IDH oferece um contraponto a um indicador que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita. O cálculo do Índice é baseado em informações provenientes de três pilares: saúde, educação e renda. O valor do IDH pode variar de 0 a 1 – quanto maior o valor atribuído, maior o desenvolvimento da localidade (PNUD, 2021).

² O IDHAD “leva em consideração a desigualdade em todas as três dimensões do IDH ‘descontando’ o valor médio de cada dimensão de acordo com seu nível de desigualdade” (PNUD, 2021, s.p.).

mesma faixa etária (a escolaridade média era de 12,3 anos entre brancos e de 11,1 anos entre negros) (IBGE, 2020).

Neste quadro, pode-se afirmar que o Brasil avançou em suas conquistas, mas ainda há muito a ser feito – sobretudo, no que tange à distribuição mais equitativa de suas realizações. Ademais, infere-se que a redução das desigualdades no país é fenômeno complexo, mas que não pode se realizar se estiver afastada dos propósitos das vias de ação tomadas pelo Estado.

Como sustenta Arretche (2015), a redução das desigualdades no país tem forte relação com o regime democrático e resulta da combinação de políticas voltadas a variados públicos, tendo em comum o intuito de reverter a trajetória estável de altos níveis de desigualdade. A promoção de políticas públicas voltadas a esse fim ganha, então, relevância para a efetivação da democracia real – observável na dimensão material e formal simultaneamente.

Este trabalho tem como tema políticas públicas voltadas ao abrandamento de desigualdades no Brasil, nomeadamente, as ações afirmativas (AAs) com recorte racial no ensino superior. As AAs constituem medidas governamentais que promovem o tratamento diferenciado a determinados grupos sociais, visando redistribuir oportunidades de acesso a este nível educacional (MEC, 2021) – cujo exemplo mais difundido é a reserva de vagas (cotas).

O objetivo geral é analisar o tema das cotas raciais na agenda governamental federal destinada ao ensino superior, em meio aos processos de formação e de transformação da referida agenda. Especificamente, objetivou-se analisar os elementos constitutivos desses processos em diferentes momentos e verificar os efeitos produzidos por eles nas agendas de distintas gestões federais (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB e Partido dos Trabalhadores – PT). Ademais, buscou-se verificar se e como esse tema era abordado nas referidas gestões.

Cabe mencionar que as ações afirmativas têm sido implementadas em diversos países e que, ainda hoje, elas estimulam debates. No meio acadêmico, as AAs despertam a atenção de pesquisadores de disciplinas distintas (Direito, Sociologia, Ciência Política, Antropologia, etc.) (ANHAIA, 2019; BELLINTANI, 2006; FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2016; IKAWA, 2008; KENNEDY, 2013; MELLO; OLIVEIRA, 2005; NEVES, C., 2012; SANTOS, 2012) e também provocam a tomada de posicionamentos frequentemente polarizados (BRITO FILHO, 2012; GOMES, 2001; GRIN, 2010; SILVÉRIO, 2012; SOWELL, 2016). Ambos os aspectos atestam que as AAs constituem um objeto de estudo complexo e que elas se tratam de medidas polêmicas.

No Brasil, a produção científica sobre as ações afirmativas deve muito às políticas de cotas no ensino superior. Embora a produção relativa às AAs contemple iniciativas destinadas a atuar em diferentes espaços – tais como o mercado de trabalho e os partidos políticos (OLIVEIRA; GOULART JÚNIOR; FERNANDES, 2009; SACCHET, 2012; SILVA et al, 2017; SOUZA; FONSECA, 2010) –, há predominância de estudos sobre cotas no sistema educacional. Muitos destes estudos fazem referência à experiência norte-americana e à sua produção científica, por vezes, traçando comparações com o caso brasileiro (FERES JÚNIOR, 2006; GOMES, 2001; MOEHLECKE, 2002; OLIVEN, 2007).

Em estudo realizado por Guarnieri e Melo-Silva (2017) a respeito de uma década de produção científica sobre cotas universitárias no Brasil (2003-2013), disposta em três bases de dados eletrônicas³, a mesma podia ser disposta em cinco categorias temáticas. Tratavam-se de: (a) *embates teóricos legais*, estudos com ênfase na teorização do processo de inserção das cotas no país; (b) *impactos das cotas universitárias*, estudos com foco nos programas de cotas em funcionamento no país, em especial, seus efeitos e desafios para a sociedade brasileira; (c) *critérios de inclusão*, estudos com foco na identificação, avaliação e construção de diferentes critérios utilizados nos programas de cotas; (d) *perspectivas diversas sobre as cotas*, estudos que traziam pontos de vista de diferentes agentes sociais; e, (d) *comparação entre países*, estudos que comparavam políticas de cotas de outros países com experiências no Brasil.

Neste quadro, este estudo justifica-se por diversos aspectos. Primeiro, pela relevância de medidas destinadas à redução das desigualdades no país e de estudos que averiguem os processos que determinaram a sua inclusão e continuidade na agenda governamental. Segundo, pela pertinência de contribuições advindas das Políticas Públicas para a compreensão destes aspectos, tendo em vista que desenvolveram aparatos teórico-conceituais adequados a essas discussões. Terceiro, pelo volume insuficiente de produções acadêmicas que lancem o olhar específico sobre a agenda governamental no que se refere às ações afirmativas e às cotas raciais no ensino superior.

Este estudo adotou uma abordagem qualitativa, tendo em vista que buscou o aprofundamento da compreensão e explicação de processos que contribuíram para a formação e transformação da agenda governamental federal voltada ao ensino superior (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009). Dois tipos de pesquisa foram fundamentais para a consecução desta tarefa: a bibliográfica e a documental.

³ Tratam-se das seguintes bases: Scopus/Elsevier, Portal de Periódicos da Coordenação de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e *Google Scholar*.

Conforme Fonseca (2002), a pesquisa bibliográfica permite ao investigador conhecer o que já se estudou sobre determinado assunto. Utiliza-se, então, de materiais já elaborados (livros, artigos, etc.) como fontes de informações. Já a pesquisa documental utiliza-se de materiais que não receberam tratamento analítico (tabelas estatísticas, relatórios, etc.). A busca por bibliografias relevantes ao tema em análise foi realizada, sobretudo, em portais de periódicos acadêmicos, repositórios digitais e *sites* de centros de estudos. E a busca por documentos foi realizada, em especial, em sites do Poder Legislativo e de órgãos do Poder Executivo – correspondendo a Projetos de Lei (PLs), leis, decretos, etc.

No princípio da análise, realizou-se a leitura flutuante dos textos – uma primeira leitura para familiarização com seus conteúdos (BARDIN, 1995). Essa leitura auxiliou na identificação de eventos e agentes relevantes. Contribuiu, portanto, para o entendimento do contexto social e político em que se desenvolveu o processo de definição da agenda governamental.

Tomando por base pesquisas prévias sobre ações afirmativas no ensino superior (ANHAIA, 2013; 2019), estabeleceu-se o período da análise da agenda governamental. Iniciou-se no ano de 1995 por se tratar do primeiro ano da gestão federal que acolheu e promoveu debates sobre políticas públicas deste tipo. Encerrou-se em 2012 por se tratar do ano em que a “Lei de Cotas” (Lei nº 12.711 de 2012) foi aprovada e instituiu a obrigatoriedade de cotas raciais e sociais em universidades e institutos técnicos federais.

Na sequência, os documentos foram submetidos à análise de conteúdo (AC) – um conjunto de técnicas que tem as comunicações como ponto de partida e, para as quais, o sentido do texto tem importância (CAMPOS, 2004). A partir da AC, averiguaram-se os elementos relativos aos três fluxos decisórios que influenciam a definição das agendas governamentais – quais sejam: o fluxo dos problemas (*problems*), o fluxo das soluções ou alternativas (*policies*) e o fluxo da política (*politics*) (KINGDON, 2003).

Este trabalho está estruturado em cinco capítulos, além desta introdução. No capítulo 2, intitulado *Agenda governamental e disputas*, apresentam-se os contributos teóricos que nortearam as discussões e análises. No capítulo 3, intitulado *Ações afirmativas: experiências internacionais e antecedentes nacionais*, apresentam-se elementos contextuais pertinentes para a compreensão do cenário e do momento em que se iniciam as discussões sobre as AAs no Brasil. No capítulo 4, intitulado *As gestões do Partido da Social Democracia Brasileira*, apresentam-se resultados de análises sobre o tema das cotas raciais na agenda governamental federal destinada ao ensino superior no período de 1999 a 2003. No capítulo 5, intitulado *As gestões do Partido dos Trabalhadores*, apresentam-se resultados de análises com o mesmo

foco, mas no período de 2003 a 2012. Já no último capítulo, intitulado *Considerações finais*, retomam-se alguns dos principais resultados de forma sintética.

2 AGENDA GOVERNAMENTAL E DISPUTAS

O estudo sobre o tema das cotas raciais na agenda governamental federal destinada ao ensino superior teve por base a análise de processos de formação e de transformação da referida agenda. Contribuições teóricas advindas do campo das Políticas Públicas e da Sociologia foram essenciais nesta tarefa e são apresentadas aqui.

2.1 Para a compreensão dos processos da agenda governamental

As políticas públicas podem ser definidas como ações intencionais do Estado, que articulam objetivos identificados, justificados e formulados a meios para alcançá-los (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Elas também podem ser identificadas como iniciativas governamentais que criam medidas administrativas ou jurídicas de atuação num campo específico, voltadas a assegurar um determinado fim (FREY, 2000).

Neste estudo, abordam-se políticas criadas para atuarem no setor público da educação superior, destinadas a redistribuir oportunidades de acesso a esse nível educacional. Classificam-se como ações afirmativas, pois, consistem “em promover privilégios de acesso a meios fundamentais [...] a minorias étnicas, raciais ou sexuais que, de outro modo, estariam deles excluídas, total ou parcialmente” (GUIMARÃES, 1997, p. 233).

De forma geral, as políticas públicas correspondem a um fenômeno complexo, tendo em vista que consistem em diversas decisões tomadas por inúmeros indivíduos e organizações no interior do próprio Estado, sendo que essas são influenciadas por outros atores que operam interna ou externamente a ele. Historicamente, entretanto, observou-se a simplificação do desdobramento de tais decisões para fins analíticos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Compreendendo-o como um conjunto de estágios inter-relacionados, propuseram-se modelos de análise relativos ao que seria o ciclo da política pública. Ainda que se verifiquem algumas diferenças entre os modelos, eles constituem-se, sobretudo, por cinco etapas: (a) montagem da agenda; (b) formulação da política; (c) tomada de decisão política; (d) implementação da política; e, (e) avaliação da política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Na montagem da agenda, realiza-se o processo através do qual alguns problemas chegam à atenção dos governos. Na formulação da política, o processo através do qual as propostas de política pública são formuladas no âmbito governamental. Na tomada de decisão, o processo através do qual os governos adotam um curso de ação ou não ação. Na implementação, o processo através do qual os governos dão curso efetivo a uma política. Na avaliação, os processos através dos quais tanto os atores estatais quanto os societários monitoram os resultados dessas políticas.

Entende-se, aqui, que esses processos ou estágios estão inter-relacionados – portanto, eles não são etapas sequenciais ou lineares. Reconhecem-se macro e microinfluências em cada uma delas, influências mútuas e interpenetrações (BALL, 1998). Deste modo, ainda que este trabalho enfoque as ações afirmativas na educação superior na etapa da montagem da agenda, admite-se que a análise proposta deve compreender elementos constitutivos de outras etapas do ciclo da política pública devido à complexidade desse fenômeno.

Tendo em vista que a montagem incide diretamente sobre a agenda governamental, cabe defini-la. Entende-se que a agenda governamental é composta por assuntos que despertaram a atenção do governo e das pessoas ligadas a ele (KINGDON, 2003). Conforme Capella, há dois modelos teóricos desenvolvidos na área de políticas públicas que se destacam:

[...] por sua capacidade de explicar como as agendas governamentais são formuladas e alteradas: o Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*), desenvolvido por John Kingdon (2003), e o Modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), de Frank Baumgartner e Brian Jones (1993) (2007, p. 110).

Os dois modelos adotam a mesma lógica fundamental, de que o desenvolvimento de políticas não é sequencial e ordenado. Entre as distinções, pode-se mencionar seus focos: o Modelo de Múltiplos Fluxos enfoca a dinâmica das ideias em tal desenvolvimento, considerando a disputa em torno de definições de problemas e de elaboração de soluções, considerando que é capaz de produzir mudanças na agenda quando se combinarem diferentes fatores (problemas, soluções e condições políticas); e, o Modelo do Equilíbrio Pontuado enfoca de que forma se alternam momentos de rápida mudança e estabilidade na agenda, tomando por base dois eixos (estruturas institucionais e processo de *agenda-setting*) (CAPELLA, 2007). Este trabalho adota o modelo elaborado por Kingdon.

Adotando a perspectiva desse autor, reconhece-se também que nem todos os assuntos podem ser considerados pelo governo e pelas pessoas ligadas a ele em dado momento – devido à complexidade e ao volume de questões que se apresentam a eles. Por este motivo, compreende-se que a agenda governamental conta com um subconjunto: a agenda decisional, que é composta apenas por questões que são tidas como prontas para uma decisão ativa e para virarem políticas (KINGDON, 2003).

Visando analisar políticas públicas nas áreas de saúde e de transporte do governo norte-americano, John Kingdon concebeu seu modelo para a compreensão de como se formam e/ou mudam as agendas governamentais. Para o autor, o governo federal norte-americano é uma organização permeada por três fluxos decisórios relativamente independentes, que

influenciam na definição das agendas – constituem-se por: problemas (*problems*), soluções ou alternativas (*policies*) e pela política (*politics*) (KINGDON, 2003).

No primeiro fluxo do modelo (*problems stream*), estabelece-se a diferenciação entre condições e problemas. Uma condição é uma situação social percebida, mas que não desperta uma ação em contrapartida necessariamente; já um problema é uma questão que chama a atenção dos participantes do processo decisório e desperta neles a necessidade de ação. Três mecanismos básicos levariam à necessidade de ação: (1) os indicadores; (2) os eventos, as crises e os símbolos; e, (3) o *feedback* das ações governamentais.

Como sistematiza Capella:

Indicadores (custos de um programa, taxas de mortalidade infantil, variações na folha de pagamento de servidores, evolução do déficit público, por exemplo) podem ser utilizados para caracterizar uma questão como um problema, principalmente quando revelam dados quantitativos, capazes de demonstrar a existência de uma situação que precisa de atenção e atuação governamental. O segundo grupo de mecanismos compreende eventos de grande magnitude, como crises, desastres ou símbolos que concentram a atenção num determinado assunto. Finalmente, o terceiro grupo consiste no *feedback* sobre programas em desenvolvimento no governo. O monitoramento dos gastos, o acompanhamento das atividades de implementação, o cumprimento (ou não) de metas, possíveis reclamações de servidores ou dos cidadãos e o surgimento de consequências não-antecipadas são mecanismos que podem trazer os problemas para o centro das atenções dos formuladores de políticas (2018, p. 40).

No segundo fluxo do modelo (*policies stream*), estabelecem-se as soluções ou alternativas que *podem* ser apresentadas a um problema. A relativa independência desse fluxo é sustentada pelo autor ao afirmar que soluções ou alternativas não são geradas necessariamente a partir da percepção de problemas – elas são criadas e posteriormente procuram-se problemas para os quais possam ser apresentadas. Ambas são formuladas por comunidades de políticas (*policy communities*) compostas por especialistas – acadêmicos, assessores parlamentares, etc. – e podem se combinar a outras. Elas circulam entre os especialistas e podem vir a ser aceitas por eles mediante a sensibilização se forem constatados: viabilidade técnica, custos toleráveis, receptividade por parte dos tomadores de decisão, assim como aceitação pela própria comunidade ou pelo público em geral.

No terceiro fluxo do modelo (*politics stream*), estabelecem-se barganhas e negociações que constroem coalizões. Este fluxo é composto pela dimensão política “propriamente dita” e conta com três elementos que influenciam as agendas governamentais: (1) o clima ou humor nacional (*national mood*); (2) as forças políticas organizadas; e, (3) as mudanças no governo.

O clima nacional diz respeito ao compartilhamento de questões relevantes na sociedade, conformando um ambiente favorável ou desfavorável para a formação da agenda. As forças

políticas organizadas dizem respeito às pressões realizadas por grupos, produzindo consensos ou conflitos na arena política que indicam se o ambiente é propício a uma proposta. Já as mudanças dentro do governo podem se dar de variadas formas (mudanças de gestão, de composição do Congresso, de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental e de chefia de órgãos e empresas públicas), sendo capazes de potencializar a entrada ou o bloqueio de itens na agenda e de restringir a permanência de outras questões (CAPELLA, 2007; 2018).

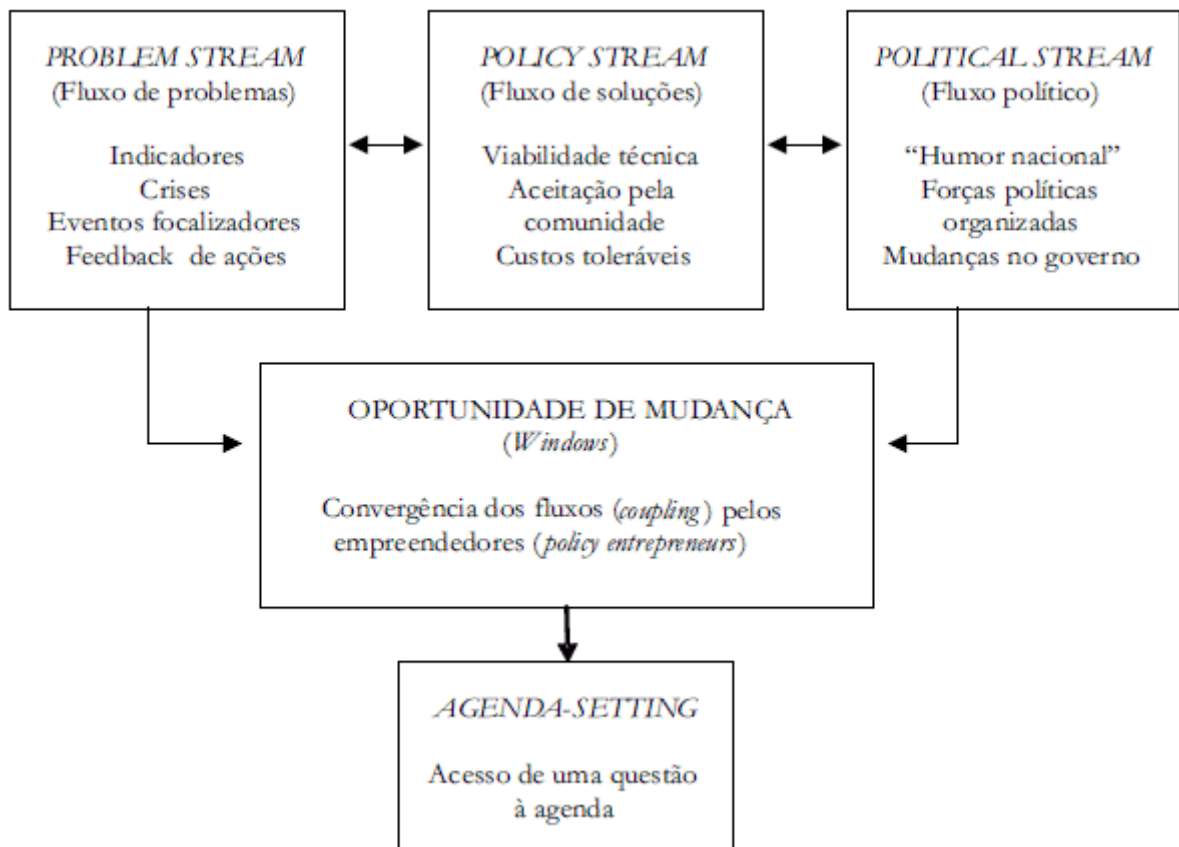
Para Kingdon (2003), as mudanças na agenda governamental dependem da convergência dos três fluxos (*problems stream, policy stream e politics stream*), sendo ela propiciada por circunstâncias que abrem janelas de oportunidade política (*policy windows*) e pela atuação de empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*).

