

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Faculdade de Administração e de Turismo
Programa de Pós-Graduação em Administração
Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional –
PROFIAP



Dissertação

Formação de agenda em uma universidade pública:

A construção da questão das ações afirmativas

Damasio Duval Rodrigues Neto

Pelotas, 2018

Damasio Duval Rodrigues Neto

Formação de agenda em uma universidade pública:

A construção da questão das ações afirmativas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Administração e Turismo da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Márcio Barcelos

Pelotas, 2018

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação

R696f Rodrigues Neto, Damasio Duval

Formação de agenda em uma universidade pública : a construção da questão das ações afirmativas / Damasio Duval Rodrigues Neto ; Márcio Barcelos, orientador. — Pelotas, 2018.

195 f.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública em Rede Nacional, Faculdade de Administração e de Turismo, Universidade Federal de Pelotas, 2018.

1. Formação de agenda. 2. "policy". 3. Teoria dos múltiplos fluxos. 4. Teoria do equilíbrio pontuado. 5. Ações afirmativas. I. Barcelos, Márcio, orient. II. Título.

CDD : 351

Elaborada por Maria Inez Figueiredo Figs Machado CRB: 10/1612

Damasio Duval Rodrigues Neto

Formação de agenda em uma universidade pública:

A construção da questão das ações afirmativas

Dissertação aprovada, como requisito parcial, para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública, pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Administração e Turismo, da Universidade Federal de Pelotas.

Data da defesa: 03/12/2018

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Márcio Barcelos (Orientador)

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Rodrigo Serpa Pinto

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Hémerson Luiz Pase

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Agradecimentos

Ao meu orientador, Márcio Barcelos, grande fonte de conhecimento e inspiração para este trabalho.

Aos meus pais, que sempre me incentivaram e me proporcionaram as condições para estudar.

E, especialmente, à minha companheira de todas as horas, Berê, que me apoiou e confortou durante as longas horas de estudos.

Resumo

RODRIGUES NETO, Damasio Duval. **Formação de agenda em uma universidade pública**: A construção da questão das ações afirmativas. Universidade Federal de Pelotas. UFPEL, Pelotas. 2018.

Esta dissertação visou aplicar teorias desenvolvidas na literatura sobre formação de agenda ao processo de formulação e construção das políticas de ações afirmativas na Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Foram mobilizadas abordagens que tratam da análise de processos pré-decisórios e do papel das ideias na formulação de políticas dentro de organizações complexas. A pesquisa realizou-se mediante aplicação do método qualitativo e pesquisa empírica feita através de entrevistas semiestruturadas com participantes do processo estudado, análise documental de atas e resoluções da UFPEL e revisão bibliográfica. Pelas relações entre os resultados da pesquisa empírica com o referencial teórico utilizado, concluiu-se que as teorias desenvolvidas originalmente para analisar o sistema macropolítico norte-americano podem oferecer contribuições importantes para a análise de políticas em nível organizacional em outros contextos. Entre as relações identificadas, destaca-se a incidência da construção de narrativas, conexão de problemas de política a soluções na forma de ações materiais institucionais, construção de imagens de política, ocorrência de janelas de oportunidade e atuação de empreendedores de política. A partir dos resultados da pesquisa, apresenta-se também uma proposta de intervenção para a gestão da organização.

Palavras chave: formação de agenda; “*policy*”; teoria dos Múltiplos Fluxos; teoria do Equilíbrio Pontuado; ações afirmativas

Abstract

RODRIGUES NETO, Damasio Duval. **Agenda setting in a public university: Affirmative action problem definition.** Federal University of Pelotas. UFPEL, Pelotas; 2018.

This study aimed to apply agenda setting literature to the policy making process of affirmative action at Federal University of Pelotas (UFPEL). It was applied theories that analyze predecision process and the role of ideas on policy making in complex organizations with the final objective of comprehending how the process of affirmative action problem definition at UFPEL unfolded. It was utilized the qualitative method and empirical research consisting of semi-structured interviews, documental analysis and literature review. Based on the incidence of causal stories, coupling of problems to solutions, occurrence of windows of opportunities and the role of policy entrepreneurs, it was concluded that the framework originally developed to analyze the macropolitical american system can offer valuable contribution to policy making analysis of organization in other contexts. As an appendix, based on the results of the research, it is presented an intervention proposal on the organization.

Keywords: agenda setting; policy making; Multiple Streams framework; Punctuated Equilibrium framework; affirmative action

Sumário

| | |
|--|-----------|
| 1. Introdução | 9 |
| 1.1. O tema central e o problema de pesquisa: Formação de agenda em uma instituição federal de ensino superior | 13 |
| 1.2 O objeto empírico: As políticas de ações afirmativas da universidade federal de pelotas | 17 |
| 1.3 Definindo conceitos | 22 |
| 1.4 Considerações finais do capítulo | 25 |
| | |
| 2 Tomada de decisão em organizações e processos de formação de agenda | 27 |
| 2.1 A aplicação da literatura sobre formação de agenda ao contexto organizacional | 27 |
| 2.1.1 O diálogo entre formação de agenda e teoria organizacional | 28 |
| 2.1.2 O modelo da "lata de lixo" | 32 |
| 2.2 A dimensão das ideias | 37 |
| 2.3 Estudos sobre formação de agenda | 44 |
| 2.3.1 A teoria dos múltiplos fluxos | 47 |
| 2.3.2 A teoria do equilíbrio pontuado | 52 |
| 2.4 Considerações finais do capítulo | 57 |
| | |
| 3 Referencial teórico: Os eixos analíticos | 58 |
| 3.1 Imagem de política | 59 |
| 3.2 Janelas de oportunidade | 64 |
| 3.3 Empreendedores de política | 71 |
| 3.4 Considerações finais do capítulo | 78 |
| | |
| 4 Metodologia | 79 |
| 4.1 As entrevistas | 80 |
| 4.2 A análise documental | 88 |

| | |
|---|-----|
| 5 Análise dos dados: Ações afirmativas na UFPel | 90 |
| 5.1 Revisão bibliográfica sobre ações afirmativas e relações com o processo analisado | 91 |
| 5.1.1 O papel do Estado | 93 |
| 5.1.2 A questão racial | 97 |
| 5.1.3 Questões estruturais | 102 |
| 5.1.4 Cotas no ensino superior | 105 |
| 5.2 A construção da questão das ações afirmativas na UFPel | 109 |
| 5.3 Considerações finais do capítulo | 120 |
| | |
| 6 Aplicação dos eixos analíticos: Enquadrando o processo | 121 |
| 6.1 O papel das ideias na construção da questão das ações afirmativas na UFPel | 122 |
| 6.2 A aplicabilidade dos eixos analíticos | 133 |
| 6.2.1 Imagem de política | 133 |
| 6.2.2 Janela de oportunidade | 142 |
| 6.2.3 Empreendedores de política | 150 |
| 6.3 Considerações finais do capítulo | 157 |
| | |
| 7 Considerações finais | 161 |
| | |
| Referências | 164 |
| | |
| Apêndices | 175 |
| Apêndice A | 176 |
| Apêndice B | 191 |

1. Introdução

A realidade social brasileira, por motivos que vão desde a construção histórica de nossa sociedade, até a omissão do poder público, apresenta um alarmante quadro de desigualdades e discriminações, registrado em estatísticas (IBGE, 2018), amplamente abordado pela produção científica (NUNES, 2015; PASSOS, 2015; CORREIO e CORREIO, 2014; MOTTA e LOPES, 2012; FRANÇA, 2011; SILVA, 2011) e reconhecido oficialmente pelo Estado brasileiro (SANTOS, 2012).

Historicamente, uma das formas de lidar com esta situação é pela materialização de políticas cuja origem pode ser traçada à Índia, nos anos 1950 (FERES JÚNIOR e DAFLON, 2015), muito embora sejam comumente associadas aos movimentos de luta pelos direitos civis nos Estados Unidos, na década de 1960 - são as ações afirmativas.

Pela conceituação do ex Ministro do Supremo Tribunal Federal, Joaquim Gomes Barbosa, ações afirmativas são um conjunto de políticas que visam combater discriminações e corrigir ou mitigar os efeitos da discriminação realizada no passado¹; João Feres Júnior, uma das principais referências da literatura nacional sobre ações afirmativas, define como “provisões de alguma espécie de reparação para determinados grupos persistentemente discriminados e vítimas de exclusão socioeconômica” (FERES JÚNIOR e DAFLON, 2015, p. 96).

Desde o início dos anos 2000, estas políticas estão presentes nas instituições de ensino superior no Brasil, graças a ações pioneiras da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e da Universidade Estadual do Norte Fluminense, motivadas por lei estadual, e por políticas autônomas da Universidade do Estado da Bahia e da Universidade de Brasília (SANTOS,

¹ “As ações afirmativas podem ser definidas como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação realizada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego” (GOMES, 2001, p. 135).

2012). A partir de 2012, por força da Lei nº 12.711, trata-se de uma obrigação imposta a todas as instituições federais de ensino superior do Brasil.