Tomando o fluxo político, por exemplo, da mesma forma como mudanças de governo (*turnover*) criam oportunidades para o acesso de uma questão à agenda, novas mudanças, como processos de reorganização ministerial e institucional, podem fechar a janela para uma ideia. De forma semelhante, quando há uma percepção de que um problema foi resolvido, a atenção dos formuladores de políticas se volta para outros assuntos. No fluxo de soluções, quando as alternativas não provocam efeitos, levando os formuladores de políticas a julgar inúteis seus esforços, também há grandes possibilidades de a janela se fechar (CAPELLA, 2018, p. 44).

Além disso, as janelas podem ter abertura previsível (como nas situações de mudanças no governo e em algumas fases do ciclo orçamentário) ou imprevisível (como diante de catástrofes) e têm um caráter transitório. Nestes momentos em que se encontram abertas, os empreendedores defendem suas concepções de problemas e soluções, buscando reunir os fluxos e produzir mudanças na agenda.

O modelo dos múltiplos fluxos pode ser representado da seguinte maneira:

Figura 1 – O modelo de Kingdon Atores no Processo de Definição:



Fonte: Capella (2007, p. 122).

Passa-se, agora, à apresentação dos contributos teóricos advindos da Sociologia.

2.2 Para a compreensão de disputas em torno da agenda

As políticas públicas são criadas em dado espaço social, que pode ser definido e caracterizado por aquilo que lhe é próprio. Entende-se, assim, que elas são geradas num campo: um microcosmo social relativamente autônomo, dotado de leis e regras específicas, que se relaciona e é influenciado pelo espaço social mais amplo. Este espaço, como qualquer campo, trata-se de um lugar de luta entre os agentes que o integram e que buscam conquistar ou manter suas posições (BOURDIEU, 2004).

No caso em análise, ele pode ser definido como o campo político:

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

Os agentes políticos de excelência são os partidos e as organizações. Entende-se que os agentes profissionais do campo político disputam o monopólio do direito de falar e agir em nome dos “consumidores”. O que está em jogo é “o monopólio da capacidade de fazer ver e de fazer crer de uma maneira ou de outra” (BOURDIEU, 2011, p. 206).

Como afirma o autor:

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

Deste modo, a força das ideias propostas pelos agentes políticos profissionais é medida pela força de mobilização e pela força do grupo que a reconhece – não pelo valor de verdade. As ideias têm força simbólica e material conforme a autoridade de quem as pronuncia, a sua capacidade de fazer crer em sua veracidade e o seu mérito (BOURDIEU, 2008).

Compreende-se que uma das maneiras de se conferir legitimidade e veracidade às ideias propostas é se recorrer a produções de outro campo: o campo científico. Entende-se que o campo científico é o espaço em que se estabelecem disputas pelo monopólio da autoridade científica, que é definida como capacidade técnica e poder social. O que está em jogo é “o monopólio da competência científica, compreendida enquanto capacidade de falar e de agir legitimamente (isto é, de maneira autorizada e com autoridade), que é socialmente outorgada a um agente determinado” (BOURDIEU, 1983, s.p.).

O engajamento para a produção no campo (conceitos, análises, comentários, etc.) é afetado por diferentes fatores, dentre os quais se pode mencionar a importância de seu tema aos olhos dos outros. A tendência dos agentes do campo, especialmente institutos e investigadores, concentrarem-se em problemas considerados como os mais importantes pode ser explicada em parte pelo fato de que realizar descobertas ou contribuições para algumas questões acarreta um lucro simbólico maior (BOURDIEU, 1983).

Outra dinâmica também deve ser considerada no funcionamento deste campo. É possível que se desencadeiem competições intensas em torno de certas questões e, com elas, ocorram uma baixa nas taxas médias de lucro. Com isso, pode-se observar “uma migração de

pesquisadores em direção a novos objetos menos prestigiados, mas em torno dos quais a competição é menos forte” (BOURDIEU, 1983, s.p.).

Neste quadro, compreende-se que as políticas públicas resultam de disputas estabelecidas no campo político através das quais os vencedores conseguem estabelecer temporariamente os princípios de divisão do mundo social. Em meio a essas disputas, visando conferir mais força às suas ideias, eles podem se utilizar de produções que já se encontram em concorrência no campo científico. Esta perspectiva permite compreender melhor as dinâmicas que se estabelecem no processo da definição da agenda e constatar a dimensão política do processo técnico-político de elaboração das soluções apresentadas aos problemas que despertaram a atenção do governo e das pessoas ligadas a ele.

3 AÇÕES AFIRMATIVAS: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E ANTECEDENTES NACIONAIS

A promoção de ações afirmativas teve início na Índia, onde elas vigoram ainda hoje em distintos formatos e se destinam a diversos públicos. Esta é a experiência mais longa deste tipo de política no mundo, entretanto, atribui-se aos Estados Unidos a origem da expressão “ação afirmativa” (*affirmative action*) (BELLINTANI, 2006; FERES JÚNIOR; DAFLON; CAMPOS, 2012). Ambas as experiências se encontram entre os casos mais emblemáticos – seja pela sua antiguidade e pioneirismo, seja pelo referencial que estabelece a outros locais.

Cabe mencionar que as ações afirmativas não ficaram restritas a esses dois territórios. Outras experiências ocorreram em países de todos os continentes (África do Sul, França, Malásia, Austrália, Argentina, Cuba, etc.). Também foram diversas as formas e o caráter adotados em cada local (ações voluntárias, obrigatórias ou mistas; políticas públicas ou privadas; orientadas por decisões jurídicas ou agências de fomento e regulação). Em vários países, as AAs têm sido pensadas como medidas para minimizar custos sociais para populações que tenham sido colonizadas (externa ou internamente). Tratam-se de medidas propostas em Estados considerados multirraciais e/ou multiétnicos, que buscam construir ou aprofundar os ideais democráticos (MOEHLECKE, 2002; SILVÉRIO, 2002).

O presente capítulo objetiva apresentar mais detalhes sobre experiências internacionais e eventos antecedentes à experiência brasileira. Enfocou-se no caso da Índia, a fim de contemplar as origens deste tipo de política; e no caso dos Estados Unidos, a fim de compreender alguns elementos estruturantes desta experiência que é a que mais influencia o caso brasileiro (FERES JÚNIOR, 2006). Além disso, enfocou-se em aspectos pertinentes da realidade nacional, no período que antecede a análise da agenda governamental.

3.1 Princípios e justificações de experiências internacionais

A organização da sociedade indiana ainda é profundamente afetada pelo sistema de castas, que conta com mais de três mil anos. Este sistema divide esta sociedade em quatro principais categorias que são associadas a diferentes partes do deus hindu Brahma e às quais se atribuem certas atividades. Correspondem aos Brâmanes, que teriam sido criados a partir de sua cabeça e desempenhariam as funções de sacerdote, filósofo e estudioso; aos Kshatriyas, que teriam sido criados a partir de seus braços e desempenhariam as funções de governante e guerreiro; aos Vaishyas, que teriam sido criados a partir de suas coxas e desempenhariam a função de mercador; e, aos Shudras, que teriam sido criados a partir de seus pés e desempenhariam as funções de trabalhadores e camponeses (NESIAH, 1999).

Cabe dizer que:

Fora e abaixo deste sistema [...] estão ainda os Intocáveis ou Dalits (“os oprimidos” na língua Marathi), categoria de pessoas cujo toque é considerado ritualmente poluidor, cujas ocupações são tidas como impuras e degradantes (SHARMA, 2005) e que tradicionalmente foram proibidas de residir nas mesmas áreas que os demais indianos, usar as mesmas fontes de água e freqüentar os mesmos templos. [...] agrupam-se uma miríade de jatis, pequenos grupos endógamos e hereditários que praticam alguma ocupação específica, possuem um status ritual mais ou menos definido na hierarquia social e religiosa e são associados a certas qualidades e atributos (BÉTEILLE, 2007) (DAFLON, 2008, p. 5).

A valorização do status hereditário era um impeditivo para o acesso de certos grupos a bens materiais e simbólicos. As ações afirmativas surgiram, então, com o intuito de promover oportunidades a grupos discriminados naquele país.⁴

A promoção de ações afirmativas teve início quando o país ainda estava sob o domínio do império britânico (*British Raj*). Elas foram criadas em resposta aos movimentos sociais que questionavam a dominação dos membros da casta Brâmane em diferentes esferas, buscando assegurar vagas e/ou posições a Dalits e Adivasis. Estas medidas foram ratificadas após a independência do país, na Constituição de 1947. Através delas, estabelecia-se cotas de representação política mínima, contratação no serviço público e políticas para a promoção de oportunidades educacionais (WEISSKOPF, 2004).

Na Assembleia Constituinte, os debates discorreram amplamente em torno do princípio da igualdade material – que sustenta que se deve considerar as diferenças que distinguem os indivíduos para promovê-los, de modo que a igualdade prevista na lei se estenda ao plano material (DAFLON, 2008; STF, 2012).

Após a previsão destas medidas na Constituição de 1947, a primeira fase de implantação destas políticas transcorreu sem muitos conflitos na Índia. Cenário que sofreu alterações na segunda fase. Depois de um longo processo político iniciado em 1970, com a instauração de uma comissão para estudar as condições das minorias indianas, as ações afirmativas foram estendidas a outros grupos minoritários e isso ocasionou uma onda de protestos (DAFLON, 2008).

Mediante o estudo sobre as justificações da ação afirmativa na Índia, Feres Júnior afirma que:

⁴ A Constituição de 1950 proibiu a discriminação com base nas castas, porém, a prática ainda pode ser observada no país.

A proteção aos segmentos sociais mais fracos (Índia) pode ser compreendida como uma forma de reparação ou mesmo de justiça distributiva, dependendo como a justificação é substantivamente articulada. A igualdade proporcional, por seu turno, pode ser também expressa em termos de justiça social, isto é, a sub-representação consistente de grupos em posições de prestígio e poder pode certamente ser interpretada como uma forma de distribuição viciada, produto de mecanismos de discriminação que tem tais grupos como objeto. Por fim, tanto a proteção dos segmentos discriminados quanto o princípio da igualdade proporcional podem ser traduzidos em termos de diversidade, [...] [a depender de como ela é definida] (2006, p. 2-3).

Já a experiência norte-americana se desenvolve numa sociedade baseada no sistema de classes, que valoriza a riqueza conquistada, e que também é altamente desigual.

No ano de 1935, a expressão “ação afirmativa” foi utilizada no Ato Nacional das Relações de Trabalho a fim de denominar um mecanismo que proibia que empregadores realizassem qualquer forma de repressão contra membros de sindicatos. Ao indivíduo que tivesse sido alvo de repressão e discriminação pelo empregador, assegurava-se sua recolocação laboral. Originalmente, portanto, denominava uma política institucionalizada que visava o combate à discriminação, não propriamente a inclusão. Foi na década de 1960 que a expressão foi utilizada pela primeira vez com o sentido que hoje lhe é atribuída, em ordem executiva promulgada por John F. Kennedy. Ela determinava que empresas contratadas por entidades públicas selecionassem para seu quadro de funcionários indivíduos pertencentes a diversas minorias (BELLINTANI, 2007; KAUFMANN, 2007).

Merecem destaque as AAs com recorte racial, especialmente, aquelas destinadas à população negra. A escravização de pessoas sequestradas da África foi a base da economia norte-americana por cerca de 240 anos (1619-1863). A abolição, porém, não significou a imediata incorporação desta população àquela sociedade.

Leis de segregação racial haviam feito breve aparição durante a reconstrução, mas desapareceram até 1868. Ressurgiram no governo de Grant, a começar pelo Tennessee, em 1870: lá, os sulistas brancos promulgaram leis contra o casamento inter-racial. Cinco anos mais tarde, o Tennessee adotou a primeira Lei Jim Crow e o resto do sul o seguiu rapidamente. O termo “Jim Crow”, nascido de uma música popular, referia-se a toda lei (foram dezenas) que seguisse o princípio “separados, mas iguais”, estabelecendo afastamento entre negros e brancos nos trens, estações ferroviárias, cais, hotéis, barbearias, restaurantes, teatros, entre outros. Em 1885, a maior parte das escolas sulistas também foram divididas em instituições para brancos e outras para negros. Houve “leis Jim Crow” por todo o sul. Apenas nas décadas de 1950 e 1960 a suprema Corte derrubaria a ideia de “separados, mas iguais” (KARNAL, 2007, p. 36).

A luta pelos direitos civis foi essencial neste processo. Movimentos de protestos por todo o país, que tinham à frente lideranças como Rosa Parks e Martin Luther King Jr.,

exerceram grande pressão e exigiram uma postura mais pró-ativa do Estado norte-americano em favor da população negra.

Deste modo, gradualmente, o órgão legislador superior não apenas corroborou o fim da segregação racial legalizada, mas também passou a aplicar benefícios a negros e a classes desprivilegiadas. A postura em favor da simples não discriminação cedeu lugar à exigência legal de contratação de negros e outras minorias nas empresas contratadas pelo governo. Além disso, de meados até o fim de 1970, pôde-se observar a iniciativa da adoção de formas de recrutamento diferenciadas para candidatos negros em muitas faculdades de ciências e humanidades (BELLINTANI, 2004; BOWEN; BOK, 2004).

A implantação destas políticas não transcorreu sem questionamentos. Nas universidades, por exemplo, alguns administradores preocupavam-se com a possibilidade de que a admissão sensível à raça entrasse em conflito com a Lei de Direitos Civis. Em 1978, inclusive, chega à Suprema Corte norte-americana uma contestação de um candidato branco sobre a legalidade das normas desses processos seletivos (caso *University of California vs. Bakke*) (BOWEN; BOK, 2004).

Em decisão de 5 votos contra 4, a Corte declarou esse sistema de cotas inconstitucional por entender que feria a igualdade de tratamento perante a lei. A adoção de programas de AAs, entretanto, é entendida como constitucional desde que em outros formatos e que a raça seja apenas um dos critérios de admissão a ser considerado (ANHAIA, 2019, p. 25).

O princípio da igualdade material também norteou muitos debates no território norte-americano.

Mediante o estudo sobre as justificações da ação afirmativa nos Estados Unidos, Feres Júnior afirma que:

Na primeira metade da década de 1960, época em que ação afirmativa começou a ser implantada nos EUA, dois argumentos dominavam sua justificção: a reparação e a justiça social. [...] A justificção da ação afirmativa como reparação pelo passado de discriminação continuou sendo operante nos EUA por décadas a fio [...] [, porém,] [...] não resistiu incólume à passagem do tempo. [...] [Isso porque, por um lado, a] multiplicação de minorias qualificáveis para políticas de ação afirmativa contribuiu para legitimar essa prática como mecanismo de luta contra as desigualdades produzidas pelo racismo e pela intolerância, por outro ela diluiu o peso que a narrativa histórica da escravidão e posterior discriminação dos negros tinha na justificção da ação afirmativa. O argumento da justiça social, por sua vez, sofreu ainda mais corrosão histórica [– chegando a ser questionado também na Suprema Corte] (2006, p. 4-7).

O argumento em favor da diversidade, então, vem a completar a tipologia tripartite (reparação, justiça social e diversidade) naquele país.

Importante ressaltar que a fundamentação construída ao longo dos anos não significa que haja plena conformidade em torno deste tipo de política. A esse respeito, são ilustrativos os tensionamentos em seu favor ou sua oposição nos diferentes governos.⁵

3.2 Antecedentes no Brasil

A organização da sociedade brasileira é baseada no sistema de classes e, da mesma forma que a norte-americana, é altamente desigual. Outro ponto que têm em comum é a persistência de marcas da escravização em seus territórios, expressas nas desigualdades de condições de vida entre os diferentes grupos. O debate racial é importante fator propulsor para os debates sobre ações afirmativas no Brasil, porém, ele vem a ganhar mais destaque a partir de 1990 e 2001 (ANHAIA, 2019).

A primeira ação afirmativa no país foi criada no ano de 1943 e remetia à concepção original, antidiscriminatória, da expressão criada pelos norte-americanos. Refere-se à Lei dos Dois Terços (Decreto-Lei nº 5.452 de 1943), decretada durante o governo Getúlio Vargas, que exigia que qualquer empresa instalada no país contratasse, pelo menos, dois terços de trabalhadores nacionais.

Os debates em torno de AAs, na concepção hoje utilizada, remetem a 1968. Ano em que:

[...] técnicos do Ministério do Trabalho e do Tribunal Superior do Trabalho manifestaram-se favoráveis à criação de uma lei que obrigasse as empresas privadas a manter uma percentagem mínima de empregados de cor (20%, 15% ou 10%, de acordo com o ramo de atividade e a demanda), como única solução para o problema da discriminação [e inclusão] racial no mercado de trabalho (Santos, 1999, p. 222). Entretanto, tal lei não chega a ser elaborada (MOEHLECKE, 2002, p. 204).

A primeira iniciativa legislativa proposta a fim de estabelecer uma ação compensatória aos afro-brasileiros foi o PL nº 1.332 de 1983, de autoria do deputado federal Abdias Nascimento (Partido Democrático Trabalhista – PDT). Entre as ações, figuravam:

[...] reserva de 20% de vagas para mulheres negras e 20% para homens negros na seleção de candidatos ao serviço público; bolsas de estudos; incentivos às empresas do setor privado para a eliminação da prática da discriminação racial; incorporação da imagem positiva da família afro-brasileira ao sistema de ensino e à literatura didática e paradidática, bem como introdução da história das civilizações africanas e do africano no Brasil (MOEHLECKE, 2002, p. 204).

⁵ Nos Estados Unidos, o governo Barack Obama (Partido Democrata) era favorável a este tipo de política e chegou a emitir diretrizes que tinham por objetivo aumentar a diversidade racial em escolas e universidades. Elas foram revogadas no governo de seu sucessor, Donald Trump (Partido Republicano).

O PL não foi aprovado, mas isso não encerrou as reivindicações por este tipo de política.

A atuação do Movimento Negro Unificado (MNU) foi essencial para o levantamento de demandas e para a continuidade de lutas históricas contra a discriminação racial.⁶ O Movimento, que teve participação ativa contra a ditadura militar, seguiu mobilizado – denunciando o mito da democracia racial e pressionando o Estado brasileiro para a adoção de medidas concretas em favor da população negra. Decorre daí que:

Em 1984, o governo brasileiro, por decreto, considera a Serra da Barriga, local do antigo Quilombo dos Palmares, patrimônio histórico do país; em 1988, motivado pelas manifestações por ocasião do Centenário da Abolição, [o governo chefiado por José Sarney (Movimento Democrático Brasileiro),] cria a Fundação Cultural Palmares, vinculada ao Ministério da Cultura, a qual teria a função de servir de apoio à ascensão social da população negra (MOEHLECKE, 2002, p. 204).

O MNU participou na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) (1987-1988), ocasião em que organizou demandas e propostas às audiências públicas e às comissões temáticas – contribuindo para o movimento em favor de grupos antes invisibilizados (negros, indígenas, mulheres, etc.).⁷ Parte das pautas apresentadas aos constituintes foi acolhida, de maneira integral ou com modificações. Entre elas, mencionam-se: o princípio da não discriminação como objetivo do Estado brasileiro (Artigo 3º, inciso V, reforçado no Artigo 5º, inciso XLI); o repúdio ao racismo e ao terrorismo (Artigo 4º, inciso VIII); e, a criminalização de condutas racistas (Artigo 5º, inciso XLII) (BRASIL, 1988; GAY; QUINTANS, 2014).

Outros antecedentes relevantes às experiências de AAs com recorte racial também são relevantes de ser mencionados.

No ano de 1988, segundo alguns juristas, a Constituição Federal deu indício de legalidade das ações afirmativas mediante o estabelecimento de proteção a mulher e a

⁶ Criado sob o nome de o Movimento Negro Unificado contra a Discriminação Racial em 1978, ele vem a ser rebatizado como Movimento Negro Unificado. O MNU propunha a conjunção dos movimentos de luta antirracista no país, alertando para a necessidade de um movimento negro de abrangência nacional. No que tange às suas origens, cabe os seguintes destaques feitos por Gay e Quintans: “em 1978, o MNU realiza sua primeira manifestação pública em frente ao Teatro Municipal de São Paulo em protesto à discriminação sofrida por quatro jovens negros impedidos de entrar em um clube da capital paulista e à morte de um trabalhador negro torturado e morto pela polícia. Essa manifestação seria considerada o marco inicial do movimento negro contemporâneo, uma vez que dela participaram diversas entidades, intelectuais e representantes da causa negra, tendo seus efeitos reverberado nos momentos posteriores de atuação do Movimento” (2014, p. 100).

⁷ De acordo com Gay e Quintans, “em 1986 foi realizada a Convenção Nacional do Negro, na qual foi debatido o tema do ‘*Negro e a Constituinte*’. Nesse encontro foram elencadas as demandas prioritárias que seriam levadas à ANC” (2014, p. 103).

deficientes no mercado de trabalho.⁸ Tais mecanismos sinalizavam que haveria exceções constitucionais ao princípio constitucional da igualdade (Artigo 5º) (GRIN, 2010). Neste quadro, cresceram as reivindicações por medidas compensatórias ou redistributivas com critério racial.

Além disso, gradualmente, o governo parece indicar que a temática racial está contemplada no guarda-chuva dos direitos humanos.

[Em 1993, o então ministro de Relações Exteriores do governo Itamar Franco (Partido Popular Socialista – PPS)⁹, Fernando Henrique Cardoso (FHC), elaborou um relatório com diagnósticos das principais dificuldades do País quanto ao cumprimento da agenda dos Direitos Humanos, em resposta às exigências contidas nos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos, e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, às Convenções Interamericanas de Direitos Humanos, entre outros. [...]

Em dezembro de 1993, o Brasil apoiou a proclamação, na Assembleia Geral da ONU, da “Terceira Década para Eliminação do Racismo e da Discriminação Racial”, bem como uma relatoria especial da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância (GRIN, 2010, p. 111).

Neste cenário, pode-se dizer que se observa uma crescente força da ideia das ações afirmativas com critério racial. Inserido num contexto internacional, em que transcorriam experiências de ação afirmativa destinadas a minorias, parte dos agentes do campo político brasileiro acolheu a ideia deste tipo de política pública e mobilizou-se em sua defesa (BOURDIEU, 2011).

Cabe salientar, ainda, três características deste movimento. Em primeiro lugar, o fato de que ele coincide com o processo de refundação democrática. Este momento histórico se mostrou decisivo para o levantamento e acolhimento de demandas sociais reprimidas no Brasil – o mesmo pode ser dito quanto às experiências da Índia e dos Estados Unidos, respectivamente, em sua luta contra o domínio inglês e em defesa dos direitos civis na década de 1960 (FERES JÚNIOR; DAFLON; CAMPOS, 2012).

Em segundo lugar, o fato de que:

[...] na conjuntura de redemocratização dos anos de 1980, as oposições políticas e o povo em geral [na América Latina] foram buscar para a democracia um significado mais radical, mais igualitário em termos de redistribuição de riquezas e de

⁸ “O Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, capítulo II - Dos Direitos Sociais, artigo 7º, estabelece como direito dos trabalhadores, a ‘proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei’. E o Título III – Da Organização do Estado, capítulo VII – Da Administração Pública, no seu artigo 37, estabelece que ‘a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão” (MOELENCKE, 2002, p. 204-205).

⁹ No ano de 2019, o PPS mudou de nome para Cidadania.

oportunidades de vida. [...] [E que] O multiculturalismo e as políticas de identidade eram práticas ideológicas que estavam disponíveis no mercado internacional de ideias no momento em que as novas democracias latino-americanas escreviam suas constituições (GUIMARÃES, 2006, p. 275-276).

Em terceiro lugar, o fato de que a produção de conhecimentos contribuiu para se atestar as desigualdades existentes na sociedade brasileira. A esse exemplo, cita-se a atualização de estatísticas sociais e a adoção do critério cor na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), possibilitando a realização de análises e evidenciando o caráter estrutural das desigualdades raciais (ALENCASTRO, 2012). Estas e outras produções do campo científico conferiram, temporariamente, mais legitimidade e veracidade às ações afirmativas com recorte racial no Brasil.

4 AS GESTÕES DO PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA

No capítulo anterior, apresentaram-se experiências internacionais de ações afirmativas e eventos antecedentes à experiência brasileira. Delineou-se, assim, o panorama prévio ao período analisado neste trabalho, que constituiu o ponto de partida para os processos de elaboração e modificação da agenda governamental do PSDB. Partiu-se da premissa de que a mudança de governo se configura como uma janela de oportunidade de abertura previsível e provisória, bem como da premissa de que o presidente é o agente com maior capacidade de influenciar a agenda (KINGDON, 2003). Deste modo, passou-se à análise da agenda governamental deste Partido desde o início do primeiro mandato presidencial.¹⁰

Os capítulos que passam a ser apresentados contemplam resultados de análises sobre o tema das cotas raciais na agenda governamental federal destinada ao ensino superior, em meio aos processos de formação e de transformação da referida agenda. Neste capítulo, apresentam-se os resultados correspondentes às gestões federais do PSDB. No capítulo seguinte, apresentam-se os resultados correspondentes às gestões federais do PT até a aprovação da Lei de Cotas.

A gestão do PSDB teve início no ano de 1995, com o mandato de Fernando Henrique Cardoso. Ele foi o 34º presidente do Brasil, sendo eleito no segundo turno das eleições de 1994 – quando disputou o cargo com Luiz Inácio Lula da Silva, do PT. Essa gestão perdurou até o ano de 1999, quando FHC conquistou a sua reeleição e foi reconduzido ao cargo de chefia do Poder Executivo para o exercício até o ano de 2003.

Nos tópicos seguintes, analisaram-se aspectos relativos a esses oito anos de gestões.

4.1 O fluxo dos problemas

No dia 20 de novembro de 1995, ocorreu um dos eventos e símbolos (KINGDON, 2003) que contribuíram para colocar a questão racial no centro das atenções dos agentes do campo político: a Marcha Zumbi dos Palmares Contra o Racismo, Pela Cidadania e Vida, realizada em Brasília. Este foi um evento de grande expressão, que contou com a participação de mais de trinta mil pessoas, e que teve caráter simbólico. A Marcha foi realizada no Dia Nacional de Zumbi – importante representante da resistência negra à escravidão no Brasil colonial e o último dos líderes do Quilombo de Palmares. Na ocasião, a Comissão Executiva Nacional da Marcha entregou ao governo federal um documento que enfatizava a necessidade

¹⁰ Ao longo deste trabalho, sempre que se refere a “governo FHC”, refere-se às ações tomadas pelo Poder Executivo sob a referida liderança política vinculada ao PSDB. Sempre que se refere à gestão PSDB, refere-se às ações do conjunto de atores do Executivo e do Legislativo que estavam vinculadas a esse mesmo Partido.

de contemplar o problema da discriminação racial na agenda política nacional e de criar e implementar políticas para a promoção da igualdade racial (SANTOS, 2007; PERIA, 2004).

Pode-se dizer que o documento constituía um *feedback* das ações governamentais (KINGDON, 2003) realizadas até aquele momento: a proclamação da igualdade na Constituição (igualdade formal) não vinha resultando em igualdade de condições e de oportunidades (igualdade material). Ademais, as políticas universalistas adotadas ao longo dos anos vinham se mostrando insuficientes no combate ao que identificava como os problemas da discriminação e desigualdade racial. Exigia-se, assim, uma postura mais propositiva do Estado brasileiro frente a eles.

Cabe destacar que o documento entregue pela Comissão Executiva Nacional da Marcha ao governo brasileiro apresentava um plano de ação, denominado de Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial. O Programa incluía recomendações de medidas a diversas áreas (informação, trabalho, educação, cultura e comunicação, saúde, violência, religião e terra). Ele previa, por exemplo, a implementação de ações afirmativas para o ingresso para estudantes negros no ensino superior público e em escolas técnicas (BIGOSSO, 2009; SANTOS, 2007).

Como afirma Peria:

No mesmo dia da Marcha, [...], [o ex-ministro de Relações Exteriores e então presidente da República,] [...] Fernando Henrique Cardoso instituiu, por decreto presidencial, o Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra (GTI). Integrado por representantes do Estado e por representantes do Movimento Negro, o Grupo tinha por finalidade desenvolver políticas para a valorização da população negra (2004, p. 42).

Ainda em novembro de 1995, destacou-se outro importante evento, que deu novos indícios sobre uma mudança de postura dos governos brasileiros frente à questão racial.

Conforme Grin:

[...] [o governo FHC] encaminhou ao Comitê para Eliminação da Discriminação Racial nas Nações Unidas o décimo relatório periódico relativo à implementação da Convenção de 1965, (Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial), o qual resultou da colaboração entre o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Justiça e o Núcleo de Estudos da Violência da USP [(Universidade de São Paulo)]. O documento admitia, com base em dados estatísticos, a situação menos favorável da população negra na sociedade brasileira (2010, p. 111).

Deste modo, outra vez mais, evidenciou-se a importância do uso de produções do campo científico – em especial, o uso de indicadores para a demarcação de assuntos merecedores de atenção dos governos.

Cabe dizer que, no ano seguinte à Marcha e à criação do GTI, o governo federal instituiu o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) (Decreto nº 1.904 de 1996), em que constavam dois objetivos relativos à temática das políticas de promoção da igualdade: (1) apoiar ações da iniciativa privada que realizem discriminação positiva; (2) formular políticas compensatórias que promovam social e economicamente a população negra (GRIN, 2010).

Ainda no ano de 1996, o governo promoveu o primeiro debate sobre AAs: o seminário internacional *Multiculturalismo e Racismo: a ação afirmativa nos Estados democráticos*.

Este seminário, [...], foi organizado pelo Departamento dos Direitos Humanos, da Secretaria dos Direitos da Cidadania do Ministério da Justiça, na Universidade de Brasília (UnB). Vale ressaltar que, assim como a criação do GTI, este seminário foi uma das respostas do governo FHC à “Marcha Zumbi dos Palmares contra o racismo, pela cidadania e a vida”. Mais ainda, foi no seu transcorrer que o presidente Fernando Henrique Cardoso afirmou que o Brasil é um país que discrimina racialmente a população negra e exortou todos os presentes a serem proativos no combate ao racismo. Foi a primeira vez na história do país que um chefe do Estado brasileiro declarou pública e oficialmente que havia discriminação racial ou racismo contra a população negra (SANTOS, 2015, p. 54-55).

Cabe destacar o aspecto simbólico do reconhecimento do racismo por parte do presidente da República. Isso porque ele contrariava a visão de que o país era uma “democracia racial”, local de convivência harmônica e igualitária entre as raças, uma imagem que era amplamente difundida no Brasil e no exterior – sobretudo, através da obra *Casa Grande e Senzala*, de Gilberto Freyre. O reconhecimento do racismo por parte do presidente contribuía, então, para uma mudança de imagem do país frente à comunidade nacional e internacional e viabilizava uma mudança de postura quanto à tomada de ação necessária por parte do Estado para o enfrentamento deste problema.

Gradualmente, reconhecia-se que a condição vivenciada pela população negra era um problema que mereceria a atenção dos participantes do processo decisório. Santos (2005), porém, alerta para o fato de que ainda que as discussões sobre a questão racial houvessem avançado, o governo brasileiro ainda não havia empreendido grandes esforços no sentido da discussão e implementação de ações afirmativas com este recorte.

Um dos eventos que contribuíram para o reconhecimento da necessidade de ação do Estado brasileiro sobre o problema foi a Resolução nº 14 de 2000, da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. Isso porque o documento demandou que os países que fossem

participar da III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata “delimitassem as tendências, prioridades e obstáculos que [...] [estavam] enfrentando a nível nacional e que formulassem recomendações concretas para as atividades a serem desenvolvidas no futuro na luta contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata” (SABÓIA; GUIMARÃES, 2001, p. 5).

Deste modo, através de Decreto (Decreto de 8 de setembro de 2000), o presidente FHC criou o Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira na III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, em Durban (África do Sul). Esse comitê organizou diversas Pré-Conferências Temáticas Regionais que subsidiaram a Conferência Nacional Contra o Racismo e a Intolerância, sediada na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) em 2001, bem como o documento brasileiro que foi encaminhado à conferência de Durban (SANTOS, S. 2005).

Tendo em vista que *feedbacks* das ações governamentais, indicadores e eventos (KINGDON, 2003) confirmavam as situações de desigualdade vivenciadas pela população negra, constituiu-se a percepção de que tais situações seriam merecedoras de atenção dos participantes do processo decisório e sobre as quais seria necessário agir. No que tange ao fim do período do governo FHC, cabe destacar a afirmação de Grin (2010) de que a participação do governo federal na III Conferência e os compromissos firmados naquela ocasião marcaram um ponto de inflexão a partir do qual parecia inescapável ao Estado brasileiro adotar políticas públicas e sociais orientadas à população negra.

Em síntese, no fluxo dos problemas, pode-se afirmar que a Marcha de 1995, o Seminário Internacional de 1996, a Resolução da ONU de 2000 e a III Conferência Mundial de 2001 abriram janelas de oportunidade política que foram aproveitadas por empreendedores de políticas (Movimento Negro, ONU, especialistas, etc.) e que produziram efeitos positivos para o reconhecimento dos problemas da discriminação e da desigualdade racial no Brasil.

4.2 O fluxo das soluções ou alternativas

As ações afirmativas correspondiam a soluções apresentadas aos problemas da discriminação e da desigualdade vivenciadas por minorias da Índia e dos Estados Unidos, décadas antes delas serem implementadas no Brasil. Portanto, já se configuravam como soluções conhecidas por comunidades políticas e que circulavam entre os especialistas. Mediante as experiências internacionais, ademais, era possível averiguar a viabilidade técnica destas medidas e inferir as possibilidades no território brasileiro (KINGDON, 2003).

É neste cenário em que se realizaram as discussões do Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra e a formulação do Programa Nacional de Direitos Humanos (1996), que indicou a necessidade de elaboração de políticas compensatórias que promovessem social e economicamente a população negra no país. Também foi aí que se realizou o *Seminário Internacional Multiculturalismo e Racismo* (1996), sobre o qual trata López:

Organizado pelo Ministério da Justiça, o seminário reuniu intelectuais brasileiros e brasilianistas especialistas em relações raciais com o objetivo de debater as condições para a implementação de políticas de ação afirmativa no contexto brasileiro. [...] Durante o seminário, deu-se um intenso debate sobre posições diversas sobre a “democracia racial”, conceito rejeitado pela posição que o substituiu pela idéia-força de “promoção da igualdade racial” (2009, p. 267).

Pode-se dizer, então, que os especialistas contribuíram para que a “promoção da igualdade racial” concentrasse força de mobilização nas disputas estabelecidas no campo político (BOURDIEU, 2011).

As ocasiões das Pré-Conferências Temáticas Regionais (2000-2001) e da Conferência Nacional Contra o Racismo e a Intolerância (2001) foram momentos relevantes para a reunião das comunidades de políticas e para que essa ideia-força fosse colocada novamente em jogo. Já a participação do governo na III Conferência e a assinatura da Declaração dela resultante, estreitou a distância das AAs com recorte racial da agenda governamental à época por implicar em novos compromissos assumidos internacionalmente – em especial, o compromisso da promoção de medidas concretas no combate à discriminação racial.

Neste cenário, ampliou-se também o espaço para a circulação desta ideia-força e da solução representada pelas AAs. Isso porque a imprensa brasileira passou a abordar a questão racial de forma crescente, em decorrência das pressões de movimentos sociais, das demandas externas, das Pré-Conferências e da participação do governo brasileiro na Conferência de Durban (SANTOS, 2005). Não se nega, entretanto, que se ampliou também o espaço para a circulação de ideias e de soluções divergentes das mencionadas. Ocorre que, em todos os casos, a mídia atuou como descreve Kingdon (2003): contribuiu como agente focalizador de atenção sobre a questão racial, amplificou esta questão e permitiu que os especialistas avaliassem aspectos como a receptividade das soluções apresentadas – tanto por parte dos tomadores de decisão, quanto por parte do público em geral.

É emblemático que, apenas dois meses depois da Conferência de Durban, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) tenha instituído cotas de até 40% para negros e pardos no acesso às universidades públicas estaduais (Lei nº 3.708 de 2001) – medida

sancionada pelo governador Anthony Garotinho (Partido Socialista Brasileiro – PSB) (ALBERTI; PEREIRA, 2006). Com isso, pode-se dizer que não apenas os especialistas, mas também os agentes políticos profissionais e tomadores de decisão davam indícios da aceitação crescente das AAs com recorte racial no campo político (BOURDIEU, 2011).