Estas políticas tencionam modificar o ambiente universitário no país e têm sido objeto de grandes discussões, além de demandar consideráveis recursos institucionais para que sejam implementadas de forma justa e efetiva. As decisões jurídicas que definem a adoção de sistemas de cotas em universidades foram construídas politicamente ao longo do tempo. Afirmar que foram impostas de cima para baixo para as universidades seria desconsiderar toda uma lógica de disputas, debates, construção de argumentos e narrativas que foram centrais para sua efetivação.

Considerando este aspecto processual, esta dissertação visa analisar e compreender o processo pelo qual as políticas de ações afirmativas tornaram-se alternativas legítimas de ação pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Para analisar este objeto empírico, são mobilizadas abordagens voltadas à análise de processos de formação de agenda em organizações complexas. Estas abordagens, conforme será desenvolvido posteriormente, têm como foco de análise a construção de temas, questões e problemas, os processos que fazem com que estes ganhem atenção dos tomadores de decisão e, finalmente, o processo de tomada de decisão.

Em que pese este processo possa ser, em uma interpretação muito direta, resumido a uma exigência legal, a UFPel apresenta algumas peculiaridades, que ensejam as hipóteses desta pesquisa: nesta instituição, o sistema de cotas foi instituído em percentual acima do mínimo exigido em lei, sendo reservadas, logo de início, 40% das vagas, nos cursos de graduação, aos ingressantes pelo sistema de cotas previsto na Lei nº 12.711; em 2017, a UFPel tornou-se uma das primeiras universidades do Brasil a instituir reserva de vagas para os cursos de pós-graduação; a UFPel implementou, desde a vigência da referida “lei de cotas”, políticas de permanência para os ingressantes pelo sistema de cotas, reserva de vagas específicas para indígenas e quilombolas, políticas afirmativas para pessoas portadoras de deficiência, e tornou-se referência no controle e identificação fenotípica² dos sujeitos de direito destas políticas³.

² Rosa, Nunes e Larré (2017) realizam uma análise da constituição desta comissão na UFPel. Diversos participantes consideram que a instituição tornou-se referência no procedimento de verificação de etnia (informação verbal – ENTREVISTA 01; 02; 03; 04).

Assim, neste estudo, parte-se do pressuposto de que não só a simples exigência à lei, mas um processo mais amplo, pautou a implementação de políticas de ações afirmativas nesta universidade. Como destacado, analisar este processo, do ponto de vista da construção de uma questão de política, e compreender como esta questão ascendeu à agenda da UFPel, será o mote desta dissertação.

Cabe ressaltar que o objeto empírico analisado é um processo fluido, cujos pontos inicial e final não podem ser apontados com exatidão. A análise aborda pontos culminante - a aprovação do sistema de cotas na UFPel, em 2012; as políticas de inclusão aprovadas entre 2015 e 2017; as denúncias de fraude e a constituição da comissão de avaliação fenotípica, em 2016 e 2017, respectivamente; a implementação de ações afirmativas nos programas de pós-graduação, em 2017; porém, não se trata de um processo que tenha um ponto final determinado. Já próximo do momento da finalização do estudo, mais uma decisão sobre ações afirmativas na instituição veio embasar novas hipóteses de pesquisa e enriquecer a análise - a aprovação de um percentual elevado de vagas reservadas a estudantes de escolas públicas, no sistema de ingresso Programa de Avaliação da Vida Escolar, o "PAVE" (UFPEL, 2018e). Assim, evidencia-se o ponto de partida essencial da pesquisa: a questão das ações afirmativas como objeto de decisões da UFPel. A instituição de ainda mais uma modalidade de reserva de vagas confirma que o processo de ascensão destas questões continua a ocorrer enquanto se escreve estas páginas. As referências aos momentos finais de tomada de decisão serão inevitáveis, porém a ênfase deste estudo é na formulação das políticas, nos estágios pré-decisórios - nas ideias defendidas, nos discursos e argumentos apresentados e nas narrativas construídas.

Para além da análise do processo, será apresentada uma proposta de intervenção, baseada nos dados empíricos obtidos, propondo a criação de uma estrutura institucional que promova a manutenção e a efetivação das políticas afirmativas já instituídas.

³ Os participantes do processo em análise rechaçam com veemência o entendimento de políticas de ações afirmativas como um benefício. Em respeito a esta visão, ao invés de tratar de "beneficiários" das políticas, opta-se pelo termo utilizado mais comumente por esses atores - "sujeitos de direito".

Somando-se a esta introdução e às suas subseções - explicação do tema central, do objeto empírico e definição de conceitos -, o objetivo de pesquisa será realizado através do desenvolvimento dos seguintes capítulos: Tomada de decisão em organizações e processos de formação de agenda, esclarecendo toda a base teórica a ser utilizada e propiciando o devido entendimento sobre as abordagens que baseiam a análise; definição dos eixos analíticos da pesquisa, especificando os conceitos que serão adotados como lente analítica para observação dos dados levantados; metodologia, explicitando o método da pesquisa e os procedimentos de coleta de dados empíricos; análise dos dados, em uma primeira aplicação dos dados obtidos, somados à bibliografia sobre ações afirmativas, permitindo assim um entendimento geral sobre o processo de implementação destas políticas na Universidade Federal de Pelotas; aplicação dos eixos analíticos, em uma comparação direta dos dados empíricos com os conceitos abordados no referencial teórico; e considerações finais, uma breve revisão dos resultados obtidos, ponderações sobre eventuais limitações da pesquisa e apontamentos para possíveis novas pesquisas nesta área.

Além destes, a proposta de intervenção será apresentada como um apêndice ao corpo da dissertação, adotando as conclusões da pesquisa como um ponto de partida e propondo a criação de uma estrutura responsável por produzir conhecimento sobre políticas de ações afirmativas, de acordo com objetivos estratégicos e ações previstas no Plano de Desenvolvimento Institucional da UFPel (UFPEL, 2015c).

1.1 O tema central e o problema de pesquisa: Formação de agenda em uma instituição federal de ensino superior

Na superfície do processo em análise neste estudo, visualiza-se claramente um fato objetivo, visível ao observador externo, vinculante no sentido de impelir a Universidade Federal de Pelotas (UFPel), assim como todas as outras instituições federais de ensino superior do Brasil, a uma determinada ação - a aprovação da lei federal nº 12.711, em 29 de agosto de 2012, conhecida como “lei de cotas sociais”.

Porém, nesta dissertação, mobiliza-se a literatura sobre formação de agenda para analisar questões mais profundas referentes à implementação da política prevista nesta lei, na UFPel. De acordo com as hipóteses de pesquisa expostas no prefácio desta introdução, não somente o simples cumprimento da norma legal pautou esta instituição na implementação de políticas de ações afirmativas. Além de instituir o sistema de cotas previsto na lei, a UFPel aprovou, desde a sua vigência, diversas políticas de caráter inclusivo, expandindo o sistema de cotas para a pós-graduação, promovendo acesso diferenciado para indígenas e quilombolas e reservando especial atenção para a questão da permanência dos alunos cotistas.

Estas hipóteses e evidências baseiam a investigação sobre os estágios pré-decisórios, a construção de narrativas e as ideias defendidas no processo de ascensão da questão das ações afirmativas à lista de assuntos considerados pelos gestores da Universidade. A análise desses estágios pré-decisórios é o objeto da literatura sobre formação de agenda, desenvolvida desde os anos 1970, com o intuito de entender os processos pelos quais autoridades e tomadores de decisão em geral elegem os temas de seu interesse - por que escolhem uns temas e desprezam outros e o que diferencia os temas contemplados dos temas ignorados (ROCHEFORT, 2016).

A análise destas questões contempla pontos anteriormente desconsiderados pela ciência política e pela análise de políticas públicas, como a subjetividade e a construção de narrativas causais conectando problemas e condições sociais à necessidade de uma ação material pelo governo ou outras instituições.

A partir dos anos 1980 e 1990, outra dimensão conceitual passou a ser considerada como fundamental nestes estudos. Expandindo o escopo das abordagens tradicionais, mais pautadas pelo incrementalismo, elitismo e disputas de poder, uma vertente de pesquisadores introduziu as ideias e visões de mundo dos atores envolvidos como fatores fundamentais dos processos de formulação de políticas, em um movimento que ficou conhecido como “virada argumentativa” (BARCELOS, 2015).

Um dos principais inspiradores destas abordagens foi o professor da Universidade de Michigan, nos Estados Unidos da América, John Kingdon. As revisões de Zahariadis (2016), Barcelos (2015), Cairney e Jones (2014) e Capella (2006), as aplicações em casos brasileiros, de Loureiro (2015), Metten *et al* (2015), Zapelini (2014) e Lima e Medeiros (2012), e as citações explícitas de Baumgartner (2016), Rochefort (2016), Baumgartner e Jones (1993), Stone (1989), entre outros, atestam: o modelo de Kingdon influenciou a literatura sobre formação de agenda de forma extremamente significativa e sua teoria sobre os estágios pré-decisórios da formulação de políticas públicas é referência para quaisquer estudos realizados desde então nesta área. Baumgartner (2016) explica em detalhes a influência de Kingdon na literatura sobre formação de agenda e em sua própria produção científica. Rochefort (2016, p. 40) afirma que o livro “*Agendas, alternatives and public policies*”, de 1984⁴, de Kingdon, “abalou o mundo da análise de políticas como poucos outros antes ou depois”. Nesta dissertação, o modelo de Kingdon é utilizado como um dos principais referenciais teóricos para a análise do objeto empírico e seus conceitos de “janela de oportunidade”⁵ e “empreendedor de política”, mobilizados como dois dos eixos analíticos escolhidos especificamente.