Em síntese, no fluxo das soluções ou alternativas, pode-se afirmar que as experiências internacionais e a realização do Seminário Internacional no Brasil e da Conferência Durban abriram janelas de oportunidade política que também foram aproveitadas por empreendedores de políticas e que contribuíram para difundir as ações afirmativas como soluções ou alternativas que poderiam ser apresentadas aos problemas da discriminação e da desigualdade racial no Brasil. As ocasiões do Seminário e da Conferência, em especial, contribuíram para a sensibilização de agentes que não se restringiam às comunidades de políticas e para que fosse construída progressivamente a sua aceitação com base na persuasão.

4.3 O fluxo da política

O clima nacional (KINGDON, 2003) em que transcorreu a primeira gestão do PSDB era afetado, especialmente, pela recente estabilidade econômica. Ademais, era marcado pela retomada das experiências democráticas. Até aquele momento, após a reabertura democrática, havia sido realizada somente uma eleição presidencial com voto direto – o ocupante do cargo, porém, sofreu o processo de *impeachment* e não concluiu o seu mandato.¹¹

No ano de 1994, realizou-se novo pleito eleitoral presencial e venceu a coligação PSDB, Partido da Frente Liberal (PFL) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), tendo à frente Fernando Henrique Cardoso – que angariou “34,4 milhões de votos, 5,5 milhões a mais do que a soma obtida por seus sete adversários e o dobro dos votos de Lula” (MENDES; VENTURI, 1994, p. 60). Apesar da diferença de votos entre FHC (PSDB) e Lula (PT), entende-se que essa eleição é o primeiro momento antagônico entre esses candidatos e seus partidos (FREITAS, 2018).

FHC havia sido ministro das Relações Exteriores do Brasil, mas foi o exercício de outro cargo que contribuiu decisivamente à sua eleição: o cargo de Ministro da Fazenda no governo Itamar Franco, função que o colocou à frente da implementação do Plano Real. Mendes e Venturi (1994) afirmam que o efeito do Real amplificou o resultado observado nas eleições presidenciais. Isso porque a identificação de FHC com o Plano contribuiu para o aumento das

¹¹ Refere-se a Fernando Collor de Mello (Partido Republicano da Ordem Nacional), que foi substituído por seu vice: Itamar Franco (PPS).

intenções de voto neste candidato, levando-o a superar as intenções de voto daquele que era então o primeiro colocado – Lula.

Em 1995, teve início também a 50ª legislatura do Congresso Nacional. Período em que o PSDB contou com 18 senadores e 66 deputados federais – correspondendo a terceira maior bancada no Senado e a quarta maior bancada na Câmara (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1995; SENADO FEDERAL, 1995).

No que tange ao primeiro mandato presidencial, pode-se dizer que:

O governo FHC operou com elevado nível de capacidade, ou seja, na maior parte do tempo, o executivo foi eficaz em remover obstáculos. A explicação se encontra antes de mais nada na adequação do perfil do governo com as instituições que dão forma a um sistema político que privilegia as forças conservadoras e empresariais. Este fato se evidencia na formação de ampla e sólida base de apoio parlamentar. Além disso, a nova administração alcançou forte apoio popular devido a identificação do presidente com a estabilização monetária, no refluxo do poder dos governadores por conta das medidas econômicas que restringiam orçamentos e no emprego de determinados recursos institucionais, tais como a possibilidade de editar medida provisória, na maior parte do tempo, praticamente irrestrita. Além disso, o governo valeu-se de velhas estratégias, tais como o clientelismo, na distribuição de cargos e vantagens, e o insulamento burocrático, que blindou segmentos estratégicos do executivo, notoriamente a equipe econômica (ABRAMOV; CONDÉ, 2014, p. 5).

A economia era tópico prioritário da ação governamental, estando a resolução de problemas sociais condicionada à manutenção das metas econômicas e fiscais. A manutenção de tais metas foi apontada como justificativa para medidas impopulares, tal como o veto ao aumento do salário-mínimo já nos primeiros dias de mandato (ABRAMOV; CONDÉ, 2014).

Enquanto ainda contava com aprovação elevada, o governo FHC deu continuidade a ações iniciadas com o Plano Real, pautando-se pelo controle da inflação. Ele também consolidou o modelo neoliberal no Brasil, com diminuição dos gastos públicos, a redução da atuação do Estado, a abertura ao capital estrangeiro e a quebra do monopólio de setores estratégicos através de privatizações. À época, duas grandes companhias brasileiras foram leiloadas: a Companhia Vale do Rio Doce e a Telebrás (NETO, 2018).

No cenário da estabilização econômica, viabilizou-se o planejamento econômico das famílias a curto e médio prazo. Este aspecto, aliado à crescente demanda por qualificação profissional, contribuiu para o crescimento da oferta e da demanda por vagas no ensino superior. Tendo também por base o razoável ganho de poder aquisitivo da classe média, o governo fez a opção pela expansão do sistema de ensino superior via setor privado e criou o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) no ano de 1999 – Fundo que tinha a Caixa Econômica Federal como Agente Operador (ANHAIA, 2013; NEVES, 2012).

Em síntese, o primeiro governo FHC foi caracterizado principalmente por:

[...] duas agendas principais: a estabilização monetária e as reformas constitucionais. Outras ações importantes levadas a cabo pelo Executivo articularam-se e entrelaçaram-se a essas duas agendas. É o caso das privatizações, da reforma do sistema financeiro e do acordo da dívida dos estados (COUTO; ABRÚCIO, 2003, p. 275).

No fim do ano de 1998, FHC candidatou-se novamente à Presidência da República e foi eleito em primeiro turno, com 35,9 milhões de votos, pela coligação PSDB, PTB, PFL, Partido Social Democrático (PSD) e Partido Progressista Brasileiro (PPB). A vitória nessas eleições, porém, pode ser atribuída mais à ampla aliança política do que aos índices de aprovação do governo FHC. Durante a campanha, o candidato peessedebista anunciou como principais objetivos: a manutenção da estabilidade da economia aliada à promoção do crescimento econômico e o combate aos índices de desemprego crescente no país – visando o desenvolvimento sustentado (NETO, 2018).

O mandato presidencial teve início em 1999 e encerrou em 2002. Em 1999, teve início também a 51ª legislatura do Congresso Nacional. Período em que o PSDB contou com 23 senadores e 99 deputados federais – correspondendo a terceira maior bancada no Senado e a segunda maior bancada na Câmara (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999a; SENADO FEDERAL, 1999a).

Durante o segundo mandato presidencial, a incapacidade de resposta a alguns fatores impediu a realização dos objetivos estabelecidos na campanha. Refere-se aos erros cometidos pela gestão mediante três crises: a crise energética em 2001, quando o Ministério das Minas e Energia era comandado por alguém filiado a um partido aliado, mas que foi indicado para ocupar esta posição apesar de não ter competência técnica; a crise econômica internacional, que expôs a fragilidade da agenda econômica a crises externas; e, a crise política dentro da coalizão do governo após o falecimento de um importante articulador, quando muitas insatisfações da base abalaram a sustentação do governo (COUTO; ABRUCIO, 2003).

No que tange ao modelo de expansão do ensino superior via setor privado, em especial, verificou-se que ele:

[...] guardava em si mesmo limites de ordem econômica impostos pela decrescente capacidade de consumo da classe média brasileira. Isso pode ser corroborado pelo fato de a oferta de vagas ter crescido para além da demanda efetiva. Se, em 1995, cerca de 18% das vagas ofertadas no ensino superior privado não haviam sido preenchidas, em 2004, já somavam aproximadamente 50%. Trata-se, pois, de uma coexistência aparentemente paradoxal, [já que se constatava] [...] a baixa inserção de jovens de 18 a 24 anos na educação superior e o elevado nível de ociosidade das vagas ofertadas pelo conjunto das instituições privadas. A explicação para esse

fenômeno aponta para, pelo menos, duas possíveis causas intra-sistêmicas: distorção idade-série na educação básica e insuficiente oferta de vagas pelos sistemas públicos de educação superior (IPEA, 2007, p. 161).

No que diz respeito à postura do governo frente às questões raciais, especificamente, pode-se fazer algumas considerações. Estando à frente do Poder Executivo por oito anos, FHC teve a oportunidade de dar continuidade à promoção de estudos e debates sobre os entraves ao cumprimento da agenda de Direitos Humanos e sobre a questão racial no Brasil. Acolheu parte das demandas que foram apresentadas pelo Movimento Negro, na Marcha de 1995, e assegurou a presença de seus representantes no GTI. Estabeleceram-se parcerias com centros de estudos e especialistas durante os dois mandatos e, ainda, inseriu o governo brasileiro no debate internacional sobre as AAs e a questão racial.

É pertinente mencionar que, ainda assim, a atuação do governo quanto a esse último tópico também foi alvo de críticas. Isso porque:

[...] muitas das ações governamentais voltadas para a questão racial engendradas no governo FHC foram fortemente marcadas pela busca de se prestar contas à comunidade internacional: os relatórios do Ministério do Trabalho para a [Organização Internacional do Trabalho –] OIT, assim como os documentos do Ministério das Relações Exteriores, estão entre as publicações oficiais mais completas sobre a situação racial. Em todos os casos, tais documentos se dirigem muito mais ao público externo, sobretudo institucional. Mesmo as Conferências sobre o racismo realizadas no país entre 2000 e 2001, que consubstanciaram um esforço de preparação para Durban, não tiveram qualquer iniciativa posterior de continuidade, ainda que a questão racial se mantivesse presente. Essas características acabam sempre por deixar dúvidas sobre o real empenho governamental para combater efetivamente o racismo e as desigualdades raciais no país (IPEA, 2003, p. 77).

Pode-se dizer que as publicações e os eventos oficiais constituíam, sobretudo, respostas a parte de forças políticas organizadas internacionalmente. Os convites à participação do Movimento Negro em eventos e espaços institucionais decorreram do reconhecimento da importância desse agente político, mas também podiam ser interpretadas como vias para o estabelecimento de negociações num ambiente em que as questões raciais e as ações afirmativas passaram a ganhar espaço cada vez maior na mídia.

Além disso, o posicionamento do chefe do Executivo a respeito das cotas raciais foi visto como hesitante em diferentes ocasiões. A esse respeito, cabe o destaque ao seguinte trecho de uma entrevista concedida por ele ao jornalista Roberto Toledo:

- RPT - O senhor disse uma vez que o sistema de cotas, para combater a discriminação racial, não seria aceitável no Brasil. Por que não?
- FHC - Pode até ser. Temos que examinar em que circunstâncias.

• RPT - O Senhor disse que os brasileiros não gostam do sistema. Por quê? Ele não poderia ser utilizado, por exemplo, para facilitar o acesso dos negros à educação?

FHC - Há uma reação grande à ideia, porque ela implica deixar de lado a avaliação de mérito. Portanto, seria uma discriminação. A oposição à cota é muito grande, mesmo dentro do Ministério da Educação.

• RPT - Mas os movimentos negros são a favor.

FHC - Sim, são a favor. À medida que você amplia a educação, universaliza mesmo, a probabilidade de ascensão dos negros vai ser maior. Leva mais tempo, mas tem resultados. Não quero entrar na discussão do sistema de cotas, pela resistência que vai provocar, mas não sou contrário. Havendo duas pessoas em condições para se nomear para determinado cargo, sendo uma negra, eu nomearia a negra (1998, p. 328-330).

Como afirma Santos (2014, p. 64):

Talvez por isso o antropólogo Adailton Silva e outros pesquisadores afirmaram que “foi a partir dos trabalhos preparatórios para a conferência mundial de Durban que as ações afirmativas começaram a ser pensadas seriamente como instrumentos para a redução da desigualdade racial no Brasil” (SILVA et.al., 2009, p. 36). Contudo, [...] no governo FHC, as políticas de ação afirmativa ficaram mais para o plano simbólico que para o plano das mudanças e práticas concretas, ou seja, foram mais protocolares e formais que substantivas.

Neste quadro, cabe retomar o posicionamento manifesto de Paulo Renato de Souza, que esteve à frente do Ministério da Educação (MEC) durante as duas gestões do PSDB. Ainda que o então Ministro reconhecesse que os negros eram historicamente discriminados no país:

[Ele] foi uma das autoridades do poder executivo que mais se opuseram a este tipo de ação afirmativa [cotas para negros no ensino superior]. Para ele “o problema para dar acesso aos negros na universidade em nosso país infelizmente não é a cota, é acesso à educação básica” (Correio Braziliense, 8 de setembro de 2001) (SANTOS, S. 2005, p. 20).

Cabe recordar que, para Kingdon (2003), os indivíduos nomeados pelo presidente para ocuparem altos escalões da burocracia governamental podem ajudar a colocar ou a tirar o foco sobre um item na agenda. Neste sentido, tendo em vista que o Ministro era uma das pessoas que se encontrava em posição estratégica dentro da estrutura governamental à época, pode-se inferir que seu posicionamento tenha influenciado parcialmente para o bloqueio do item das cotas raciais na agenda governamental destinada à educação superior.

Em síntese, no fluxo da política, entende-se que o início de uma nova gestão federal (PSDB) que tinha à frente um líder familiarizado com problemas de Direitos Humanos no país (FHC) pode ter sido visto como uma janela de oportunidade política pelos empreendedores das cotas raciais à época. Porém, a prioridade dada à questão econômica permitia inferir que os tomadores de decisão vinculados ao Partido estivessem mais

mobilizados em torno de outras ideias-força que não a da promoção da igualdade racial e focados em negociações com outras forças políticas, que não os movimentos sociais. Além disso, a condução do MEC por um agente contrário à solução apresentada pelos referidos empreendedores para as desigualdades educacionais eram indícios de que a janela poderia ter se fechado rapidamente às cotas raciais no ensino superior.

4.4 Os efeitos na agenda governamental para o ensino superior

O presidente é o agente com maior capacidade para influenciar a agenda, por ter autoridade para alocar diversos recursos do Estado. É importante mencionar, porém, que não apenas o Executivo, mas também o Legislativo exerce influência na agenda governamental. Os membros do Legislativo contribuem, por exemplo, para a geração de soluções ou alternativas em virtude de sua autoridade no campo político para a elaboração de leis – o que é essencial para a produção de mudanças (KINGDON, 2003). Destacam-se, então, algumas proposições de autoria de parlamentares peessedebistas.

No ano de 1999, princípio da segunda gestão do PSDB, duas proposições de ações afirmativas foram apresentadas por parlamentares peessedebistas no Congresso Nacional. Tratam-se do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 298 de 1999, de autoria do senador Antero Paes de Barros, e do PL nº 2.069 de 1999, de autoria do deputado federal Raimundo Gomes de Matos. A proposição destes PLs se deu meses após a apresentação de outra iniciativa que visava à criação de cotas no ensino superior: o PL nº 73 de 1999, de autoria da deputada federal Nice Lobão (Partido da Frente Liberal – PFL) (ANHAIA, 2019).

Este movimento indica que o problema da desigualdade na educação vinha sendo reconhecido como merecedor de atenção dos tomadores de decisão, de dentro e de fora do governo. Ademais, indica que os parlamentares peessedebistas buscavam aproveitar a recente abertura de janela de oportunidade política – com a recondução do PSDB à chefia do Executivo e a renovação parcial do Congresso Nacional após as eleições de 1998.

Cabe, ainda, o destaque à posição de autoridade ocupada pelo senador Antero Paes de Barros no campo político. Na época, ele era identificado como um dos “cabeças” do Congresso Nacional – uma metáfora empregada pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) para denominar aqueles com grande capacidade de produzir/disseminar ideias e influenciar outros agentes políticos (ANHAIA, 2019). O fato de ele ocupar essa posição poderia significar a maior possibilidade de aprovação de seu Projeto.

O desenho da política sugerida pelos dois PLs dos governistas está representado no quadro a seguir:

Quadro 1 – Desenho da ação afirmativa sugerido por PL (PSDB):

Desen. da Pol. PL	Tipo de instituição	Modelo de AA	% de reserva	Grupo alvo	Recorte racial	Vigência da lei
PLS n° 298 de 1999 ¹² Autoria: Sen. Antero Paes de Barros (PSDB/MT)	Universidades públicas (obrigatório).	Reserva de vagas.	50% das vagas.	Egressos de escolas públicas (EPs). Obrigatório ter cursado ensino fundamental e médio na rede pública.	Não.	Não definida.
PL n° 2.069 de 1999 Autoria: Dep. Raimundo Gomes de Matos (PSDB/CE)	Instituições de ensino superior públicas (obrigatório).	Reserva de vagas.	50% das vagas.	Egressos de escolas públicas. Obrigatório ter cursado ensino fundamental e médio na rede pública.	Não.	Não definida.

Fonte: Anhaia (2019, p. 162).

Como ilustra o Quadro 1, ambos os PLs recomendavam a criação de AAs no formato de cotas, a serem implementadas de forma obrigatória em instituições de ensino superior (IES) públicas. Partilhavam, ainda, da recomendação do mesmo percentual de reserva de vagas (50%) e dos mesmos critérios de candidatura (trajetória escolar em escolas públicas).

Cabe destacar também que nenhum dos PLs propunha recorte racial à política.¹³ Esse aspecto indica que eles concordavam quanto à existência de um problema (desigualdade educacional) e à possibilidade de uma solução (ações afirmativas). Eles integravam a comunidade de políticas favoráveis às cotas, porém, não compartilhavam da percepção de que o critério racial deveria ser contemplado – o que evidencia a possibilidade de existirem pontos de vista diversificados dentro de uma comunidade (KINGDON, 2003).

Além do desenho sugerido à política de cotas, os textos dos dois PLs apresentavam um texto de justificativa à proposição.

¹² Depois de ter sido apreciado pelo Senado, já na Câmara dos Deputados, o PLS passou a ser identificado como PL n° 1.643 de 1999.

¹³ Igualmente, o PL de autoria da deputada Nice Lobão não sugeria a adoção de critérios raciais.

No PL nº 1.643 de 1999, o Senador Antero Barros fazia menção a indicadores (KINGDON, 2003) que levavam à necessidade de ação do Estado: percentual de estudantes concluintes do ensino médio através de escolas públicas e percentuais de matriculados em IES públicas que eram egressos de escolas públicas. Tendo em vista que a maior proporção de concluintes do ensino médio em escolas públicas não resultava em sua maior representação entre os matriculados no ensino superior público, o senador reconhecia o problema da desigualdade de oportunidades vivenciadas por estes estudantes na competição por vagas em processos seletivos.

O parlamentar declarava o seguinte *feedback* a respeito das ações governamentais (KINGDON, 2003):

O acesso às instituições públicas de ensino superior tem sido um mecanismo de reprodução das desigualdades sociais existentes em nosso País.

As universidades públicas, que oferecem formação acadêmica de melhor qualidade, são reservadas aos jovens de famílias mais abastadas [...] (SENADO FEDERAL, 1999b, p. 10055).

Apresentou, então, a solução ao problema:

Essa situação só será revertida por intermédio de ações que favoreçam uma distribuição de renda mais justa e elevem a qualidade da educação pública. Contudo, facilitar o acesso ao ensino superior de alunos economicamente carentes, por meio da reserva de vagas, é uma medida de ação afirmativa que visa a atenuar a discriminação imposta às camadas mais pobres da sociedade (SENADO FEDERAL, 1999b, p. 10056).