⁴ A obra “*Agendas, alternatives and public policies*”, na qual Kingdon apresenta a sua teoria dos “múltiplos fluxos”, foi lançada originalmente em 1984. Nesta dissertação, por força da formalidade requerida pelas normas técnicas, será usada, em referência a este livro, a expressão “Kingdon, (2014)”, pois a versão acessada foi a segunda edição “*Pearson new international edition*”, de 2014. Porém, obviamente, trata-se, na essência, do estudo original, de 1984, anterior às obras de Baumgartner e Jones, Stone, e outros citados e referenciados com data anterior.

⁵ Originalmente, Kingdon (2014) se refere às “janelas” como “*policy window*”, ou “janela de política”, em uma tradução direta. Ansell, Boin e Kuipers, Birkland, Harcourt, Cohen, Van Aelst e Walgrave, Saurugger, Peterson e Jones, Cairney e Zahariadis, Baumgartner, todos dentro de Zahariadis (2016), assim como Metten *et al* (2015), Zapelini (2014), Gottens *et al* (2013), tratam como “janela de oportunidade”, termo que será utilizado nesta dissertação.

A outra abordagem utilizada de forma mais geral é a teoria do “Equilíbrio Pontuado”, do já citado Frank Baumgartner, em parceria com Bryan Jones, ambos pesquisadores da área de ciência política e análise de políticas públicas, autores do livro *“Agendas and instability in american politics”*, de 1993. Este modelo também ficou consagrado no campo da formação de agenda, tornando-se uma das teorias mais proeminentes desta literatura (GREEN-PEDERSEN e PRINCEN, 2016), objeto de revisão também por Capella (2006) e aplicada por Brasil (2017) como referencial teórico de um dos principais estudos sobre formulação de políticas públicas em âmbito brasileiro.

Estas teorias analisam os acontecimentos menos visíveis dos processos de formulação de políticas, os debates, discussões e disputas ideológicas ocorridas antes que possa se observar um resultado “palpável”, uma decisão documentada ou a implementação da política em si. A análise deste estágio do ciclo de política⁶ é o tema central desta dissertação, a partir da identificação da problemática que pautou a pesquisa: como se deu o processo pelo qual a questão das ações afirmativas tornou-se objeto de decisões da UFPel?

Analisar e compreender como ocorreu este processo é o objetivo do estudo, visando, dentro de uma temática mais ampla, contribuir para a construção de conhecimento sobre gestão pública, dedicando esforços ao entendimento de um processo complexo, uma “área cinzenta” da gestão, principalmente porque as mais consagradas teorias sobre formação de agenda ainda carecem de um maior volume de estudos que as apliquem ao contexto doméstico brasileiro (ZAPELINI, 2014).

De acordo com as teorias mobilizadas como referencial teórico deste estudo e com a abordagem geral sobre formação de agenda, qualquer análise sobre formulação de políticas dentro de uma organização pública há de considerar os aspectos que fazem com que o governo federal e a universidade sejam classificadas como “anarquias organizadas”, pelos autores do modelo de análise de tomada de decisão em organizações conhecido como modelo da “lata de lixo” (KINGDON, 2014; COHEN, MARCH e OLSEN, 1972).

⁶ Com maior ou menor grau de especificação e diferentes subdivisões, dependendo da referência escolhida, os estudos sobre políticas públicas tratam comumente de três fases que formam o que se entende por “ciclo de política”: Formulação, implementação e avaliação (FREY, 2000). Kingdon (2014) propõe subdivisões à fase da formulação, tratando especificamente dos estágios pré-decisórios do estabelecimento da agenda e da especificação de alternativas.

Pressupõe-se que não há uma sequência linear de eventos, uma escolha totalmente consciente de uma linha de ação ou uma tomada de decisão baseada na racionalidade. Metas indefinidas, participação fluida, grande diversidade de interesses, pressão social, entre outros fatores, fazem com que o processo seja extremamente complexo. (KINGDON, 2014; COHEN, MARCH e OLSEN, 1972)

Dispersão dos participantes, conflitos internos, relutância em se expor, desmobilização dos grupos proponentes, no caso específico desta dissertação, fazem com que a pesquisa seja dificultada. Porém, estudar o processo de formação de agenda dentro de uma universidade pública, e, através de uma proposta de intervenção com participação social, contribuir para a implementação de práticas transparentes de gestão, do entendimento da complexidade inerente à administração pública e da participação social são fatores que proporcionam a certeza da realização de um estudo importante do ponto de vista acadêmico, social e da gestão. Sendo assim, analisar o processo de construção e ascensão de uma questão de política, dentro do ambiente de uma instituição federal de ensino superior, revela-se um tema potencialmente relevante e relativamente pouco explorado no Brasil.

1.2 O objeto empírico: As políticas de ações afirmativas da universidade federal de pelotas

O objeto empírico ao qual serão aplicadas as teorias sobre formação de agenda citadas, em caráter de introdução, na seção anterior, são as políticas de ações afirmativas da Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

Assim como todas as outras instituições federais de ensino superior no Brasil que ainda não tinham adotado políticas neste sentido, a UFPel foi impelida a reservar, a partir do ingresso para o ano de 2013, vagas em seus cursos de graduação mediante recortes sociais e raciais definidos pela lei federal nº 12.711, de 2012⁷. A UFPel, muito embora tenha carecido de maior presteza para implementar o seu sistema de cotas, quando o fez, apenas alguns dias antes do limite do prazo legal, passou a revelar uma propensão para considerar as propostas de políticas de ações afirmativas - a aprovação ocorreu em percentual consideravelmente maior do que o mínimo previsto pela lei, decisão que baseou a primeira hipótese considerada para a pesquisa (UFPEL, 2012a). A esta, seguiram-se outras que revelaram um panorama no qual identifica-se uma questão presente na lista de assuntos considerados pela administração da Universidade - a questão das políticas de ações afirmativas.

Antes de detalhá-las, porém, cabe esclarecer o contexto maior dentro do qual estas políticas foram aprovadas. Trata-se de um ambiente no qual um governo federal de cunho ideológico voltado às políticas sociais estava no poder, a pressão social estava atuante e organizada e o tema das políticas de ações afirmativas estava em pauta em âmbito nacional, desde que as primeiras universidades a adotar sistemas de cotas haviam tomado o posto de vanguardistas neste processo, no início dos anos 2000, até a aprovação unânime desta modalidade de ação afirmativa pela principal corte do país, o Supremo Tribunal Federal, em abril de 2012.

⁷ Esta lei define que as instituições federais de ensino superior devem reservar, no mínimo, 50% de suas vagas nos cursos de graduação para estudantes que tenham cursado o ensino médio em escolas públicas. Dentre estas vagas, a lei prevê um recorte econômico – 50% delas deverão ser reservadas a estudantes de famílias com renda de até 1,5 salário mínimo *per capita* – e um recorte racial – as vagas reservadas deverão ser preenchidas em proporção igual à proporção de pretos, pardos, indígenas e pessoas portadoras de deficiência em cada estado, de acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (BRASIL, 2012b).

Santos (2012), em análise do processo de implantação de ações afirmativas no ensino superior brasileiro, afirma que a luta pela efetivação destas políticas é antiga, mas considera a participação do Estado brasileiro na Conferência de Durban⁸, em 2001, como decisiva para o aquecimento do debate sobre políticas de ações afirmativas. Este autor afirma que a Declaração de Durban “fixou os fundamentos jurídico-filosóficos que legitimam a adoção de ações afirmativas” (SANTOS, 2012, p. 292), e que, portanto a posição firmada pelo Brasil naquele evento “foi determinante, pois passou a respaldar reivindicação antiga e, também, a exigir de maneira mais contundente a adoção de tais políticas” (IDEM, p. 290). Nesta esteira, o autor analisa as experiências pioneiras em ações afirmativas no ensino superior. Considera o caso da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) como sendo aquele de maior notoriedade, afirmando que a política aprovada pelas leis estaduais que definiram reservas de vagas para estudantes de escolas públicas, negros e pessoas portadoras de deficiência, “mexeu profundamente com as universidades estaduais, especialmente com a UERJ, onde se instalou um clima de tensão a partir da promulgação das leis” (IDEM, p. 294). Esta foi muito provavelmente a primeira universidade brasileira a experimentar os desafios decorrentes da implementação de um sistema de cotas. Santos (2012) cita discussões relativas ao processo de seleção de alunos, autonomia universitária, discriminação racial, meritocracia e assistência estudantil como alguns dos debates ocorridos em consequência da política de cotas. Segundo o autor, outros “casos pioneiros”, como o da Universidade Estadual do Norte Fluminense e da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), não provocaram tanta polêmica, porém diferencia entre a implementação “de cima para baixo” ocorrida no Rio de Janeiro, a partir de leis impostas pelo poder legislativo, e o caso da UNEB, considerada pioneira no sentido de implementar um sistema de cotas por iniciativa própria, baseada na autonomia universitária e na independência de suas instâncias deliberativas para decidir sobre esta questão. Neste ponto, Mattos (2003) corrobora a singularidade da UNEB e a sua condição de pioneira na implantação do sistema de cotas raciais, na graduação e na pós-graduação, de maneira autônoma, destacando que a

⁸ Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância, realizada em 2001, na África do Sul

estrutura organizacional *multicampi* da instituição, sua missão de interiorização e democratização do acesso ao ensino superior e do ensino e a presença de uma reitora negra, “militante histórica do movimento social negro” (SANTOS, 2012, p. 298), foram fatores específicos que fizeram com que o “sistema (tenha) sido aprovado e implantado com relativa facilidade” (MATTOS, 2003, p. 137).

Entre as universidades federais, o papel de pioneirismo coube à Universidade de Brasília (UnB), “responsável por dar início a um processo que (se expandiu) gradualmente em todas as regiões do Brasil e que culminou com a aprovação da Lei 12.711 de 2012” (SANTOS, 2012, p. 300). Carvalho (2005) destaca o histórico de construção de uma proposta de cotas nesta universidade, garantindo que é anterior aos debates nacionais sobre cotas no ensino superior. Este autor pondera que a iniciativa da UnB, relatada por meio de comunicação de massa, em 2001, possa ter inspirado a lei estadual do Rio de Janeiro, e relata um caso de conflito racial ocorrido na universidade⁹, o qual motivou a proposta de um sistema de cotas raciais na UnB. O próprio Carvalho (2005), um dos autores da proposição, relata a ideia que embasou aquela iniciativa pioneira e assim possibilita um vislumbre da construção da proposta do primeiro sistema de cotas em uma universidade federal no Brasil: “o pensamento que nos motivou a redigir a proposta de cotas foi o seguinte: se é tão difícil manter um único aluno negro na UnB, vamos propor um sistema de cotas, para que pelo menos alguns negros permaneçam” (CARVALHO, 2005, p. 240).

Portanto, quando a “lei de cotas sociais” foi aprovada, já existia no Brasil um considerável arcabouço de experiências com ações afirmativas no ensino superior¹⁰, inclusive com a mais alta corte do sistema jurídico do país tendo

⁹ Carvalho (2005) e o próprio aluno envolvido, Lima (2001), explicam em detalhes o caso que motivou a proposta de cotas na UnB. Segundo estes relatos, Lima, o primeiro aluno negro do curso de doutorado em Antropologia da UnB foi injustamente reprovado em “circunstâncias inaceitáveis” (CARVALHO, 2005, p. 239), ao que sucederam-se grandes debates, e, eventualmente, a revisão da decisão, por uma instância superior da Universidade.

¹⁰ Um caso mais antigo de reserva de vaga no ensino superior é a lei nº 5.465, de 1968, a chamada “lei do boi”, a qual inaugurou neste nível a política de cotas (ALMEIDA, 2010). Esta norma reservava vagas em escolas superiores de Agricultura e Veterinária para os candidatos agricultores ou aos seus filhos, proprietários ou não de terras. Neste caso, porém, de acordo com a autora, tratava-se de um “tratamento preferencial destinado a um grupo privilegiado” (IDEM, p. 176). A “lei do boi” só viria a ser revogada em 1985 (ALMEIDA, 2010).

decidido a favor destas políticas e pacificado, ao menos do ponto de vista legal, os principais argumentos levantados por oponentes desta questão, citados por Feres Júnior e Daflon (2015), entre outros autores - cotas raciais como incitadoras do racismo; cotas no ensino superior como sendo inúteis sem que haja investimento no ensino básico; cotas no ensino superior como ameaça ao desempenho acadêmico, à igualdade e à meritocracia; e impossibilidade de identificação dos eventuais sujeitos de direito das cotas raciais.

Neste contexto, então, a UFPel aprovou o seu sistema de cotas, em novembro de 2012, sob forte pressão social e mediante demandas organizadas do movimento social negro e do “Fórum Cotassim”, organização de movimentos sociais, representantes civis, servidores e alunos da própria Universidade. Diante da narrativa de que possibilidades específicas de acesso à universidade pública são um direito dos povos discriminados, que a UFPel deveria adequar-se a um “novo tempo”, que as principais universidades federais do estado do Rio Grande do Sul já haviam adotado suas políticas de cotas e que a lei não determinava um percentual máximo para esta política, e portanto a instituição deveria observar as características peculiares da cidade de Pelotas para estabelecer esta quantificação, a UFPel destinou, a partir do ingresso seguinte àquela decisão, 40% das vagas totais em seus cursos de graduação aos estudantes contemplados pela lei 12.711 (UFPEL, 2012a).

Nos anos seguintes, seriam aprovadas outras modalidades de ações afirmativas na Universidade: vagas e ingresso específicos para indígenas e quilombolas, cotas na pós-graduação, aumento do percentual de vagas para alunos de escolas públicas na modalidade de ingresso Programa de Avaliação da Vida Escolar (PAVE), ações afirmativas para pessoas portadoras de deficiência, diversas políticas de assistência e permanência aos alunos cotistas e o reconhecimento dos temas da inclusão e da diversidade como objetos de uma política institucional (UFPEL, 2015a; 2015b; 2017b; 2017f; 2018b; 2018d; 2018e).

As complexidades, peculiaridades e desafios decorrentes dessas políticas configuram outros enquadramentos ao problema de pesquisa. Propõe-se estudar um tema que atinge os valores e objetivos do Estado democrático

de direito, toca em questões tão sensíveis quanto identidade racial e conflitos raciais, suscita discussões emocionais e por isso exige cautela a investigação minuciosa (MOTTA e LOPES, 2012; BAYMA, 2012).

Mesmo que nesta dissertação seja enfatizada a dimensão processual pré-decisória e não o debate sobre ações afirmativas em si, obviamente as disputas ideológicas e o choque entre visões de mundo diferentes terão de ser abordados, para que se analise propriamente o objeto empírico escolhido e se entendam todos os seus desdobramentos. O debate sobre ações afirmativas, no Brasil, é marcado pela polarização e argumentação antagônica (ROSA, NUNES e LARRÉ, 2017), portanto, considerar essas disputas é parte essencial da análise proposta.

Ao longo do estudo, serão analisadas as construções desenvolvidas por trás das decisões visíveis e das políticas em si, ou seja, será estudada a formulação das políticas de ações afirmativas na UFPel.

1.3 Definindo conceitos

Muitos dos termos e expressões utilizadas nesta dissertação, com um determinado sentido, são também palavras de uso comum, que podem carregar outros significados que não aqueles empregados especificamente na literatura sobre formação de agenda.

Até aqui, para proporcionar uma maior agilidade ao texto, em sua parte introdutória, na qual ainda não foram aprofundados o referencial teórico e os desdobramentos do problema de pesquisa, utilizou-se, sem maior precisão teórica, alguns termos e evitou-se citar outros. Nesta seção, antes de iniciar a exposição detalhada do referencial teórico, cabe então esclarecer alguns dos conceitos utilizados: “agenda”, “problema” e “questão”, “ideias”, entre outros.

Por exemplo, falou-se por enquanto de “agenda”, quando o assunto foi especificamente formação de agenda, porém evitou-se utilizar a mesma palavra quando se falou que as políticas de ações afirmativas estão na lista de assuntos aos quais as autoridades da UFPel estavam atentas em um determinado momento. Pois agenda, na definição de Kingdon (2014), nada mais é que “a lista de assuntos aos quais os governantes e as pessoas ao redor do governo estão prestando séria atenção, em um determinado período de tempo” (KINGDON, 2014, p. 3). No caso deste estudo, como será explicado detalhadamente no próximo capítulo, trata-se de teorias formuladas originalmente para analisar o macrossistema político, aplicadas ao contexto de uma organização. Assim, os “governantes”, neste caso, podem ser entendidos como sendo as autoridades da UFPel. O mesmo Kingdon diferencia entre as agendas “governamental” e “decisória” - esta, uma subdivisão daquela. Agenda “governamental” é a lista geral de assuntos considerados, enquanto que agenda “decisória” é a lista restrita de assuntos, entre aqueles da agenda governamental, que podem ser objeto de uma tomada de decisão (KINGDON, 2014). Neste trabalho, entender-se-á “agenda” de acordo com a definição mais abrangente de Kingdon (2014, p. 3) - “a lista de assuntos aos quais os governantes e as pessoas ao redor do governo estão prestando séria atenção, em um determinado período de tempo”.

A devida conceituação de agenda logo remete à definição de “questões” e “problemas”. Os “assuntos” constantes na agenda são os problemas reconhecidos como alternativas legítimas pelas autoridades. Os problemas, por sua vez, são as questões desenvolvidas, objeto da construção de narrativas que as faça serem reconhecidas como problemas. Nem todas as condições sociais entendidas como problemáticas por determinadas pessoas podem ser atendidas pelo governo. Baumgartner e Jones (1993) consideram essencial, em sua abordagem, a alocação da atenção do governo para uma questão determinada, mediante a construção de uma narrativa convincente. Barcelos (2015, p. 53) afirma que “a busca por atenção é um fator chave em processos de formação de agenda. Como chamar a atenção para determinada questão, fazer com que ela seja considerada como um problema legítimo”. Capella (2006) explica que:

Kingdon estabelece uma importante diferenciação entre problemas e questões. Uma questão, para o autor, é uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida. Esse tipo de questão configura-se como problema apenas quando os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito (CAPELLA, 2006, p. 26).