Pode-se afirmar que o senador também procedia à tentativa de sensibilização dos colegas parlamentares ao apresentar elementos que contribuiriam para evidenciar a viabilidade técnica da proposição:

Nas condições aqui propostas, a questão do mérito acadêmico seria preservada, uma vez que os candidatos oriundos de escolas públicas seriam igualmente submetidos ao processo de seleção adotado pela instituição de ensino superior, e ingressariam apenas aqueles classificados para o número de vagas reservadas (SENADO FEDERAL, 1999b, p. 10056).

Já no PL nº 2.069 de 1999, o deputado Raimundo Matos fazia menção a símbolos e indicadores (KINGDON, 2003) que levavam à necessidade de ação: a Constituição Federal (Artigo 205) e o percentual de vestibulandos aprovados na Universidade de São Paulo, que eram egressos de escolas públicas. Do mesmo modo que o colega de Partido, ele reconhecia o

problema da desigualdade de oportunidades vivenciadas por estes estudantes na competição por vagas em processos seletivos.

Como *feedback* das ações governamentais (KINGDON, 2003), ele declarava que:

A democratização da educação, prevista no texto constitucional, apresenta-se, na prática, às avessas: o ensino superior público e gratuito está sendo reservado praticamente para uma minoria com melhor nível de renda, enquanto o ensino superior privado e pago está sendo destinado às classes menos favorecidas da sociedade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999b, p. 55056).

Neste cenário, apresentou a ação afirmativa como solução ao problema:

Como superar esta contradição? No nosso entender, é necessário reformular as normas que regem o ingresso dos alunos às instituições de ensino superior. A primeira delas é estabelecer reserva de percentuais de vagas para alunos que freqüentaram o ensino fundamental e médio em escolas públicas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999b, p. 55056).

É pertinente dizer que o reconhecimento do problema da desigualdade educacional e a indicação das AAs como solução resultavam também de um processo de sensibilização do tomador de decisão, que buscou estendê-lo aos demais colegas parlamentares. Conforme o deputado Raimundo Matos:

Pesquisas efetuadas junto a vestibulandos revelaram que alunos oriundos de escolas públicas perdem no vestibular não por falta de habilidades ou mérito intelectual, mas por não terem tido acesso a ensino de qualidade.

O argumento utilizado de que a universidade, como centro de educação por excelência, deve ser reservada para alunos bem preparados, ou seja, para aqueles que freqüentaram escolas de 1º e 2º graus de boa qualidade, nos parece falho, além de discriminatório. Pesquisas revelam que alunos oriundos de escolas públicas e com desvantagens socioeconômicas confirmadas têm desempenho acadêmico estatisticamente semelhante aos outros alunos. Reservar, nos vestibulares, vagas exclusivas para alunos oriundos de escolas públicas não comprometerá, de forma alguma, o desempenho acadêmico do alunado da universidade. Democratizando o acesso a todos, estaremos contribuindo para a existência de um alunado com maior diversidade socioeconômica e cultural. Isto permitirá uma maior inserção da universidade na sociedade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999b, p. 55056).

Através deste trecho, é possível inferir que a atuação de especialistas que produziram conhecimentos relativos ao problema da desigualdade educacional e à solução apresentada foi essencial para o referido processo de sensibilização.

No que tange aos especialistas, é relevante mencionar que o deputado fazia menção explícita a um deles: o Poder Judiciário, representado por um juiz da 12ª Vara da Justiça Federal de Belo Horizonte (Minas Gerais), que “concedeu liminar em ação impetrada pelo Procurador da República, naquele estado, estabelecendo a obrigatoriedade de reserva de 50%

das vagas na UFMG [(Universidade Federal de Minas Gerais)] para alunos oriundos de escolas públicas” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999b, p. 55056). Pode-se inferir que a menção a esta autoridade constituiu também uma estratégia do autor do PL para evidenciar a viabilidade técnica e a aceitação das ações afirmativas pela comunidade de políticas (KINGDON, 2003).

Até o final das gestões do PSDB, os dois PLs de autoria de parlamentares peessedebistas haviam avançado pouco no processo de tramitação no Congresso Nacional. Ambos foram apensados a outros PLs e passaram a tramitar em conjunto, porém, as proposições dos peessedebistas foram arquivadas no ano de 2016.¹⁴

Em síntese, pode-se afirmar que a gestão do PSDB teve pouca concretude na tomada de ação sobre o problema da discriminação e da desigualdade racial. Não se pode deixar de reconhecer o plano simbólico de ações como a criação do GTI, a elaboração do PNDH e a participação na III Conferência em Durban (SANTOS, 2014), porém, a efetivação de AAs como as cotas raciais não foi garantida durante os oito anos de gestão. Isso é um indicativo de que as questões raciais eram uma situação social percebida por parte de alguns membros das gestões desse Partido e até chegaram a ser reconhecidas por alguns como um problema, mas que os empreendedores das cotas raciais não conseguiram influenciá-los a ponto de eles perceberem que o problema da desigualdade educacional era influenciado pelo problema da discriminação racial ou que caberia a proposição de uma política pública que contemplasse esse critério em seu desenho.

Cabe mencionar que os “problemas não são meramente as questões ou os eventos externos: há também um elemento interpretativo que envolve percepção” (KINGDON, 2003, 109-110). Ademais, a capacidade de influenciar a definição do problema é fundamental do ponto de vista da estratégia política (CAPELLA, 2018). Deste modo, pode-se afirmar que a comunidade de política obteve sucesso em difundir as ações afirmativas como solução ao problema da desigualdade social durante as gestões do PSDB, mas a porção de empreendedores que defendia as cotas raciais na educação superior não conseguiu influenciar na definição do problema e aproveitar as janelas de oportunidade para fazer convergir os três fluxos – deixando de produzir mudanças na agenda decisional do período.

¹⁴ No ano de 2008, outros PLs de autoria de parlamentares filiados ao PSDB foram submetidos à apreciação no Congresso. Tratam-se do PLS nº 344, de autoria do senador Marconi Perillo; e, do PLS nº 479, de autoria do senador Álvaro Dias. Estes documentos não foram analisados neste trabalho, pois, não correspondem ao período da gestão federal desse Partido.

5 AS GESTÕES DO PARTIDO DOS TRABALHADORES

As gestões do PSDB foram sucedidas pelas gestões do PT, numa das quais se obteve a aprovação da Lei de Cotas (Lei nº 12.711 de 2012). Neste capítulo, apresentam-se os resultados correspondentes à análise do tema das cotas raciais na agenda governamental federal destinada ao ensino superior, durante as gestões petistas até a criação da referida Lei.¹⁵

A primeira gestão do PT teve início no ano de 2003, com o mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. Ele foi o 35º presidente do Brasil, sendo eleito no segundo turno das eleições de 2002 – quando disputou o cargo com José Serra, do PSDB. Essa gestão perdurou até o ano de 2006, quando Lula conquistou a sua reeleição ao concorrer novamente com um candidato peessedebista – Geraldo Alckmin. Lula foi reconduzido ao cargo de chefia do Poder Executivo para o exercício até o ano de 2010.

Nas eleições presidenciais de 2010, após concorrer com José Serra, a candidata petista sagrou-se vitoriosa no segundo turno: Dilma Vana Rousseff, a primeira mulher a desempenhar a função da presidência da República brasileira. Em 2014, ela venceu novamente as eleições presidenciais contra outro candidato peessedebista – Aécio Neves. Ela permaneceu no cargo de presidenta até o ano de 2016, quando foi deposta.¹⁶

Nos tópicos seguintes, analisam-se aspectos relativos a nove anos de gestões petistas.

5.1 O fluxo dos problemas

No ano de 2000, ainda durante a última gestão peessedebista, o então deputado federal Paulo Paim (PT) submeteu à apreciação do Congresso o PL nº 3.198, que visava à criação do Estatuto da Igualdade Racial. Na justificativa do Projeto, o parlamentar reconhecia a existência da discriminação racial no país, que se caracterizava como fenômeno de longa data e ainda era capaz de produzir efeitos nocivos na vida da população negra.

Neste mesmo texto, o deputado elencou indicadores relativos à proporção da população negra na população brasileira e à sua baixa representatividade entre as candidaturas registradas pelos partidos políticos, bem como mencionou indicadores relativos aos salários mais baixos e aos índices de desemprego mais altos entre esse mesmo grupo racial. Já a experiência sul-africana, guiada pelo então presidente Nelson Mandela, de incluir a participação dos negros nos livros de história daquele território foi um evento mencionado

¹⁵ Ao longo deste trabalho, sempre que se refere a “governo Lula”, refere-se às ações tomadas pelo Poder Executivo sob a referida liderança política vinculada ao PT. Sempre que se refere à gestão PT, refere-se às ações do conjunto de atores do Executivo e do Legislativo que estavam vinculadas a esse mesmo Partido.

¹⁶ Após a sua deposição, assumiu o seu vice: Michel Temer (Movimento Democrático Brasileiro – MDB).

para evidenciar o reconhecimento do problema mundial da discriminação e invisibilização desse grupo racial (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000).

A iniciativa do parlamentar foi um importante marco para os debates sobre questões raciais no país, ela demarcou seu posicionamento enquanto tomador de decisão que reconhecia o problema da discriminação racial e seus efeitos em diferentes esferas sociais e também produziu efeitos anos mais tarde – mediante a aprovação do Estatuto. Ela também foi um indicativo de que a ideia-força da promoção da igualdade racial ainda poderia ter capacidade de mobilização no campo político (BOURDIEU, 2011).

Já no ano de 2003, no começo da primeira gestão do PT, criou-se a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) – órgão com status de Ministério, responsável pelo assessoramento à presidência na coordenação de políticas públicas destinadas à promoção da igualdade racial. As negociações para a criação da Secretaria tiveram início ainda na gestão peessedebista, sendo compromisso reafirmado e concretizado pelo presidente Lula (GRIN, 2010).

Em 21 de março de 2003, com uma grande festa popular, o Palácio do Planalto realiza o ato de criação da Secretaria. Matilde Ribeiro, sua secretária, recebe autoridades, militantes e convidados na sua concorrida Cerimônia de Posse. Em seu discurso, após a fala do ex-senador Abdias do Nascimento, referiu-se à ajuda que teve para, junto com os Movimentos Negros e simpatizantes, conquistarem o espaço há muito almejado pelos afrodescendentes. Um espaço no interior do Estado brasileiro (GRIN, 2010, p. 135).

A SEPPIR se definia como órgão responsável por políticas públicas destinadas a diferentes grupos raciais que compunham a sociedade brasileira. Entretanto, o seu estatuto evidenciava uma opção preferencial pela população negra, em virtude do reconhecimento do preconceito contra esse grupo e dos efeitos dele sobre as desigualdades sociais (GRIN, 2010; LEITÃO, 2013).

Além da criação da Secretaria, outras duas medidas evidenciavam o reconhecimento da necessidade de ação por parte do governo Lula:

[Primeiramente,] a criação do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR). Órgão colegiado de caráter consultivo vinculado à Seppir, o CNPIR tem como missão propor políticas de combate ao racismo, ao preconceito e à discriminação e de promoção da igualdade racial. Outra iniciativa institucional relevante foi a instituição, ainda em 2003, do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir) (JACCOUD, 2009, p. 37).

Cabe, ainda, a menção a outros indicadores e eventos (KINGDON, 2003), bem como a crises que viriam a tornar as discussões em torno do problema da discriminação racial e dos seus efeitos no âmbito educacional uma tarefa ainda mais complexa.

Deve-se destacar que, no início dos anos 2000, criaram-se os primeiros programas de ação afirmativa (PAAs) em universidades brasileiras e isso fomentou novos debates ao longo dos anos. Em 2000, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro e a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) criaram seus Programas, em virtude de lei estadual sancionada pelo governador Anthony Garotinho. E, em 2003, a Universidade de Brasília criou o seu Programa mediante a aprovação de seu Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Resolução nº 38 de 2003) (ANHAIA, 2019). Em todos esses casos, as políticas implementadas contemplavam o critério racial.

Enquanto isso, o PL de autoria da deputada Nice Lobão (PL nº 73 de 1999) continuava a tramitar no Congresso Nacional. Outros PLs sobre AAs eram apensados a ele e passavam a ser discutidos em conjunto. Quanto a esses Projetos, especificamente, é importante mencionar que nem todos propunham a adoção de critérios raciais (ANHAIA, 2019).

Se, por um lado, a proposição de AAs evidenciava o crescente reconhecimento dos tomadores de decisão quanto ao problema público da desigualdade educacional no Brasil, por outro, o fato de que nem todos contemplassem critérios raciais permitia inferir que ainda não era consensual entre eles que tal desigualdade tivesse alguma relação com o problema da discriminação racial. Fato pertinente de se destacar, pois, para Kingdon (2003), os membros do Legislativo têm a capacidade de exercer influência na agenda mediante as soluções que produzem e propõem aos problemas.

Mediante estas constatações sobre os PLs, ficava evidente que a definição do problema sobre o qual o Estado brasileiro deveria incidir ainda estava em disputa mesmo entre aqueles tomadores de decisão que reconheciam a existência do problema da desigualdade educacional. No campo político, continuava em jogo o monopólio da capacidade de ver esse problema de uma forma ou de outra. Diferentes agentes políticos ainda buscavam estabelecer os princípios de visão e divisão do mundo social (BOURDIEU, 2011).

Além disso, cabe salientar que a continuidade dos debates sobre os referidos PLs de AAs e sobre o Estatuto da Igualdade Racial no Congresso Nacional provocou a reação de diferentes grupos nos anos 2006 e 2008.

Em 2006, um grupo de 114 intelectuais, artistas, políticos e sindicalistas que eram contrários à criação de cotas para negros nas IES públicas e ao Estatuto redigiu um manifesto intitulado “*Carta Pública ao Congresso Nacional – Todos têm direitos iguais na República*

Democrática”. Naquele mesmo ano, em resposta às alegações contidas no documento, outro grupo de 330 intelectuais e militantes redigiu o “*Manifesto em Favor da Lei de Cotas e do Estatuto da Igualdade Racial*”. Em 2008, novos manifestos foram redigidos e divulgados pelos contrários e favoráveis às duas iniciativas, respectivamente: o manifesto “*Cento e Treze Cidadãos Anti-racistas Contra as Leis Raciais*”¹⁷, com 113 assinaturas; e, o manifesto “*120 Anos de Luta pela Igualdade Racial no Brasil – Manifesto em Defesa da Justiça e Constitucionalidade das Cotas*”, com 640 assinaturas (ANHAIA, 2013).

A partir de análises dos manifestos, Bailey e Peria (2010) afirmam que os dois grupos reconheciam que o racismo era um fenômeno presente na sociedade brasileira. Entretanto, eles apresentavam entendimentos distintos quanto às razões da sub-representação de não-brancos no ensino superior: os contrários às cotas raciais atribuíam esse fato à discriminação de classe e os favoráveis a elas atribuíam esse fato à discriminação racial.

Neste cenário, pode-se dizer que a elaboração e divulgação dos manifestos foi um importante evento neste fluxo, pois, voltou a provocar os tomadores de decisão a refletirem sobre as raízes do problema da desigualdade educacional e do problema da discriminação racial e seus possíveis efeitos. Ademais, os manifestos ganham importância porque poderiam influenciar diferentes públicos e porque tinham o potencial de provocar crises (KINGDON, 2003) diante do questionamento da legalidade de políticas que adotassem o critério racial. Esse último aspecto contribuiu para fomentar novos debates entre os especialistas.

Em síntese, no fluxo dos problemas, pode-se afirmar que a proposição do Estatuto e a criação da SEPPIR são indicativos de que os problemas da desigualdade e da discriminação racial foram reconhecidos durante os governos petistas e que mereceriam a atenção de tomadores de decisão vinculados ao Partido. Paulo Paim, por exemplo, poderia ser visto como um potencial empreendedor da política de cotas raciais no ensino superior. As primeiras experiências de AAs neste nível educacional e os primeiros PLs sobre essa temática contribuíam também para que o campo político voltasse a concentrar a atenção no assunto.

Já os questionamentos levantados pelos manifestos contrários às cotas raciais e ao Estatuto permitiram verificar que a discordância em relação a essas políticas nem sempre se fundamentava pela negação do problema da desigualdade e discriminação racial – no caso das cotas raciais, essa discordância também poderia resultar do fato de alguns agentes não perceberem uma relação entre os problemas da desigualdade educacional e da discriminação

¹⁷ Neste manifesto, o grupo de opositores às AAs passou a direcionar suas críticas também à outra medida, que estava vigente no ensino superior: o Programa Universidade para Todos (ProUni), que ofertava bolsas de estudo integrais e parciais no setor privado e que adotava critérios raciais para a atribuição de parte dos benefícios.

racial. Seria necessário que empreendedores de cotas raciais continuassem atuando no sentido de influenciar a percepção sobre o problema da desigualdade educacional e sua relação com a discriminação racial.

5.2 O fluxo das soluções ou alternativas

A partir das experiências da UERJ, da UENF e da UnB, a adoção de PAAs no ensino superior continuou evoluindo – sobretudo, em decorrência de leis estaduais ou de iniciativas institucionais. As políticas assumiam formatos variados (cotas, bonificação ou acréscimo de vagas) e contemplavam diversos grupos beneficiários (egressos de escola pública, negros, indígenas, portadores de deficiência, etc.) (ANHAIA, 2019). Entre 2002 e 2010, dezenas de universidades já contavam com um PAA. Elas chegavam a 32 universidades estaduais e a 38 universidades federais (FERES JÚNIOR; DAFLON; CAMPOS, 2011).

A adesão crescente a esses Programas evidenciava que as ações afirmativas, gradualmente, vinham sendo reconhecidas como soluções possíveis ao problema da desigualdade educacional, em geral, e da desigualdade educacional entre os grupos raciais, quando eles contemplavam este último critério no desenho da política. No entanto, esse movimento de adesão foi acompanhado por questionamentos que ultrapassaram o campo político e chegaram ao campo jurídico.

No ano de 2009, por exemplo, o Partido Democratas (DEM) ajuizou a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186 contra o Cepe da UnB, o que provocou o Supremo Tribunal Federal (STF) a se manifestar sobre a constitucionalidade das cotas raciais que vigoravam naquela instituição.¹⁸ O DEM argumentava que este tipo de política contrariava preceitos fundamentais da Constituição Federal, dentre eles: o princípio republicano (Artigo 1º, *caput*) e da dignidade da pessoa humana (Artigo 1º, inciso III); o repúdio ao racismo (Artigo 4º, inciso VIII); a igualdade (Artigo 5º, inciso I) e a legalidade (Artigo 5º, inciso II) (STF, 2012).

Cabe ressaltar que a ADPF podia:

[...] ser considerada uma ação que tinha por objetivo questionar a constitucionalidade da criação de todo e qualquer programa de AAs com provisão de cotas raciais para negros e, para tal, tomou por base o programa implementado pela UnB – ele, amplamente divulgado na mídia por contar com uma comissão de verificação da pertença étnico-racial dos candidatos (ANHAIA, 2013, p. 93).