Ou seja, problemas são questões sobre as quais se entende que se deve fazer algo. No desenvolvimento do referencial teórico desta dissertação, será abordada mais profundamente a noção de “definição de problema” e a forma como os atores interessados tentam transformar uma questão em um problema.

No objetivo, no problema de pesquisa e ao longo do desenvolvimento do trabalho, utiliza-se “questões”, quando se fala da “construção da questão das ações afirmativas”, afinal este estudo trata dos estágios pré-decisórios, do processo anterior ao reconhecimento de problema. Estuda-se exatamente a construção da questão, para que depois fosse reconhecida como um problema.

Esta construção é baseada nas “ideias” de seus proponentes. De acordo com o paradigma a ser adotado nesta dissertação, de que “as ideias importam” em processos de formulação de políticas, entende-se que os determinantes cognitivos dos atores envolvidos, suas visões de mundo e ideologias defendidas, norteiam sua atuação. Assim, irão tentar transformar em problemas as questões que acreditam ser as mais interessantes, de acordo com suas

ideias. A análise do papel das ideias em um processo de formação de agenda é objeto do estudo de Barcelos (2015), cuja noção de “ideias” é utilizada neste trabalho:

“Ideias” são entendidas como pressupostos que orientam a ação dos atores em sua busca por influenciar nos processos de formação de agendas. As ideias e seus conteúdos estão ligadas à linguagem e ao discurso, sendo utilizadas no jogo político para chamar a atenção para determinados aspectos de um problema, de acordo com os interesses do ator (ou grupo de atores) que as expõe (BARCELOS, 2015, p. 56)

Este autor também esclarece que ideias podem ser utilizadas na construção de narrativas que visem a manutenção do *status quo*, em um expediente tratado como “negação de agenda” (CAPELLA, 2012). Neste estudo, o foco é a na “construção de uma questão”, portanto a concepção de “negação de agenda” é abordada de forma residual, em pontos específicos.

Obviamente, a palavra “ideia” pode ser empregada em outros contextos, com sentidos que talvez não sejam exatamente aqueles pretendidos nas abordagens sobre formação de agenda. Desta forma, neste trabalho, será evitado, dentro do possível, utilizar este termo, a não ser estritamente com a intenção de expressar a noção de Barcelos (2015).

Estas são as principais expressões comuns à literatura sobre formação de agenda, suscetíveis de provocar ambiguidade. Outros termos utilizados com um sentido muito específico, dirão respeito à visão dos grupos participantes do processo em análise, sobre pontos específicos do debate sobre ações afirmativas e seu acesso aos locais e condições que essas políticas visam possibilitar.

Por exemplo, os proponentes da questão rejeitam com veemência que se trate as ações afirmativas como um “benefício” concedido pelo Estado ou outra organização. Assim, esta expressão será evitada ao longo do trabalho. Não é objetivo desta pesquisa, nem seria respeitoso com os informantes, entrar no mérito desta discussão. O que for abordado, neste sentido, será feito em caráter de revisão bibliográfica, análise de construção de narrativas e dos discursos em si.

1.4 Considerações finais do capítulo

Neste capítulo introdutório, foram delineados o tema central, o objeto empírico analisado, o problema e o objetivo da pesquisa. O intuito é o de contextualizar, possibilitar que se entenda precisamente qual a literatura mobilizada e quais os pressupostos considerados. Além disso, foram esclarecidos os significados que se pretende exprimir com alguns termos que possam provocar ambiguidade na interpretação.

A seguir, passarão a ser desenvolvidos os temas, teorias e desdobramentos do problema de pesquisa, que foram tratados preliminarmente até aqui. No próximo capítulo, inicia-se a revisão detalhada das abordagens teóricas que fundamentam a pesquisa.

2. Tomada de decisão em organizações e processo de formação de agenda

Até aqui as bases teóricas desta dissertação foram apresentadas somente como forma de ambientar o leitor e introduzir o tema central, a noção de formação de agenda. Realiza-se neste capítulo uma análise muito mais profunda, visando finalmente explicar o referencial teórico utilizado, de onde vêm estas teorias, como surgiram e tornaram-se referência em sua área.

Primeiro, será dedicada especial atenção à explicação da conexão entre teorias sobre formação de agenda, que tratam da formulação de políticas públicas, no macrossistema político¹¹, e sua aplicação a um contexto mais restrito, qual seja, o ambiente de uma organização específica. A segunda parte do capítulo tratará de explicar a “dimensão das ideias”, pressuposto conceitual-teórico que permeia a análise do objeto empírico, e a terceira e última seção apresenta uma revisão dos dois principais modelos de formação de agenda empregados neste estudo, já devidamente introduzidos na exposição do tema central – a teoria dos “Múltiplos Fluxos”, de Kingdon (2014), e a teoria do “Equilíbrio Pontuado”, de Baumgartner e Jones (1993).

¹¹ Capella (2006), baseada em Baumgartner e Jones, expressa a diferença entre “subsistemas” e o “macrossistema” político: “Subsistemas processam as questões de forma paralela, enquanto os líderes governamentais (macrossistema) ocupam-se de questões proeminentes de forma serial” (p. 40); Na sequência, a autora realiza uma analogia entre este entendimento e a “agenda governamental”, de Kingdon: “(...) quando a atenção a uma questão rompe os limites do subsistema e chega ao macrossistema político (ou à agenda governamental, no modelo de Kingdon) (...)” (p. 42). Daí pode-se depreender o significado de “macrossistema” político utilizado nesta dissertação.

2.1 A aplicação da literatura sobre formação de agenda ao contexto organizacional

O objetivo geral desta dissertação é analisar, sob a ótica das teorias sobre formação de agenda, o processo pelo qual a questão das ações afirmativas tornou-se objeto de ações materiais conjuntas da UFPel.

Os principais modelos utilizados como base teórica foram originalmente desenvolvidos para analisar processos de formação de agenda no “macrossistema” político, tratando da formulação de políticas públicas, em âmbito governamental.

Assim, o propósito desta subseção é esclarecer este ponto e estabelecer a conexão entre a literatura sobre formação de agenda e o contexto organizacional aqui analisado.

2.1.1 O diálogo entre formação de agenda e teoria organizacional

Este diálogo teórico motivou o estudo recente de Magalhães, Mendes e Silva (2016), baseado no entendimento de que, no Brasil, desde a redemocratização, e da conseqüente ampliação da participação social nas decisões públicas, “abriu-se um campo de diálogo entre a administração pública e a ciência política”, e que, assim, “as perspectivas são complementares” (MAGALHÃES, MENDES e SILVA, 2016, p. 24, 33). No mesmo sentido, aponta-se, nesta dissertação, uma “linha direta”, que pode ser traçada, partindo de um autor clássico das teorias das organizações (RIBEIRO, 2015; SOUZA, 2006), o economista norte-americano Herbert Simon (1916-2001), até uma das principais referências da literatura contemporânea sobre formação de agenda em processos de políticas públicas, o professor da Universidade de Michigan, John Kingdon.

Simon, não por acaso, foi um dos primeiros autores a questionar a lógica da racionalidade nas organizações, em um processo análogo ao que ocorreu na análise de políticas públicas. A partir deste autor, podem ser desenvolvidas duas conexões entre a teoria das organizações e a literatura que trata dos processos de decisão no contexto estatal, ou no “macrossistema” político: sua caracterização como um dos “pais fundadores” da área de políticas públicas, e sua colaboração com um dos autores que propuseram, originalmente, o modelo de análise que baseia a abordagem de Kingdon e também esta dissertação - a teoria da “lata de lixo” (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972).

A primeira conexão é baseada na afirmação de Souza (2006), que caracteriza Herbert Simon, em sua revisão da literatura sobre políticas públicas, como um dos “pais fundadores” desta área (p. 23). Este autor introduziu o conceito de “racionalidade limitada” dos decisores públicos (SIMON, 1979), afirmando que a racionalidade, um dos preceitos básicos das teorias organizacionais clássicas, é limitada, no caso destes decisores, “por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, e autointeresse” (SOUZA, 2006, p. 23). O questionamento de uma lógica racional puramente linear, como se as decisões fossem objeto de formulações prontas e não fossem influenciadas por processos cognitivos,

sujeitos à subjetividade dos participantes envolvidos nestes processos, foi uma das abordagens que motivou o crescimento das análises de políticas públicas e dos processos pré-decisórios. Daí, certamente, decorre a caracterização de Souza (2006), a qual embasa, por sua vez, a conexão entre a literatura sobre formação de agenda e o ambiente organizacional, que é adotada neste trabalho.