¹⁸ Na época, o PAA da UnB reservava 20% das vagas ofertadas nos cursos de graduação a candidatos pretos e pardos.

Como afirma Silvério (2012), enquanto o DEM mobilizou as principais controvérsias entre contrários e favoráveis à política de cotas para serem discutidas pela principal Corte do país, o Supremo respondeu com a realização de uma audiência pública.

A audiência se realizou entre os dias 3 e 5 de março de 2010, ela teve como objetivo conhecer as opiniões de especialistas e de representantes da sociedade civil quanto à ADPF e quanto aos pontos de fundamentação das ações afirmativas. O Supremo recebeu 252 requerimentos de inscrição, das quais: 43 foram aceitas para a participação na modalidade de depoente (SILVÉRIO, 2012).

Pinto (2012) identificou os seguintes pontos centrais nos debates realizados durante a audiência:

i) a presença de um debate entre os que veem o Brasil como uma democracia racial, mesmo que imperfeita, e os que apontam para uma situação de injustiça profundamente calcada na condição racial de parte da população; ii) uma grande dificuldade de reconhecer a existência do racismo que chega ao extremo na afirmação de que é impossível identificar no Brasil quem é negro e quem é branco; iii) um consenso sobre a desigualdade social existente no país expressado nas oportunidades hierarquicamente diferenciadas de educação; iv) a presença da universidade pública como uma instituição não passível de ser posta em discussão; v) a naturalização da noção de mérito; vi) a presença de uma postura que entenda as ações afirmativas como uma necessidade para reparar os efeitos da escravidão; vii) o aparecimento, ainda que esporádico, de uma postura crítica sobre o conhecimento que se produz na universidade; e viii) a percepção de que as políticas afirmativas se inserem em uma problemática mais ampla do aprimoramento do regime democrático no Brasil (p. 147-148).

Pode-se dizer, então, que a realização da audiência pública significou uma oportunidade para que as comunidades políticas compostas por especialistas discutissem sobre as ações afirmativas como soluções possíveis ou não ao problema específico da desigualdade educacional vivenciada pela população negra. Ademais, ela representou uma oportunidade para os legisladores constitucionais averiguarem o grau de aceitação deste tipo de política pública entre a comunidade de especialistas e o público em geral (KINGDON, 2003).

Nos dias 25 e 26 de abril de 2012, o STF se reuniu para julgar a ADPF 186. As sessões foram coordenadas pelo ministro Ayres Britto, então presidente da Corte, e contaram com a participação dos ministros, de representantes do DEM e da UnB e de especialistas e de representantes da sociedade civil. A relatoria do processo esteve sob a responsabilidade do ministro Ricardo Lewandowski.

Mediante análises prévias, verificou-se que os ministros decidiram em favor da constitucionalidade das cotas raciais. Os seus posicionamentos se sustentaram nos seguintes

argumentos: da igualdade, da justiça distributiva, do mérito, da proporcionalidade, da diversidade, da reparação e da exequibilidade destas políticas públicas (ANHAIA, 2013).

Acompanhando o ministro relator, eles julgaram que a garantia da igualdade é compromisso constitucional e é responsabilidade do Estado. De modo a garantir que a igualdade formal se realize no plano material, o Estado pode promover políticas universais ou políticas específicas – como as ações afirmativas. Entenderam que é necessário que se considere que as políticas universais podem acarretar injustiças ao não levarem em conta certas diferenças que causam a desequiparação entre os distintos grupos sociais. Desta forma, o Estado deve realocar bens e oportunidades em benefício da coletividade, promovendo uma justiça distributiva.

Além disso, entenderam que as cotas não excluem o critério do mérito, pois, os cotistas também precisam obter a aprovação em processos seletivos. Sustentaram que os principais espaços de poder não podem se manter inacessíveis aos grupos marginalizados, sobretudo, quando tal concentração de privilégio em certos grupos afeta a distribuição de recursos públicos – como o acesso à universidade pública. E afirmaram que a diversidade viabilizada pelas cotas raciais contribui para o aprendizado para convívio com o diferente e para a qualidade das instituições que as promovem, mediante a incorporação de diferentes perspectivas na produção dos saberes.

Por fim, defenderam que as cotas raciais contribuem para a reparação histórica quanto a injustiças cometidas no passado e para evitar que indivíduos pertencentes a grupos marginalizados ou vulneráveis tenham seus direitos alienados. Sustentaram, então, que as cotas raciais eram exequíveis e recomendaram: a adoção do fenótipo (manifestação física da cor negra, por exemplo) para a identificação daqueles que poderiam ser contemplados pelas cotas raciais; o resguardo da temporalidade da política, de modo a persistir apenas o tempo em que for necessária; e, a oferta de políticas inclusivas para além da etapa do ingresso, buscando assegurar condições para a permanência estudantil dos estudantes cotistas.

Em síntese, no fluxo das soluções ou alternativas, pode-se afirmar que as discussões fomentadas pela ADPF 186 (audiência pública de 2010 e julgamentos de 2012) abriram novas janelas de oportunidade que foram aproveitadas por empreendedores das cotas raciais. Elas contribuíram para ampliar o espaço de circulação deste tipo de cotas como solução ao problema da desigualdade educacional vivenciada pela população negra, bem como para se continuar o processo de sensibilização à ideia-força da promoção da igualdade racial.

No “caldo” de soluções possíveis a esse problema, as cotas raciais sobreviveram intactas entre os legisladores e combinaram-se com novas ideias (KINGDON, 2003). Decorre

daí que, além de princípios discutidos na Índia e nos EUA (reparação, justiça social e diversidade), apresentaram-se outros nas ocasiões do julgamento da ADPF 186. Ademais, o resultado do julgamento do STF contribuiu para que fosse constatada a viabilidade técnica deste tipo de política e poderia contribuir para que as cotas raciais entrassem na agenda decisional no Brasil.

5.3 O fluxo da política

No final de 2002, o clima nacional não era favorável à continuidade das gestões do PSDB. O governo FHC chegava ao fim com baixos índices de aprovação popular e o candidato petista, Lula, voltava a concorrer ao pleito eleitoral como o primeiro colocado nas intenções de votos para o cargo de presidente – atraindo setores das classes média e empresarial descontentes com o projeto em curso, além das classes populares que constituíam sua maior base eleitoral (ABRAMOV; CONDÉ, 2014).

No primeiro e no segundo turno, então, repetiu-se o antagonismo entre o PSDB e o PT. O resultado das urnas confirmou as pesquisas de intenções de votos e venceu a coligação PT, Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido Liberal (PL) e Partido da Mobilização Nacional (PMN) – tendo à frente Lula, que conquistou cerca de 53 milhões de votos (FREITAS, 2018).

No ano de 2003, teve início também a 52ª legislatura do Congresso Nacional. O PT contou neste período com 15 senadores e 90 deputados federais – correspondendo a quarta maior bancada no Senado Federal e a maior bancada na Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018; SENADO FEDERAL, 2018).

Quanto ao novo governo, pode-se afirmar que:

Uma vez eleito, o novo presidente certamente sabia que teria de administrar uma enorme expectativa de mudança e deveria lidar com uma extensa pauta de reivindicações reprimidas pertencentes às diversas organizações sociais que lhe deram sustentação política e social no curso das duas décadas anteriores. Para manobrar, ainda na campanha, Lula apresentou como sua principal prioridade o compromisso com a segurança alimentar e o combate à pobreza extrema. O enfrentamento aos dilemas mais agudos dava ao governo a legitimidade para postergar a resposta de parte das demandas e até para adotar medidas impopulares. Priorizar os mais necessitados, torna-se a estratégia compatível com o histórico compromisso de unidade formada pelas organizações sindicais e populares. A frustração com o não atendimento de certas demandas poderia ser contornada por respostas efetivas aos temas emergenciais.

Para realizar estas ou outras metas, o executivo não teria facilidades. [...] [Isso porque] o sistema político brasileiro favorece as forças conservadoras e aquelas ligadas ao capital, tornando a composição do Congresso Nacional incompatível com a plataforma reformista. [...] Mas foi vital que, tal como a predecessora, a administração Lula reeditasse a estratégia do clientelismo, distribuindo cargos e

vantagens para acomodar os partidos políticos de apoio, especialmente os ideologicamente dissonantes (ABRAMOV; CONDÉ, 2014, p. 16).

Durante o primeiro governo Lula, políticas sociais destinadas a diversos setores (educação, saúde, previdência, habitação, etc.) receberam bastante atenção a fim de combater o problema da exclusão social (SERAFIM; DAGNINO, 2011).

No que tange ao posicionamento relativo às cotas raciais no ensino superior, por parte de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental, cabe mencionar a postura hesitante do primeiro Ministro da Educação do primeiro governo Lula – Cristovam Buarque. Em entrevista concedida no ano de 2002, aquele que ainda ocuparia o maior cargo do MEC disse:

Estou sintonizado com a política de governo de que é preciso mudar a cor da pele das pessoas que estão na universidade para mudar a cor da elite brasileira. Mas percebi, nesses últimos anos, que muitos líderes de movimentos negros são contra as cotas, porque consideram isso uma forma de discriminar (GOIS, 2002, s.p.).

Cristovam Buarque permaneceu à frente do Ministério até o começo de 2004, quando foi substituído por Tarso Genro após uma reforma ministerial. Infere-se que essa mudança de governo poderia propiciar o acesso das cotas raciais à agenda governamental destinada ao ensino superior, abrindo uma janela de oportunidade política.

Já no final de 2005, algumas denúncias contra membros do PT e de partidos aliados à época geraram uma crise política e provocaram algumas trocas de comando no governo – sendo uma delas na Casa Civil da Presidência da República. A Casa foi, então, assumida por Dilma Rousseff, que também passou a colaborar em decisões na área econômica. Próximo às eleições de 2006, o governo mantinha a maioria no Congresso Nacional e a popularidade em alta. Após nova disputa contra um candidato do PSDB, Lula foi eleito em segundo turno, com 58.295.042 de votos – na coligação PT, PCdoB e Partido Republicano Brasileiro (PRB) (NETO, 2018; TSE, 2006).

Em sua segunda gestão, o PT mantinha-se entre aqueles partidos políticos com as cinco maiores bancadas no Congresso após as eleições parlamentares. No Senado, contava com 16 senadores – mantendo a quarta maior bancada. Na Câmara, contava com 83 deputados – caindo uma posição e passando a ser a segunda maior bancada na Casa (ANHAIA, 2019).

O segundo governo Lula adotou uma estratégia econômica denominada Novo Desenvolvimentismo ou Social-Desenvolvimentismo. Estratégia caracterizada pela busca de:

[...] redução da volatilidade externa, um posicionamento mais independente no plano global e o aquecimento da economia interna através da intervenção estatal. [...] No centro do projeto encontrava-se o objetivo de constituir no Brasil um mercado de consumo de massas o que envolvia a elevação da renda popular (ABRAMOV; CONDÉ, 2014, p. 18).

Neste período, pode-se destacar também o investimento na expansão e interiorização de universidades públicas. Em 2007, através de Decreto presidencial (Decreto nº 6.096), o governo lançou o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). O Programa tinha por objetivo ampliar o acesso e a permanência na educação superior mediante o melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais (BRASIL, 2007). Na ocasião de seu lançamento, o MEC já tinha à frente outro Ministro – Fernando Haddad. O REUNI vigorou até o ano de 2012.

Quanto aos oito anos do governo Lula, Araújo afirma que:

[...] lidos em conjunto, surpreenderam quanto aos resultados nos planos macroeconômico e social. A economia brasileira, entre os anos de 2003 e 2010, foi capaz de alcançar taxas moderadas de crescimento do produto sem a ocorrência das crises cambiais que historicamente interrompiam o crescimento econômico, e a inflação descreveu trajetória de queda, sendo alcançada a meta de inflação em todos os anos. No plano social, foram notáveis as melhoras nos indicadores de distribuição de renda do trabalho, e a redução da pobreza e da miséria. O mercado de trabalho se caracterizou pela redução da taxa de desemprego com aumento da formalização da força de trabalho (2019, p. 2).

O segundo governo Lula encerrou com altos índices de aprovação: 93,9% das pessoas consideravam o governo “muito bom” ou “bom”. Essa avaliação positiva influenciou os resultados das eleições presidenciais de 2010, quando o PT conseguiu eleger Dilma Rousseff como a sucessora de Lula (ARQUER, 2013).

De acordo com Bastos:

Dilma Rousseff foi eleita em 2010 no contexto de uma economia que se recuperava com êxito dos efeitos da crise financeira global de 2008 e em um cenário de grande otimismo. Embora seu projeto de governo não fosse explicitado na campanha, seu objetivo principal logo ficaria claro: senão eliminar, *minimizar o rentismo* com a dívida pública como meio sistemático de acumulação de capital. Isso significa questionar o *poder estrutural* do capital financeiro na determinação das taxas de juros e câmbio, rompendo o pacto conservador formado pelo governo Lula em 2003 (2017, p. 17).

Enquanto as políticas da área econômica se diferenciavam do antecessor, as políticas da área social seguiam o mesmo rumo. Na pasta da Educação, inclusive, manteve o ex-ministro de Lula (Haddad) até o começo de 2012 – quando ele foi substituído por Aloizio Mercadante.

Em meados de 2012, segundo ano do governo Dilma, chegou ao fim o processo de apreciação do PL originário à Lei de Cotas (PL nº 73 de 1999). Esse processo havia se iniciado na primeira gestão do PSDB, mas boa parte transcorreu ao longo das gestões do PT. Nas ocasiões em que o PL originário foi discutido no Congresso Nacional, era possível verificar que parlamentares petistas ocupavam posições de autoridade nos espaços das comissões temáticas: em quatro comissões, das cinco em que foi discutido, os parlamentares do Partido desempenhavam a função de presidente ou vice-presidente (ANHAIA, 2019). Esse fato contribui para evidenciar que o PT era uma importante força do campo político na época.

Quanto às ações do Poder Executivo, entre 2003 e 2012, pode-se afirmar que Lula e Dilma tiveram a oportunidade de promover políticas sociais e criar novos espaços institucionais para o debate e a proposição de políticas com recorte racial – acolhendo demandas de parte de sua base eleitoral. Os movimentos sociais também estabeleceram maior diálogo com o governo federal no período. O fato de que alguns representantes desses movimentos tenham chegado a ocupar algumas posições institucionais gerou críticas por parte daqueles que interpretavam que, tal incorporação, tratava-se de uma estratégia “cooptação” que visava à colaboração e conformidade com o Partido (FERRAZ, 2019).

No que tange às questões raciais, especificamente, Santos (2016) afirma que a atuação do PT também podia ser alvo de críticas. Isso porque, apesar de ter sido comunicado em tempo, ele perdeu o prazo para inscrever um representante para participar do julgamento da ADPF 186 e defender o sistema de cotas raciais na condição de *amicus curiae* (amigo da corte).¹⁹ Evento que, como mencionado anteriormente, foi decisivo para a determinação da constitucionalidade das ações afirmativas com critério racial no país.

Em síntese, no fluxo da política, pode-se afirmar que o início de uma nova gestão federal (PT) que tinha à frente um líder com trajetória política associada a movimentos sociais e grande parte da base eleitoral formada por classes populares pode ter sido visto como uma nova janela de oportunidade política pelos empreendedores das cotas raciais. O fato de que as questões sociais tinham sido declaradas como itens prioritários e de que movimentos sociais estabeleciam maior diálogo com o PT permite inferir que os tomadores de decisão vinculados ao Partido poderiam ser mais mobilizados em torno da ideias-força da promoção da igualdade racial. Nesta nova conjuntura, especialmente no que diz respeito aos membros do Legislativo, cabe destaque à afirmação de Kingdon (2003) de que eles poderiam buscar satisfazer os seus

¹⁹ Refere-se a um terceiro que busca fornecer subsídios às decisões dos tribunais, visando contribuir para o julgamento de questões relevantes e de grande impacto.

eleitores e defender questões relacionadas aos posicionamentos político-partidários de forma mais ampla.

A partir do movimento de sensibilização iniciado em gestões anteriores (PSDB), as gestões petistas poderiam retomar as proposições de políticas focalizadas destinadas ao ensino superior – avançando no tópico do critério racial num ambiente que se mostrava mais propício às propostas. Ademais, a troca da condução do MEC no início da primeira gestão petista poderia representar que a janela de oportunidade ainda não havia se fechado para as cotas raciais na agenda governamental voltada a esse nível educacional. Entretanto, como alerta Kingdon (2003), é necessário considerar que os programas de governo apenas influenciam a agenda governamental. É preciso que o partido leve as questões à agenda para assegurar as mudanças anunciadas quando passar a governar.

5.4 Os efeitos na agenda governamental para o ensino superior

Poucas semanas após uma reforma ministerial no governo Lula, no início de 2004, o ministro da Educação Tarso Genro apresentou uma proposta de aproveitamento de vagas ociosas no ensino superior privado. O objetivo era aproveitar cerca de 100 mil vagas ociosas no setor, concedendo a isenção de impostos às IES aderentes, tendo por base o número de bolsas de estudo oferecidas. Elas seriam ocupadas primeiramente por negros, indígenas, pessoas com deficiência e ex-presidiários (HERINGER; FERREIRA, 2009).

Após a realização de discussões com entidades mantenedoras de IES privadas, com essas instituições e com a sociedade civil organizada, estabeleceu-se que seriam mantidos:

[...] apenas os critérios raciais e a condição de portador de necessidades especiais, passando a incluir o critério de terem cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, bem como a englobar os professores de escolas de rede pública entre os potenciais beneficiários (ANHAIA, 2013, p. 67).

Deste modo, editou-se a Medida Provisória (MP) que criou o ProUni (MP nº 213 de 2004) – posteriormente, convertida em lei (Lei nº 11.096 de 2005). O ProUni foi a primeira AA criada pelo governo federal brasileiro que se destinava ao ensino superior e, em seu interior, contemplava a reserva de bolsas a candidatos que atendessem a critérios raciais e sociais. Ele surgiu como uma solução a três problemas identificados à época: o baixo aproveitamento de vagas ofertadas pelo setor privado; os baixos percentuais de estudantes de 18 a 24 anos frequentando o ensino superior; e, os baixos números de estudantes matriculados neste nível educacional que fossem provenientes de famílias de baixa renda ou pertencentes a minorias (ANHAIA, 2010).

Pode-se afirmar que a proposição do ProUni atestou que as ações afirmativas foram reconhecidas por um agente em posição estratégica dentro da estrutura governamental e que foi capaz de propô-las como solução para diferentes problemas. Ainda que as AAs, frequentemente, sejam soluções possíveis ao problema da desigualdade racial, no modelo que elas assumem através do ProUni, elas também são apresentadas como soluções para outros problemas. Além disso, o Programa representou a entrada das AAs e das cotas raciais na agenda decisional (KINGDON, 2003).

O fato de que esta política pública vigoraria no setor privado e concederia benefícios a ele não foi bem recebido por todos. Parte dos críticos alegava que esta poderia ser apenas uma estratégia para diminuir a pressão de movimentos sociais pela criação de cotas raciais nas universidades federais (SANTOS, 2005). Pouco após o começo das discussões relativas ao ProUni, entretanto, o ministro apresentou ao Congresso outra proposição de AAs para o ensino superior – desta vez, destinada a atuar no setor público.