A segunda conexão faz referência à citada “linha direta” Simon-March-Kingdon, que pode ser traçada, com origem em um autor clássico da teoria organizacional, até um dos mais influentes pesquisadores da abordagem sobre formação de agenda. A obra “*Organizations*”, de March e Simon, de 1958, “um clássico dos estudos organizacionais” (RIBEIRO, 2015, p. 151), introduz a análise de componentes psicológicos e sociológicos ao modelo racional clássico, considerando que conflitos, componentes cognitivos, subjetividade e limitações no processamento das informações incidem na tomada de decisão, pelos indivíduos, em organizações. Basicamente, trata-se de um “avanço sobre o modelo racional, assentado, principalmente, na indicação de que o ser humano possui limitações” (IDEM, p. 154), e que, portanto, não é capaz de sempre tomar decisões perfeitamente racionais - daí o conceito de “racionalidade limitada”¹², pelo qual Simon é mais conhecido, e que pautou também a produção de James March nos estudos organizacionais.

March, professor da Universidade de Stanford, “pesquisador reconhecido pelas suas contribuições nas pesquisas organizacionais, cujos estudos concentraram-se, principalmente na análise dos fatores que influenciam a tomada de decisão” (IDEM, p. 151), talvez seja mais conhecido pela sua colaboração com Cohen e Olsen, na proposição do modelo de análise de tomada de decisões em organizações conhecido como “lata de lixo” (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972). Este modelo tem grande importância como base teórica desta dissertação, e será abordado, especificamente, na seção seguinte. Neste momento, chama-se atenção para o papel de March como

¹² Para reforçar a importância do conceito de “racionalidade limitada” e sua aplicação também na literatura sobre formação de agenda, pode-se recorrer à Capella (2006), que o utiliza como um pressuposto teórico em sua análise dos modelos de Kingdon e Baumgartner e Jones: “Considerando que os indivíduos operam com racionalidade limitada, para lidar com a multiplicidade de questões políticas, os governos delegam autoridade para agentes governamentais, em subsistemas políticos” (CAPELLA, 2006, p. 40).

autor destacado da teoria das organizações, assim como grande influenciador da teoria dos “Múltiplos Fluxos”, de Kingdon.

Assim, esta conexão entre abordagens teóricas de campos distintos resta esclarecida. Souza (2006), inclusive, em revisão do modelo “lata de lixo”, cita que este “argumenta que escolhas de políticas públicas (*grifo do autor*) são feitas como se as alternativas estivessem em uma lata de lixo” (p. 30), ou seja, a autora aplica diretamente a abordagem de Cohen, March e Olsen ao contexto das políticas públicas, sem sequer preocupar-se em esclarecer de forma tão meticulosa esta conexão. Ainda assim, para reforçar e embasar ainda mais este diálogo teórico, não deixa de ser interessante lembrar que outro autor importante da análise de políticas públicas, o professor de Administração Klaus Frey, destaca, logo na introdução de sua revisão sobre análise de políticas públicas, que este campo de investigação “ganhou, nas últimas décadas, espaço e importância dentro das ciências política e administrativa (*grifo do autor*)” (FREY, 2000, p. 213). Daflon, Feres Júnior e Campos (2013), em análise das modalidades de ações afirmativas nas universidades brasileiras, referem-se a estas, diretamente, como “políticas públicas” (p. 305, 309, 323).

Finalmente, vale ser destacado que o processo analisado neste trabalho não diz respeito exatamente a uma política pública, em sentido estrito, mas sim uma “*policy*”, em um sentido mais amplo. Aqui, incorre-se em um debate que deriva da imprecisão, amplamente abordada na literatura sobre políticas públicas¹³, sobre o uso da palavra “política”, nas ciências políticas e na análise de políticas públicas, e a devida tradução do termo “*policy*”, para a língua portuguesa. O professor e pesquisador escocês Paul Cairney dedica grande atenção à conceituação rigorosa do termo “*policy*”, destacando a multiplicidade de conceitos, a complexidade envolvida ao tentar estabelecer uma definição e as implicações decorrentes se for considerada a difusão do poder dos representantes eleitos, e, assim, quem executa ou pode executar as “*policy*”.

¹³ Basta citar, neste sentido, duas revisões clássicas sobre a literatura de políticas públicas: Frey (2000), e Souza (2006). Esta, enfatiza a diversidade de conceitos e a multidisciplinariedade de uma “teoria geral da política pública” (SOUZA, 2006, p. 24-25); aquele, fala em “três dimensões” da política, sendo uma delas, “*policy*”, a “dimensão material, (...) referente ao conteúdo material das decisões políticas” (FREY, 2000, p. 217), em entendimento amplamente corroborado por outros autores desde então, como Metten, et al (2015), por exemplo.

Em uma primeira tentativa, Cairney (2016, p. 24-25) utiliza a definição de “política pública” como “a soma da ação governamental”, mas logo pondera se promessas não cumpridas, ou a não-decisão, podem ser consideradas “ação governamental”; ou se, ao tratar de “política pública”, deve-se considerar somente a atividade dos políticos eleitos - afinal, o governo não tem condições de atender por si só a todas as demandas da sociedade, e diversos atores de fora dele atuam nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Tratar de todos esses desdobramentos não faz parte do escopo desta dissertação, mas sim entender a complexidade da definição do termo, e esclarecer que, aqui, trata-se não de políticas públicas estatais, entendidas como a ação governamental sobre a coletividade, mas sim de uma “*policy*”, em um sentido mais geral, ou seja, a transformação de uma ideia, dentro de uma organização, em um conjunto de ações materiais, visando atingir um determinado fim.

Como já citado, a aplicação da literatura sobre formação de agenda ao ambiente organizacional aqui estudado se explica, em termos teóricos, pela utilização da teoria da “lata de lixo” da teoria organizacional. Este modelo foi introduzido por Cohen, March e Olsen (1972) e constitui uma das principais bases para a teoria de Kingdon (2014) sobre formação de agenda. A abordagem desenvolvida por Kingdon, em 1984, tornou-se uma das mais utilizadas, desde então, para a análise de processos pré-decisórios e formulação de políticas (ZAHARIADIS, 2016). Considerando que: o objeto empírico daquela é exatamente uma universidade; que “a abordagem desenvolvida por Kingdon baseia-se nos *insights* de Cohen, March e Olsen (1972) para o exame dos processos através dos quais se constroem questões de política pública” (BARCELOS, 2015, p. 82); e que a teoria dos múltiplos fluxos, de Kingdon, por sua vez, baseia, em diferentes níveis, toda uma vertente de pesquisas sobre formação de agenda (ZAHARIADIS, 2016; BAUMGARTNER e JONES, 1993; STONE, 1989), que trata do papel das ideias nestes processos, da ocorrência de problemas e soluções como variáveis independentes e da construção de narrativas para realizar sua conexão, justifica-se plenamente a aplicação da literatura sobre formação de agenda ao contexto organizacional.

2.1.2 O modelo da "lata de lixo"

Cohen, March e Olsen (1972) apresentaram sua contribuição à teoria organizacional, na década de 1970, propondo a inusitada analogia entre o funcionamento de organizações que caracterizam como “anarquias organizadas” e o acúmulo de matéria em uma lata de lixo. Seu objeto empírico de análise, neste estudo, é justamente uma universidade.

Kingdon detalha as semelhanças entre universidades e o governo federal e como ambos podem ser definidos como "anarquias organizadas" (KINGDON, 2014, p. 85). Metas indefinidas, tecnologia incerta e participação fluida são características compartilhadas por ambos os tipos de organizações. Assim, os processos de tomada de decisão neste ambiente estão sujeitos à incerteza e ambiguidade, fatores inerentes ao modelo de Kingdon e considerados “particularmente perceptíveis em organizações públicas e educacionais” (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972, p. 1)¹⁴. Tomando parte desta conexão, aplica-se, nesta dissertação, as teorias que analisam a formulação de políticas públicas ao contexto de uma universidade pública.

Ainda assim, é imprescindível destacar e esclarecer as diferenças básicas entre uma "política pública", e a ideia de "*policy*"; esta, em um sentido mais amplo, abrangendo, genericamente, a ação conjunta, dentro de uma organização, visando atingir um objetivo determinado; aquela, um conceito mais estrito, considerando especificamente a ação do Estado sobre a coletividade. A política pública, portanto, não deixa de ser uma ação conjunta visando atingir um objetivo determinado, dentro de uma organização. No caso, a organização é o Estado. A diferença se dá mais no plano conceitual, no sentido de dar conta de analisar contextos empíricos distintos.

Os elementos que caracterizam uma “anarquia organizada” são, segundo Cohen, March e Olsen (1972), metas indefinidas, tecnologia incerta e participação fluida. A partir de sua análise sobre tomada de decisão em uma universidade, estes autores consideram que, em “anarquias organizadas”, as metas, ou “preferências”, não são definidas de forma clara e consistente, e

¹⁴ Para ilustrar ainda mais neste sentido: “Um tipo de organização que enfrenta situações de decisão envolvendo metas indefinidas, tecnologia incerta e participação fluida é a universidade” (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972, p. 11).

assim a organização “pode ser melhor descrita como um conjunto de ideias do que como uma estrutura coerente; ela mais descobre preferências através da ação, do que age baseada em preferências” (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972, p. 1).