Importante mencionar que a proposta do ministro não foi a única elaborada por agentes vinculados à gestão petista. No ano de 2007, uma parlamentar apresentou outra proposta ao Legislativo. A parlamentar, a senadora Ideli Salvatti, que era identificada pelo DIAP como outra “cabeça” do Congresso (ANHAIA, 2019). Em paralelo a Kingdon (2003), pode-se afirmar que, como membro do Legislativo, a parlamentar: usufruía de maior estabilidade em seu cargo do que o Ministro, o que poderia contribuir para a tarefa de persuasão dos colegas de Casa; e, estava mais frequentemente exposta aos diversos agentes sociais e à cobertura midiática, o que poderia contribuir para a tarefa de sensibilização dos agentes externos a Casa. Já no que tange ao momento em que o Ministro e a senadora apresentaram suas proposições (início de uma nova gestão do PT), pode-se afirmar que ambos atuavam como empreendedores que utilizavam de seus recursos e que buscavam aproveitar uma abertura de janela de oportunidade política.

Os desenhos das AAs sugeridos pelos dois PLs dos governistas estão representados no seguinte quadro:

Quadro 2 - Desenho da ação afirmativa sugerido por PL (PT):

Desen. da Pol. PL	Tipo de Instituição	Modelo de AA	% de reserva	Grupo alvo	Recorte racial	Vigência da lei
PL nº 3.627 de 2004 Autoria:	Instituições de ensino superior públicas:	Reserva de vagas.	Mínimo de 50% das vagas.	Egressos de escolas públicas, negros e	Sim.	10 anos.

Poder Executivo, Min. Tarso Genro (PT/RS)	federais (obrigatório).		<p>Percentual para cotas raciais variável, de acordo com a unidade federativa.</p> <p>Proporção mínima de autodeclarados negros e indígenas igual à proporção de pretos, pardos e indígenas na população, segundo o último censo do IBGE.</p>	<p>indígenas.</p> <p>A todos é obrigatório ter cursado o ensino médio na rede pública.</p>		
<p>PLS nº 546 de 2007²⁰</p> <p>Autoria: Sen. Ideli Salvatti (PT/SC)</p>	Instituições de ensino superior públicas: federais (obrigatório).	Reserva de vagas.	Mínimo de 50% das vagas.	<p>Egressos de escolas públicas, negros, indígenas e pessoas com deficiência.</p> <p>Com exceção das pessoas com deficiência, é obrigatório aos demais ter cursado o ensino fundamental e médio na rede pública.</p>	Sim.	Não definida.

Fonte: Anhaia (2019, p. 163-164).

Como ilustra o Quadro 2, ambos os PLs recomendavam a criação de AAs no formato de cotas, a serem implementadas de forma obrigatória em IES públicas federais. Partilhavam, ainda, da recomendação do mesmo percentual de reserva de vagas (mínimo, de 50%) e de grande parte dos critérios de candidatura (EEPs, negros e indígenas). Cabe destacar que ambos os PLs propunham critérios raciais à política. O PL da senadora, porém, ia além e

²⁰ Na Câmara dos Deputados, o PLS passou a ser identificado como PL nº 3.913 de 2008.

contemplava pessoas com deficiência – grupo a que se retirava a obrigatoriedade de ter cursado ensino fundamental e médio em escolas da rede pública.

O fato de que os dois PLs propusessem critérios raciais às cotas indica que seus autores concordavam que a desigualdade educacional teria relação com o problema da discriminação racial no país. Deste modo, pode-se afirmar que os dois agentes apresentaram suas propostas como produtos políticos que se orientavam, entre outros aspectos, pela ideia-força da promoção da igualdade racial (BOURDIEU, 2011; LÓPEZ, 2009).

Além do desenho sugerido à política de cotas, os textos dos dois PLs apresentavam um texto de justificativa à proposição.

No PL nº 3.627 de 2004, o Ministro Tarso Genro fazia menção a eventos e símbolos (KINGDON, 2003) que levavam à necessidade de ação do Estado: a Convenção Internacional Sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, da ONU, documento de que o Brasil é um dos países signatários; e, a proposição de outros PLs de mesmo tema, indicando um amadurecimento do regime democrático. Mencionava também que havia indicadores que atestavam que a distribuição de riquezas e de oportunidades não é neutra e que negros e indígenas são sistematicamente desfavorecidos.

O ministro também fazia o seu *feedback* das ações governamentais (KINGDON, 2003) e apontava sua proposta como uma solução aos problemas da discriminação e desigualdade racial:

Somente no final do século passado, o Estado brasileiro passou a se preocupar com os efeitos do chamado racismo estruturante no perfil social e buscar mecanismos que dessem efetividade aos compromissos assumidos perante a comunidade internacional há quase quarenta anos. Esse atraso de décadas por si é suficiente para justificar a iniciativa de políticas de ações afirmativas no âmbito da educação, como as consignadas no presente Projeto de Lei (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, s.p.).

Pode-se afirmar que o ministro também procedia à tentativa de sensibilização dos parlamentares ao apresentar elementos que contribuiriam para evidenciar a viabilidade técnica da proposição:

[...] o presente Projeto de Lei, adotando a política de cotas, o faz de forma racional distribuindo-as pela composição étnico racial das unidades federativas. Ao mesmo tempo, importante salientar a combinação de critérios de inclusão por razões específicas de etnia com critérios universais de renda para acesso ao ensino público superior. Assim também é assegurado o ingresso nas universidades públicas aos estudantes egressos do sistema público de ensino fundamental e médio.

O critério de menor poder aquisitivo indicado indiretamente pela permanência no sistema público de ensino é também subsidiário para hipótese das

cotas para negros e membros das comunidades indígenas não serem preenchidas por insuficiências circunstanciais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, s.p.).

No que tange à tentativa de sensibilização mediante a aceitação pelo público em geral, é ilustrativo o seguinte trecho:

[...] o processo para construção deste projeto de lei encontra legitimidade social consistente, vez que contou com a participação de reitores representando suas universidades, entidades de classe dos docentes, representação dos estudantes, além de entidades que desenvolvem cursos preparatórios para vestibulares entre negros e carentes no âmbito da sociedade civil (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, s.p.).

A caracterização do processo de construção do PL como um processo realizado em conjunto com diversos agentes deixava implícita a ideia de que ele resultava de negociações previamente realizadas. Por conseguinte, ao lado da viabilidade técnica e da aceitação prévia da proposta, transmitia-se a ideia de que ela teria custos toleráveis ao campo político (BOURDIEU, 2011; KINGDON, 2003).

No PLS nº 546 de 2007, a senadora Ideli Salvatti voltou a mencionar um evento apontado pelo Ministro Tarso na exposição de motivos que levavam à necessidade de ação do Estado: o fato de que o Brasil teria se comprometido a promover a inclusão de grupos étnicos excluídos historicamente, tendo em vista que é um dos signatários da Convenção Internacional Sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, da ONU. Reforçava, ainda, o fato de que o Poder Executivo já se encontrava mobilizado nestas discussões e envolvido na elaboração de soluções aos problemas da discriminação e desigualdade racial no âmbito da educação – através do PL do ministro.

Deste modo, a adoção de AAs no formato de cotas foi apontada como a solução a esses problemas. Além disso, a senadora sugeriu que as cotas fossem aplicáveis não apenas em universidades federais, mas também nas instituições federais de educação profissional e tecnológica. Ela argumentou que a viabilidade técnica de sua proposição seria resguardada se fossem observados os critérios previamente estabelecidos na proposta do Executivo. Ainda no processo de sensibilização dos colegas parlamentares, a senadora afirmou que sua proposta “vem para se somar aos esforços do atual Governo [Lula] na luta pela inclusão social de parte da população brasileira, historicamente excluída da experiência republicana” (SENADO FEDERAL, 2007, s.p.).

No que diz respeito à menção ao chefe do Executivo, especificamente, pode-se afirmar que também seja um indício de que o presidente seja o agente mais influente na definição da agenda governamental. Ainda assim, deve-se ressaltar que ele não consegue determinar as

alternativas ou os resultados observados – ao passo que os parlamentares podem exercer influência sobre a agenda e contribuir para a geração de alternativas (KINGDON, 2003).

Comparando-se os textos das justificativas dos PLs, pode-se averiguar que ambos os autores apresentavam relações do problema da desigualdade educacional com o problema da discriminação racial no país. Aspectos que poderiam influenciar tanto a definição do problema quanto da solução cabível a ele, podendo propiciar a convergência entre o fluxo dos problemas e o fluxo das soluções ou alternativas (KINGDON, 2003).

Importante destacar que os dois PLs foram apensados a outras proposições com a mesma temática e passaram a ser discutidos em conjunto com o PL nº 73 de 1999. Em análise prévia do processo de tramitação no Congresso Nacional, verificou-se a atuação destacada de “cabeças” filiados ao PT para que se garantisse a aprovação do texto que originaria a Lei de Cotas (Lei nº 12.711 de 2012) – o que permite identificá-los como outros importantes empreendedores desta política.

Na Câmara dos Deputados, destacou-se a atuação do deputado Henrique Fontana (PT/RS) – como vice-líder do governo petista nesta Casa, ele foi autor de dois requerimentos com pedidos de urgência na apreciação da matéria e ainda votou pela aprovação da iniciativa e fez intervenções no plenário. No Senado Federal, destacou-se a atuação do senador Paulo Paim (PT/RS) – além de ter presidido a reunião da CDHLP [(Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa)], ele emitiu os pareceres desta comissão e da CEC [(Comissão de Educação)], foi um dos autores de um requerimento de urgência, votou pela aprovação da iniciativa e fez intervenções no plenário (ANHAIA, 2019, p. 122).

Verifica-se, deste modo, que os dois parlamentares investiram seus recursos (tempo, dedicação, reputação, etc.) a fim de levar suas concepções de problemas e propostas a diferentes espaços.

Quanto à atuação do senador Paulo Paim, em especial, pode-se dizer que ele reafirmou seu posicionamento como um tomador de decisão que reconhecia os problemas da discriminação e desigualdade racial e mobilizava-se pela ideia-força da promoção da igualdade racial na defesa de soluções. Ele persistiu na defesa desta ideia ao longo dos anos e a partir de distintas propostas, a exemplo da proposição do Estatuto da Igualdade Racial, buscou novamente atuar de modo a fazer convergirem os três fluxos mencionados por Kingdon (2003).

No que diz respeito aos debates e às votações realizadas no Congresso Nacional, visando à discussão do texto do Projeto, cabe também outros destaques. Entre os votos (falados e escritos) e as intervenções, verificava-se que alguns parlamentares mencionavam explicitamente as tentativas de membros do Executivo de influenciar os resultados do

processo de tramitação. Em 2008, é ilustrativo o cumprimento do deputado Henrique Fontana (PT) ao então ministro da Educação, Fernando Haddad, por sua dedicação ao longo do debate e para que se chegasse ao momento da votação da matéria (ANHAIA, 2019).

Citam-se também manifestações de parlamentares filiados a outros Partidos:

[...] “o governo [Lula] já tomou uma iniciativa muito importante, válida, louvável... que foi a questão do ProUni, já dentro desta política de proteção social” (deputado Atila Lira, PSDB/PI; reunião da CEC) e “vamos fazer justiça. O Lula no seu trabalho... e a atual presidente [Dilma] está continuando, que é um trabalho espetacular, atende a todos. Todos os pobres, sejam quem forem” (senador Pedro Simon, PMDB/RS; reunião da CCJ) (ANHAIA, 2019, p. 132).

Estas menções indicam que os presidentes (Lula e Dilma) e outras pessoas que ocupavam posição estratégica dentro da estrutura governamental (os Ministros da Educação, Tarso Genro e Fernando Haddad) contribuíram para que a entrada do item das cotas raciais na agenda decisional fosse potencializada.

Ainda no que se refere aos debates e às votações realizadas no Congresso Nacional, cabe mencionar as saudações ou referências feitas por parlamentares petistas a diferentes agentes externos ao Legislativo:

Quadro 3 - Relação de agentes políticos que saúdam e agentes externos ao Legislativo saudados:

Ocasão	Quem saúda	Quem é saudado
Reunião da CEC em 21/09/2005	Dep. Carlos Abicalil, PT/MT	Membros da sociedade civil organizada
Reunião da CEC em 21/09/2005	Dep. Neyde Aparecida, PT/GO	Movimentos sociais
Reunião da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) em 14/12/2005	Dep. Luiz Eduardo Greenhalgh, PT/SP	Frei David
Reunião da CDHM em 14/12/2005	Dep. Iriny Lopes, PT/ES	Frei David
Sessão no Plenário da Câmara em 20/11/2008	Dep. Henrique Fontana, PT/RS	Ministro da Educação, Fernando Haddad
Reunião da CDHLP em 28/06/2012	Sen. Paulo Paim, PT/RS	Movimento dos Sem Universidade, União Nacional dos Estudantes (UNE), União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), a MBNAPI, Instituto Indígena, Escola Elefante Branco (W3 Sul), Grêmio Escola Setor Leste, Escola Honestino Guimarães, Educafro,

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

Fonte: Anhaia (2019, p. 129-130).

As saudações ou referências dos parlamentares podem ter sido tanto um indicativo de consideração e reconhecimento àqueles que eram saudados, quanto uma estratégia para inibir posições contrárias à aprovação dos PLs – no último caso, partindo do entendimento de que os movimentos sociais seriam forças políticas organizadas capazes de exercerem pressões nas decisões de agentes profissionais no campo político (ANHAIA, 2019; KINGDON, 2003). De todo modo, elas podem ter contribuído para a sensibilização de parte dos parlamentares – sobretudo, mediante a possibilidade de que tais proposições encontrassem aceitação por parte desse público.

A decisão do STF pela constitucionalidade das ações afirmativas com critérios raciais causou repercussão nos debates conduzidos pelo Congresso e chegou a ser referido nos espaços de discussão dos PLs. Poucos meses após o julgamento da ADPF 186, a apreciação do PL nº 73 de 1999 chegou ao fim – encerrando-se no dia 7 de agosto de 2012. O texto foi remetido à sanção da presidenta Dilma Rousseff e sancionado em solenidade pública, dando origem à Lei nº 12.711 de 2012. Estes fatos permitem confirmar a afirmação de Kingdon (2003) de que o fluxo de soluções ou alternativas pode não exercer influência direta sobre a agenda, porém, ele é fundamental para que um item presente na agenda governamental tenha acesso à agenda decisional.

A partir de análise comparada entre o PL originário da Lei, com seus apensados, e o texto final da Lei de Cotas, verificou-se a presença predominante de elementos sugeridos pelo PL de autoria do Executivo (PL nº 3.627 de 2004). As formas de preenchimento das vagas

(ocupação determinada pelos desempenhos obtidos nos concursos de seleção), o modelo de AA (cotas), o percentual de reserva (mínimo, de 50%), o recorte racial (negros e indígenas), o tempo de vigência (10 anos) e o órgão responsável pelo acompanhamento e pela avaliação (MEC e SEPIR, com consulta à FUNAI) são aspectos recomendados pelo PL do Executivo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004).²¹

Deste modo:

[...] pode-se dizer que o PT teve sucesso em estabelecer sua dominância quanto aos diversos temas discutidos durante a apreciação da matéria. [...] temporariamente, o Partido conseguiu estabelecer quais eram os princípios legítimos de visão e divisão do mundo social que norteariam a política de cotas (ANHAIA, 2019, p. 182-183).

Tendo em vista a entrada das cotas raciais na agenda governamental e decisional, bem como a elaboração desta política pública nas gestões petistas, pode-se afirmar que os empreendedores conseguiram articular a junção dos três fluxos (fluxo do problema, fluxo das soluções ou alternativas e fluxo da política) (KINGDON, 2003). No período, conseguiram influenciar a percepção do problema (discriminação e desigualdade racial produzindo desigualdades educacionais); circular a solução (cotas raciais) e aumentar a receptividade a ela; assim como defendê-la num ambiente mais propício aos processos de negociação.

²¹ No ano de 2016, a Lei foi atualizada e as cotas passaram a contemplar pessoas com deficiência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ações afirmativas são medidas que têm sua trajetória de surgimento e expansão associada a processos de democratização em diferentes países. Elas resultam do acolhimento de demandas sociais e de tentativas de se conferir um significado mais amplo à democracia, deixando de se ater aos processos de escolha de representantes e passando a contemplar a igualdade de oportunidades.

A experiência indiana com AAs é a mais antiga no mundo, ela se desenvolve num território em que o sistema de castas ainda exerce forte influência na organização social. A experiência norte-americana é mais recente, mas constitui um referencial para diferentes países. Ela se desenvolve num território em que o sistema de classes influencia a organização social e onde também se pode observar altos níveis de desigualdade entre os grupos sociais. É essa última experiência que mais exerce influência no modelo brasileiro.

A primeira iniciativa legislativa que visou estabelecer uma ação compensatória à população negra, inclusive, no sistema educacional, foi o PL n ° 1.332 de 1983. Ela foi proposta pelo deputado federal Abdias Nascimento (PDT), mas não obteve aprovação pelo Congresso Nacional. A criação de uma lei federal que buscava atender a esse objetivo, válida para o ensino superior federal, deu-se somente no ano de 2012 (Lei de Cotas). Esse processo dependeu da convergência de distintos fluxos, nos quais se realizavam diversas disputas.

Através da análise das gestões do PSDB (1995-2003), verificou-se que empreendedores de políticas (Movimento Negro, ONU, especialistas, etc.) tiveram sucesso em aproveitar janelas de oportunidade política abertas por eventos (Marcha de 1995, o Seminário Internacional de 1996, a Resolução da ONU de 2000 e a III Conferência Mundial de 2001) para o reconhecimento dos problemas da discriminação e da desigualdade racial no Brasil. No que se refere às ocasiões do Seminário e da Conferência, em especial, pode-se afirmar que eles foram hábeis em usufruí-las de modo a ampliar a difusão e aceitação das ações afirmativas como soluções a desigualdade social.

Importante mencionar, porém, que a difusão do reconhecimento do problema da desigualdade educacional se deu antes do reconhecimento de sua relação com o problema da discriminação racial. Deste modo, podia-se inferir que haveria maior chance de bloqueio das cotas raciais na agenda governamental destinada ao ensino superior, sobretudo, num cenário político que se mostrava mais favorável à discussão de temas da área econômica e num momento em que o MEC era conduzido por um agente contrário a essa solução.

Através da análise dos efeitos na referida agenda, verificou-se que parte da comunidade de políticas obteve sucesso em difundir as ações afirmativas como solução ao problema da

desigualdade social. Alguns dos parlamentares vinculados ao Partido, inclusive, chegaram a atuar como empreendedores da política de cotas. Entretanto, eles defenderam apenas a adoção de critérios sociais, o que evidencia não apenas a existência de pontos de vista diversificados entre esses empreendedores, mas também que os empreendedores das cotas raciais não conseguiram influenciar a definição do problema e aproveitar as janelas de oportunidade para fazer convergir os três fluxos no período.