Tecnologia incerta diz respeito aos procedimentos e operações da organização. Segundo os autores, embora as “anarquias organizadas” de fato funcionem e produzam, seus próprios membros não dominam completamente os processos pelas quais elas operam - ela “opera baseada em tentativa e erro, aprendizado de experiências passadas e invenções pragmáticas frente às necessidades” (IDEM). A terceira propriedade das “anarquias organizadas” é a participação fluida, a qual pode explicar a ocorrência das duas primeiras. Em uma universidade pública, por exemplo, os participantes envolvidos em um processo variam em relação à posição que ocupam na organização e ao tempo que podem dedicar a ela, portanto, estes atores podem mudar abruptamente, e, assim mudam as preferências, as interpretações e o conhecimento sobre a tecnologia a ser utilizada. Decisões são afetadas por questões fortuitas como quem foi convocado a uma determinada reunião; quem foi nomeado para determinado cargo; quem está disponível no momento da tomada de decisão; entre outros fatores.

A analogia com a lata de lixo, especificamente, se dá de maneira literal: os autores consideram que o processo de tomada de decisão é como uma lata de lixo, na qual problemas e soluções são despejados; o conteúdo da lata dependerá de fatores aleatórios, assim como o acúmulo de material em uma lata de lixo - “a mistura de lixo em uma determinada lata depende da mistura de latas disponíveis, dos rótulos colocados nas latas, do tipo de lixo que está sendo produzido e da velocidade com que o lixo é recolhido” (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972, p. 2). Ou seja, ao transferir-se esta lógica para o ambiente institucional das “anarquias organizadas”, o processo de decisão depende do entendimento firmado, naquele momento específico, sobre os problemas a serem abordados; dos recursos de tecnologia disponíveis e do conhecimento dos participantes envolvidos, naquele momento, sobre eles; e de quais membros da organização foram convocados, puderam atender ou ocupavam posições relevantes, naquele momento específico.

Kingdon (2014) dedica-se a explicar de forma detalhada esta analogia, a partir das três propriedades que caracterizam as “anarquias organizadas”. Primeiramente, ele destaca que, nestas organizações, as pessoas atuam sem definir precisamente as metas, e que, quando o fazem, isto tende a gerar conflito. De acordo com o autor, a ação é facilitada ao permitir-se certa ambiguidade quanto aos objetivos. Kingdon relaciona esta característica à ideia de Cohen, March e Olsen (1972) sobre a organização ser uma coleção incerta de ideias, e não uma estrutura coerente (KINGDON, 2014, p. 84).

Em seguida, em relação à característica de tecnologia incerta, Kingdon utiliza os mesmos termos de Cohen, March e Olsen (1972), afirmando que os membros da organização operam por tentativa e erro, aprendizado pela experiência e invenção pragmática em meio à crise (KINGDON, 2014, p. 84), e descreve o nível de entendimento dos membros de uma “anarquia organizada” sobre os procedimentos de toda a estrutura de organização:

Eles podem conhecer o seu próprio trabalho, e a organização como um todo pode funcionar bem, mas os membros têm somente um entendimento fragmentado e rudimentar sobre o porquê eles estão fazendo o que estão fazendo e como seu trabalho se encaixa em uma visão geral da organização (KINGDON, 2014, p. 84).

Por último, quanto à participação fluida, Kingdon destaca que os participantes entram e saem dos processos de tomada de decisão e variam quanto ao tempo e nível de dedicação que podem reservar a uma questão. Mesmo em procedimentos relativos a uma mesma questão, a participação varia, e as decisões são afetadas pelo nível de participação e atividade de um membro em uma reunião, se determinada pessoa foi convidada a participar ou não, entre outros fatores fortuitos, que não necessariamente se encaixam em uma sequência lógica de eventos:

Quem é convidado ou aparece para uma reunião afeta o resultado dramaticamente. Quais soluções estão prontas para consideração e quais problemas estão na mente das pessoas são fatores críticos. (...) Quando uma solução é proposta, ela pode ser considerada como irrelevante pelos participantes, para o problema em questão. Ou mais provavelmente, os participantes fixaram-se em um plano de ação e procuram um problema para o qual ele seja a solução, descartando problemas que não se encaixam. As soluções e problemas que emergem podem mudar de uma reunião para a próxima, de acordo com quais participantes aparecem ou não (KINGDON, 2014, p. 86).

De fato, Kingdon (2014) demonstra certo espanto pelo fato de que, “apesar destas características, essas organizações funcionam: elas tomam decisões, se adaptam, e sobrevivem” (KINGDON, 2014, p. 84-85), e inclusive brinca com a realidade de que justamente as universidades são exemplos de “anarquias organizadas”: “o objeto empírico referente a tais organizações, doloroso e embaraçoso para um acadêmico admitir, são universidades” (KINGDON, 2014, p. 85).

No decorrer de sua exposição da teoria dos “Múltiplos Fluxos”, em diversos momentos Kingdon (2014) relaciona diretamente a ideia da lata de lixo aos resultados de sua pesquisa. Por exemplo, quando trata do momento em que as questões ficam sujeitas à tomada de decisão - as “janelas de oportunidade” -, ele afirma que “(as questões tornam-se) uma lata de lixo na qual modificações, emendas, novos direcionamentos, e até itens estranhos são despejados” (KINGDON, 2014, p. 177-178).

Portanto, ambas as abordagens adotam uma perspectiva semelhante para a análise, e chegam a um pressuposto comum para explicar os processos de tomada de decisão: variáveis independentes “fluem” pelo sistema e os resultados dependem da conexão entre elas; assim, estes processos são fluidos, estão sujeitos à influência de fatores fortuitos e o resultado final pode ser imprevisível. Inclusive a linguagem utilizada por Kingdon (2014) é semelhante a de Cohen, March e Olsen (1972), com ambos os estudos apresentando repetidas menções à ambiguidade e incertezas, problemas e soluções como fluxos independentes, questões sendo “despejadas em uma lata de lixo” e resultados sendo imprevisíveis. Neste sentido, pode-se destacar a afirmação de que “uma organização é um conjunto de alternativas procurando por problemas (...), soluções procurando por questões às quais elas podem ser aplicadas, e tomadores de decisão procurando por trabalho” (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972, p. 2), ou que “no modelo da lata de lixo, uma decisão é um resultado ou interpretação de vários fluxos relativamente independentes dentro da organização” (IDEM, p. 2-3). Os fluxos considerados por Cohen, March e Olsen (1972) são “problemas, soluções, participantes e oportunidades para escolha” (IDEM, p. 3).

Kingdon, ao explicar sua adaptação do modelo, afirma que “fluxos separados correm pela organização, cada um com sua vida própria. Estes

fluxos convergem em momentos críticos e esta conexão produz as maiores mudanças na agenda” (KINGDON, 2014, p. 86-87). Ele considera fluxos diferentes - problemas, soluções e política -, mas afirma que “a lógica geral é similar” e que “as propriedades de preferências problemáticas, tecnologia incerta e participação fluida estão em evidência” (IDEM, p. 86).

Autores como Capella (2016), Barcelos (2015) e Metten *et al* (2015) destacam a relação entre a teoria dos “Múltiplos Fluxos”, de Kingdon (2014), e o modelo da “lata de lixo”, de Cohen March e Olsen (1972). A primeira, por exemplo, afirma que “o processo de formação de agenda, tal como desenvolvido por Kingdon, tem suas raízes no modelo da lata de lixo” (CAPELLA, 2016, p. 496). A consideração de problemas e soluções como variáveis independentes, de incertezas e ambiguidades ao longo do processo e da fluidez da participação estão presentes nas duas abordagens e caracterizam as organizações às quais seus autores se referem como “anarquias organizadas”. Adotando esta conexão como um pressuposto teórico e considerando que o modelo da “lata de lixo”, que toma como objeto empírico uma universidade, baseia a teoria dos “Múltiplos Fluxos”, a qual por sua vez influenciou o desenvolvimento de modelos que consideram o papel das ideias na formulação de políticas, nesta dissertação, serão utilizadas teorias sobre formação de agenda para analisar o processo de construção da questão das ações afirmativas na UFPel, baseado na observação empírica e estudos preliminares que apontam para a noção de que, neste processo, “as ideias importam”.

2.2 A dimensão das ideias

A partir dos esclarecimentos sobre a aplicabilidade de teorias da análise de políticas públicas ao contexto organizacional no qual se dá esta pesquisa, trata-se agora de explicar a dimensão geral de análise, baseada no pressuposto de que “as ideias importam”, que será adotado como uma dimensão conceitual a pautar a análise.

A dimensão conceitual de que “as ideias importam” é baseada nos trabalhos de Barcelos (2015), Kingdon (2014), Baumgartner e Jones (1993), Stone (1989), Cohen, March e Olsen (1972), Bachrach e Baratz (1962), entre outros, que consideram o papel das ideias em processos de tomada de decisão em organizações. A partir das hipóteses de pesquisa levantadas anteriormente, presume-se que ideias, argumentos e narrativas desempenham papel importante no processo analisado. Aplicar teorias sobre formação de agenda a este processo e confirmar ou não este pressuposto é um dos objetivos específicos desta dissertação.