Através da análise de parte das gestões do PT (2003-2012), verificou-se que os problemas da desigualdade e da discriminação racial foram reconhecidos como merecedores de atenção e que políticas públicas norteadas pela ideia-força da promoção da igualdade racial poderiam contar com apoiadores vinculados ao Partido – a exemplo de Paulo Paim. Durante o período, empreendedores das cotas raciais influenciaram a percepção do problema e ampliaram o espaço de circulação deste tipo de cotas como solução ao problema da desigualdade educacional vivenciada pela população negra – sendo hábeis em aproveitar janelas de oportunidade política (audiência pública de 2010 e julgamentos de 2012).

Em decorrência das declarações de que as questões sociais seriam tratadas como itens prioritários na agenda do novo governo e do indicativo de que movimentos sociais estabeleçam maior diálogo com o PT, era possível inferir que o tópico das cotas raciais encontraria maior receptividade entre os membros do Partido. Já a saída de um tomador de decisão da função de chefia do MEC, posição estratégica na estrutura governamental, poderia representar que a janela permanecia aberta para a atuação dos referidos empreendedores.

Através da análise dos efeitos na agenda governamental, verificou-se que diferentes agentes políticos vinculados ao PT atuaram como empreendedores das cotas raciais no Congresso Nacional. Membros do Executivo e do Legislativo investiram seus recursos, de modo a assegurarem a aprovação de um texto que contemplava o critério racial no desenho das cotas. A articulação desses agentes com forças políticas organizadas ficou evidente. O resultado das disputas que se estabeleceram entre diferentes produtos políticos foi influenciado pela atuação de agentes políticos do Partido e, então, predominaram os elementos do PL do Executivo na Lei de Cotas.

A entrada das cotas raciais na agenda governamental e decisional resultou da atuação de empreendedores de políticas ao longo de anos, buscando mantê-las “vivas” entre as soluções e difundí-las em diferentes espaços. Aproveitaram mudanças no clima nacional, mudanças dentro do governo, dentre outras janelas de oportunidade, para atuar em favor da junção dos três fluxos e promoveram mudanças na agenda.

REFERÊNCIAS

ABRAMOV, Oleg; CONDÉ, Eduardo Salomão. Entre continuidade e ruptura: análise em dois níveis das agendas sociais dos governos FHC e Lula. In: Encontro Anual da ANPOCS, XXXVIII, 2014, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 2014. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt12-1/8923-entre-continuidade-e-ruptura-analise-em-dois-niveis-das-agendas-sociais-dos-governos-fhc-e-lula/file>>. Acesso em: 5 set. 2021.

ALBERTI, Verena; PEREIRA, Amilcar Araujo. A defesa das cotas como estratégia política do movimento negro contemporâneo. *Estudos históricos*, Rio de Janeiro, nº 37, jan./jun. 2006, p. 143-166. Disponível em: <<http://www.redeacaoafirmativa.ceao.ufba.br>>. Acesso em: 15 mai. 2021.

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. Parecer sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ADPF/186, apresentada ao Supremo Tribunal Federal. In.: SILVÉRIO, Valter Roberto (org.). *As cotas para negros no tribunal: a audiência pública do STF*. São Carlos: EdUFSCAR, 2012. p. 33-44.

ANHAIA, Bruna Cruz de. O Programa Universidade para Todos: análise da política, do impacto e das vivências dos bolsistas. 2010. 104f. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/28760>>. Acesso em: 20 de ago. 2021.

_____. Educação Superior e Inclusão Social: um estudo comparado das ações afirmativas no Brasil: dos debates à prática. 2013. 234f. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/81370>>. Acesso em: 5 de julho de 2021.

_____. A “Lei de Cotas” no ensino superior brasileiro: reflexões sobre a política pública e as universidades federais. 2019. 308f. Tese de doutorado – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/196058>>. Acessado em: 5 de julho de 2021.

ARAUJO, Victor Leonardo. O primeiro governo Lula (2003-2006): retomada do crescimento e bonança internacional. In: Encontro Nacional de Economia Política, XXIV, 2019, Vitória.

Anais... Vitória: ENEP, 2019. Disponível em: <<https://www.sep.org.br/>>. Acesso em: 5 nov. 2021.

ARQUER, Monize. O voto em Dilma Rousseff nas eleições presidenciais de 2010. *Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 415-439, 2013.

ARRETCHE, Marta. Apresentação. In: ARRETCHE, M. (org.) *Trajatória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015. p. 1-20.

BAILEY, Stanley R.; PERIA, Michelle. Racial quotas and the culture war in Brazilian academia. In: Annual Meeting of the American Sociological Association, ASA, 2010, Atlanta. *Anais...* Atlanta: ASA, 2010. Disponível em: <<https://webfiles.uci.edu/bailey/Publications/2010%20Bailey%20and%20Peria%20SC.pdf>> Acesso em: 5 set. 2021.

BALL, Stephen J. Big policies/small world: an introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, Penn State, v. 34, n. 2, p. 119-130. 1998.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. *Revista de Economia Contemporânea*, núm. esp., 2017, elocation - e172129, p. 1-63.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1995.

BELLINTANI, Leila Pinheiro. *Ação afirmativa e os princípios do direito: a questão das quotas raciais para ingresso no ensino superior no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

BIGOSSI, Fabiela. *Trajórias universitárias: estudo etnográfico da construção de projetos de vida dos estudantes negros em Porto Alegre-RS. 2009. 140f.* Tese de Doutorado – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/16902>>. Acesso em: 15 set. 2021.

BOWEN, William G.; BOK, Derek. *O curso do rio: um estudo sobre a ação afirmativa no acesso à universidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

BOURDIEU, Pierre. O campo científico. In: ORTIZ, Renato (org.). *Bourdieu – Sociologia*. São Paulo: Ática. Coleção Grandes Cientistas Sociais, 1983. p. 122-155. Disponível em: <<https://cienciatecnosociedade.files.wordpress.com/2015/05/o-campo-cientifico-pierre-bourdieu.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2021.

_____. *Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico*. São Paulo: UNESP, 2004.

_____. *A Economia das Trocas Linguísticas: o que falar quer dizer*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

_____. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

_____. O campo político. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, nº 5, p. 193-216, jan./jul. 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 out. 2021

_____. Decreto nº 6.096/2007 – REUNI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm>. Acessado em: 27 de janeiro de 2021.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. *Ações Afirmativas*. São Paulo: LTr, 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Deputados brasileiros: repertório biográfico: 50 legislatura, 1995-1999*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995.

_____. *Deputados brasileiros: repertório biográfico: 51 legislatura, 1999-2003*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1999a.

_____. Diário da Câmara dos Deputados nº 191 de 1999b. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18NOV1999.pdf#page=195>>. Acesso em: 13 jun. 2021.

_____. Projeto de Lei nº 3.198, de 2000. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5F92270284BC>

[33F53EF54D92FCA6A82B.proposicoesWebExterno1?codteor=983438&filename=Dossie+-PL+3198/2000](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/externo1?codteor=983438&filename=Dossie+-PL+3198/2000)>. Acesso em: 8 mar. 2021.

____. Projeto de Lei nº 3.627, de 2004. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=254614>>. Acesso em: 20 set. 2021.

____. *Bancadas na Posse*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-partidarias/bancadas/bancada-na-posse> Acesso em: 18 de abril de 2020.

CAMPOS, Claudinei José Gomes. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. *Revista Brasileira de Enfermagem*. Brasília, 2004 set/out; 57(5), p. 611-614.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. *Políticas públicas no Brasil* (p. 150). SciELO - Editora FIOCRUZ. Edição do Kindle. 2007.

____. *Formulação de Políticas*. Brasília: Enap, 2018.

COUTO, Cláudio G.; ABRÚCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo Social*, v. 15, n. 2, 2003. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ts/a/9hP98MyZ4rqyP8qf6PFjhrP/?lang=pt&format=pdf> >. Acesso em: 17 set. 2021.

DAFLON, Verônica Toste. Políticas de Reserva: o Modelo Indiano de Ação Afirmativa e suas Contribuições para o Debate Brasileiro. In: Reunião Brasileira de Antropologia, XXVI, 2012, Porto Seguro. *Anais...* Porto Seguro: RBA, 2008. Disponível em: <<http://flacso.redelivre.org.br/files/2012/07/70.pdf>>. Acesso em: 5 set. 2021.

FERES JÚNIOR, João. Comparando justificações das políticas de ação afirmativa: EUA e Brasil. *Achegas.net*, núm. 30, p. 1-21, jul./ago. 2006. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/30/joao_feres_30.pdf> Acesso em: 2 de jul. 2021.

FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. Ação afirmativa no Brasil: multiculturalismo ou justiça social? *Lua Nova*, São Paulo, n. 99, p. 257-293, Dez. 2016.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452016000300257&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 abr. 2021.

FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica Toste; CAMPOS, Luiz Augusto. A ação afirmativa no ensino superior brasileiro (2011). *Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA)*, IESP-UERJ, 2011, p. 1-20.

_____. As políticas de ação afirmativa no tribunal – Separando os bons dos maus argumentos. In: SILVÉRIO, Valter Roberto (org.). *As cotas para negros no tribunal: a audiência pública do STF*. São Carlos: EdUFSCAR, 2012. p. 83 –105.

FERNANDES, António Teixeira. *Formas e mecanismos de exclusão social*. Disponível em: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo3031.pdf> (1991). Acesso em: 12 mai. 2019.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. Movimentos sociais no Brasil contemporâneo: crise econômica e crise política. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 135, p. 346-363, mai./ago. 2019. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.182>>. Acesso em:

FONSECA, J. J. S. *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FONSECA, Gabriel Ferreira da; SOUZA, Felipe de Macedo. O papel transformador do Direito: ações afirmativas e inserção das mulheres na política brasileira. *Revista FIDES*. Vol. 1, n. 2, ago/dez. 2010, p. 125-142.

FREITAS, Felipe Corral de. O primeiro grande antagonismo entre PSDB e PT. *Opinião Pública*, v. 24, n. 3, p. 547-595, 2018.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 20 out. 2021.

GAY, Antonia; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Movimento negro e a luta por direitos: a participação na ANC e as conquistas na Constituição Federal brasileira. *Sociologia, antropologia e cultura jurídicas I* [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFPB; coordenadores: Renata Ribeiro Rolim, Antonio Marcelo Cavalcanti Novaes, Leonel Severo

Rocha. – Florianópolis: CONPEDI, 2014. p. 90-119. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/livro.php?gt=269>>. Acesso em: 4 ago. 2021.

GOIS, Antônio. Futuro ministro que criar “Bolsa Analfabeto”. Folha de São Paulo, São Paulo, 30/12/2002. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u12202.shtml>>. Acesso em: 5 out. 2021.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. *Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade: o direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GRIN, Monica. “Raça” – debate público no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2010.

GUARNIERI, Fernanda Vieira; MELO-SILVA, Lucy Leal. Cotas universitárias no Brasil: análise de uma década de produção científica. *Psicologia Escolar e Educacional*. São Paulo, vol. 21, n. 2, mai/ago, 2017. p. 183-193.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio. Desigualdade que anula a desigualdade: notas sobre a ação afirmativa no Brasil. In: SOUZA, J. (org.). *Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil-Estados Unidos*. Brasília: Paralelo 15, 1997, p. 233-242.

_____. Depois da democracia racial. *Tempo Social*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 269-287, nov. 2006.

HERINGER, Rosana; FERREIRA, Renato. Análise das principais políticas de inclusão de estudantes negros no ensino superior no Brasil no período 2001-2008. In.: PAULA, Marilene de; HERINGER, Rosana (orgs.). *Caminhos convergentes – Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, ActionAid, 2009. p. 137-162.

IBGE. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*: Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>>. Acesso em: 6 set. 2021.

HOWLETT, Michael M.; RAMESH; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IKAWA, Daniela. *Ações Afirmativas em Universidades*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise – Edição Especial 13, 2007. Disponível em: http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/politicas_sociais/BPS_13_completo13.pdf
Acesso em: 17 de outubro de 2021.

JACCOUD, Luciana. *A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos*. Brasília: IPEA, 2009.

KARNAL, Leandro. *História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI*. São Paulo: Contexto, 2007.

KAUFMANN, Roberta Fragoso Menezes. *Ações afirmativas à brasileira: necessidade ou mito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

KENNEDY, Randal. O Supremo Tribunal dos Estados Unidos e a ação afirmativa: o caso do ensino superior. In.: PAIVA, Angela Randolpho (org.). *Ação afirmativa em questão: Brasil, Estados Unidos, África do Sul e França*. Rio de Janeiro: Pallas, 2013. p. 150-209.

KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. Nova York: Harper Collins, 2003.

LEITÃO, Taís. Ministra diz que Seppir foi criada em 2003 após décadas de negação do racismo no país. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/03/ministra-diz-que-seppir-foi-criada-em-2003-apos-decadas-de-negacao-do>.

LÓPEZ, Laura Cecília. *“Que América Latina se sincere”*: uma análise antropológica das políticas e poéticas do ativismo negro em face às ações afirmativas e às reparações no Cone Sul. 2009. 390f. Tese de doutorado – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/16871>. Acesso em: 17 de fevereiro de 2021.

MEC. Ministério da Educação, 2021. Educação para as relações étnico-raciais. Disponível em: <https://etnicoracial.mec.gov.br/acoes-afirmativas>. Acesso em: 15 nov. 2021.

MELLO, L. G.; OLIVEIRA, R. M. Educação e Ações Afirmativas. In: *Afro-brasileiros: história e realidade*. Luiz Carlos Amaro e Mário Maestri (orgs.). Porto Alegre: Edições EST, 2005, v. 1, p. 50-60.

MENDES, Antonio Manuel Teixeira; VENTURI, Gustavo. Eleição presidencial: o Plano Real na sucessão de Itamar Franco. *Opinião Pública*, Campinas, vol. II, nº 2, dez. 1994, p. 59-72.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, n. 117, p. 197-217, nov. 2002.

NESIAH, Decanesan. *Discrimination With Reason? – The Policy of Reservations in the United States, India and Malaysia*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

NETO, Alcides Pereira dos Santos. A aplicação de recursos públicos em Educação no Brasil: análise dos resultados das políticas públicas implementadas nos Governos FHC e Lula. 2018. 108f. Dissertação de Mestrado – Instituto Politécnico do Porto, Porto, 2018. Disponível em: <<https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/13020/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2021.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta. Educação Superior no Brasil: expansão, diversificação e inclusão. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS, 2012, São Francisco. *Anais...* São Francisco: Associação de Estudos Latino-Americanos, 2012. Online.

OLIVEIRA, Marileide Antunes de; GOULART JÚNIOR, Edward; FERNANDES, José Munhoz. Pessoas com deficiência no mercado de trabalho: considerações sobre políticas públicas nos Estados Unidos, União Europeia e Brasil. *Revista Brasileira de Educação Especial*. Associação Brasileira de Pesquisadores em Educação Especial – ABPEE, v. 15, n. 2, 2009, p. 219-232.

OLIVEN, Arabela Campos. Ações afirmativas, relações raciais e política de cotas nas universidades: uma comparação entre os Estados Unidos e o Brasil. *Educação*, ano XXX, n. 1 (61), jan./abr. 2007, p. 29-51.

PERIA, Michelle. *Ação Afirmativa: um estudo sobre as reservas de vagas para negros nas universidades públicas brasileiras. O Caso do Estado do Rio de Janeiro*. 2004. 143f.

Dissertação de Mestrado – Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

PINTO, Céli Regina Jardim. A polêmica sobre as cotas raciais nas universidades públicas brasileiras: a audiência pública do STF/2010. In: *As cotas para negros no tribunal – A audiência pública do STF*. Valter Roberto Silvério (org.). São Carlos: EdUFSCAR, 2012. p. 127-150.

PNUD. PNUD Brasil, 2021. O que é Índice de Desenvolvimento Humano e indicadores complementares. Disponível em: <<https://www.br.undp.org>>. Acesso em: 15 nov. 2021.

SABÓIA, Gilberto Vergne; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Orgs.). Seminários regionais preparatórios para a conferência mundial contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata. Brasília: Ministério da Justiça (MJ), 2001.

SACCHET, Teresa. Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas. *Revista Estudos Feministas*. Florianópolis, v. 20, n. 2, ago. 2012, p. 399-431.

SANTOS, Sales Augusto dos. Introdução. In: SANTOS, Sales Augusto dos. (org.) *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2005. p. 15-31.

_____. Ações Afirmativas nos Governos FHC e Lula: um Balanço. *Revista Tomo*, Aracaju, n. 24, jan./jun. 2014, p. 37-84. Disponível em: <<https://doi.org/10.21669/tomo.v0i0>>. Acesso em: 16 set. 2021.

SANTOS, Jocélio Teles dos. *Cotas nas universidades: análises dos processos de decisão*. Jocélio Teles dos Santos (org.). Salvador: CEAO, 2012.

SENADO FEDERAL. Senadores da 50ª Legislatura (1995-1999). Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/senadores/legislaturas-anteriores/-/a/50/por-partido>>. Acesso em:

_____. Senadores da 51ª Legislatura (1995-1999)a. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/senadores/legislaturas-anteriores/-/a/51/por-partido>>. Acesso em:

____. Diário do Senado Federal nº 69 de 1999b. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/>>. Acesso em: 13 jun. 2021.

____. Projeto de Lei do Senado nº 546, de 2007. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/82484>>. Acesso em: 8 mar. 2021.

____. Senadores – legislaturas anteriores. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/senadores>>. Acesso em: 7 jun. 2019.

SERAFIM, Milena Pavan; DAGNINO, Renato Peixoto. A política científica e tecnológica e as demandas da inclusão social no governo Lula (2003-2006). 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/osoc/a/nbP7FQSGMWFSkKFxK6scPwQ/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 11 out. 2021.

SILVA, Pablo Marlon Medeiros da; NETO, Manoel Pereira Rocha; BRITO, Lydia Maria Pinto; BARRETO, Laís Karla da Silva; GURGEL, Fernanda Fernandes. Os desafios para a inclusão de pessoas com deficiência em organizações da construção civil. *HOLOS*. Ano 33, vol. 7, p. 311-327, 2017.

SILVEIRA, D. T.; CÓRDOVA, F. P. A pesquisa científica. In: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (orgs.) *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 31-42. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf> Acesso em: 20 ago. 2021.

SILVÉRIO, Valter Roberto. Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, n. 117, 2002.

____. *As cotas para negros no tribunal: a audiência pública do STF*. São Carlos: EdUFSCar, 2012.

SOWELL, Thomas. *A ação afirmativa ao redor do mundo: um estudo empírico sobre cotas e grupos preferenciais*. São Paulo: É realizações, 2016.

STF. Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br>>. Acesso em: 15 nov. 2021.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral – Eleições 2006. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2006/eleicoes-2006>>. Acesso em: 16 jul. 2021.

TOLEDO, Roberto Pompeu. *O presidente segundo o sociólogo* – entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

WEISSKOPF, Thomas E. *Affirmative action in the United States and India: A comparative perspective*. New York: Routledge, 2004.