Os estudos da área de análise de políticas públicas originaram-se baseados em uma lógica positivista e abordagens racionais, pluralistas e incrementalistas. Atribuía-se importância predominante a valores institucionais e os primeiros autores acreditavam que a partir de coleta e análise de dados e aplicação de metodologias quantitativas, especialistas produziram modelos ideais, em um processo estritamente técnico de desenvolvimento das melhores alternativas possíveis para políticas públicas. Este entendimento pressupõe uma lógica puramente racional e desconsidera a influência da subjetividade e das ideias das pessoas envolvidas no processo. Uma “segunda onda” de autores questionou essa lógica estritamente racional e destacou a variedade de participantes presentes nos processos de formulação de políticas, concluindo que, pela complexidade envolvida nestes processos, os resultados não seriam perfeitamente racionais, mas sim arranjos possíveis dentro de um contexto de disputas. Assim, as mudanças nos processos de políticas públicas ocorreriam de forma gradual, sob uma lógica incrementalista. Mesmo sob esta lógica, as ideias não têm papel preponderante no processo, pois a formação de agenda seria pautada, de acordo com o modelo incrementalista, pela continuidade e

quaisquer mudanças seriam pequenas alterações dentro do que já estivesse posto. A proposição de ideias contrárias ao *status quo* não teria espaço. (BARCELOS, 2015; CAPELLA, 2012).

Neste estudo parte-se de um pressuposto diferente, baseado em abordagens desenvolvidas a partir dos anos 1950 e 1960, e posteriormente consagradas na literatura sobre formação de agenda, de que a transformação de questões em problemas reconhecidos, passíveis de serem objetos da ação institucional, é uma construção social, sujeita ao desenvolvimento de argumentos, discursos, histórias causais e narrativas construídas pelas pessoas que estão atuando no processo.

Com base principalmente nos estudos de E.E. Schattschneider¹⁵, ganhou força uma abordagem que considera elementos como enquadramento, expansão de conflito e mobilização de viés, a qual daria origem às teorias que consideram o papel das ideias dentro dos processos de formulação de políticas públicas. Schattschneider introduz a noção sobre o valor das ideias na análise de políticas públicas através dos conceitos de expansão do conflito e mobilização de viés, os quais rejeitam tanto a ideia da racionalidade absoluta, como do pluralismo, ao considerarem a subjetividade e a construção de diferentes pontos de vista, relações causais, discursos e narrativas, sobre uma mesma questão, assim como o controle do acesso à agenda.

Expansão de conflito considera o interesse dos atores envolvidos diretamente em uma questão em chamar a atenção dos observadores externos, o que Schattschneider considera fundamental no processo de formação de agenda (CAPELLA, 2012). O autor entende que as questões são construídas através de conflitos, nos quais a grande maioria da população é mera espectadora. Para chamar atenção dos tomadores de decisão, os participantes diretos devem expandir o conflito, ou seja, mobilizar a audiência em torno de sua questão e transformá-la em objeto de interesse público. Este processo de expansão está sujeito à interpretação dos atores envolvidos diretamente na origem do conflito. Os “proponentes” terão interesse na expansão, enquanto que outros envolvidos poderão trabalhar em processos de

¹⁵ A referência em questão é a obra “The semi-sovereign people”, de 1960, de E. E. Schattschneider, a qual exerceu grande influência em estudos sobre políticas públicas, mas que, apesar de sua importância, jamais foi traduzida para o português ou publicada no Brasil.

“negação da agenda”, outra forma de controle dos processos de tomada de decisão, considerando que, ao negar uma questão e impedi-la de acessar à agenda, também estão exercendo poder. Conforme atestam Baumgartner e Jones (1993):

A estratégia mais poderosa no jogo político é aumentar ou limitar a abrangência do debate para incluir ou excluir aqueles grupos cuja posição pode-se prever que será a favor ou contra determinada posição. Debates políticos ocorrem em uma atmosfera onde o lado perdedor busca a atenção de aliados potenciais que não estão envolvidos, enquanto o lado vencedor tenta restringir a participação, visando preservar sua posição de vantagem (BAUMGARTNER e JONES, 1993, p. 36).

Dessa forma, fica evidente que não só por caminhos racionais e perfeitamente lógicos pode ser construída uma questão, inserida na agenda e tornada objeto de uma política; os “*insights*” de E.E. Schattschneider demonstram que uma mesma questão pode tomar caminhos diferentes, dependendo de quais atores estiverem envolvidos inicialmente, quais forem seus interesses, se promovem a expansão do conflito ou não, e em que termos o fazem.

Este último ponto, sobre “em que termos se faz a expansão do conflito”, remete ao conceito de “mobilização de viés”, o qual também exprime o valor das ideias nas análises sobre políticas e como as interpretações próprias dos atores envolvidos podem determinar o futuro e o sucesso de uma questão. Mobilização de viés diz respeito ao enquadramento escolhido pelos atores ao promover a expansão do conflito. Por participarem desde a origem na construção de uma questão, se optarem por sua expansão, os atores proponentes têm o poder de determinar os termos em que será feito este processo. Kingdon (2014) demonstra a importância do enquadramento com o seu exemplo sobre a questão da adequação do transporte público às necessidades dos deficientes físicos, a qual pode ser enquadrada como uma questão de transporte público ou de direitos civis. Os atores envolvidos nesta questão, ao trabalharem na sua expansão, poderiam, por exemplo, divulgar dados referentes à acessibilidade dos veículos de transporte coletivo e procurar apoio de políticos inseridos nesta área; ou então, formar coalizões com militantes dos direitos civis e trabalhar a questão sob este enfoque. Trata-se,

segundo Schattschneider, de definir os termos do jogo, e, conseqüentemente, quem pode jogar (CAPELLA, 2012). Conforme atestaria Kingdon (2014, p. 198), essa definição é fundamental para o sucesso ou não da questão no processo de formação de agenda.

A partir dos questionamentos de Schattschneider às visões tradicionais da ciência política, Bachrach e Baratz (1962) foram alguns dos primeiros autores a questionar os pressupostos elitistas e pluralistas sobre análise de conflitos e de processos de tomada de decisão. Eles criticaram a abordagem pluralista principalmente porque ela é baseada na análise das decisões tangíveis, ou seja, do conteúdo material dos conflitos sociais. Estes autores atestam o valor científico e a aceitação imediata que a análise de fatores específicos, tangíveis, “visíveis ao observador externo”, ensejam. Porém questionam:

(Ao medir a vida social somente em termos de atividade), deixamos de ser afetados por elementos intangíveis, os quais se propõem a ser as reais causas de tudo o que está acontecendo, e que por sua misteriosa arbitrariedade, fazem ser impossível qualquer progresso rumo ao conhecimento confiável? (BACHRACH e BARATZ, 1962, p. 948).

Não, dizem os autores. Analisando a “segunda face do poder”, afirmam que este é exercido tanto pela decisão, como pela criação e reforço de valores sociais e políticos e práticas institucionais que limitam a abrangência do processo somente a questões de interesse de determinado grupo (IDEM). Através desta expressão do poder, questões contrárias ao *status quo* podem ser inibidas de serem sequer trazidas para discussão, e deixar de analisar a questão da “não-decisão” seria ignorar uma face “menos aparente, porém extremamente importante, do poder” (IDEM, p. 949).

O que as teorias de Schattschneider e Bachrach e Baratz introduziram, mesmo sem fazê-lo explicitamente, foi a importância das ideias nos processos de formulação de políticas. Os seus conceitos consideram a ocorrência de interpretações e subjetividades ao longo destes processos, rejeitando a noção de que a ciência produziria “modelos ideais” para a análise de políticas públicas e para a tomada de decisão.

Essa mudança de paradigmas proposta pelos pioneiros de uma abordagem que considerasse o papel das ideias em processos de formulação de políticas foi conceitualmente acompanhada por Cohen, March e Olsen (1972), que não só rejeitaram a lógica racional na tomada de decisão, como fizeram uma analogia destes processos com o acúmulo de matéria em uma lata de lixo; por Kingdon (2014), que considera o papel das ideias em todos os fluxos de sua teoria sobre formação de agenda; e por toda uma leva de autores que questionaram a lógica tradicional positivista, propuseram a introdução da sociologia como referencial teórico para a análise de políticas públicas e promoveram o que se chamou de “virada argumentativa” (BARCELOS, 2015).

Uma das precursoras deste movimento, Deborah Stone, destaca a importância, nos processos de formação de agenda, da construção do que ela chama de “narrativas causais”. Uma etapa fundamental do processo de formação de agenda é o reconhecimento de condições sociais como problemas. Stone (1989) afirma, e Baumgartner e Jones (1993) ratificam, que, para isto, é preciso afastar a ocorrência de uma condição social da esfera natural, acidental, do acaso - e atribuí-la a um comportamento humano. O elemento fundamental para promover o reconhecimento de um problema é a narrativa causal, ou ideia de causalidade. “Condições ou dificuldades não têm propriedades inerentes que as fazem mais ou menos prováveis de serem reconhecidas como problemas” (STONE, 1989, p. 282). O que faz com que uma determinada questão seja reconhecida como possível objeto de uma “*policy*”, portanto, é a construção de uma narrativa que demonstre uma relação de causalidade entre uma atividade humana e a ocorrência do problema, e a aceitação desta narrativa pelos tomadores de decisão. Stone (1989) chama este processo de “definição de problema” e desenvolve uma tipologia para as possíveis relações de causalidade, abrangendo tanto a ação direta, deliberada, como a indireta, resultado de causas mecânicas premeditadas pelo homem ou de consequências inadvertidas de um comportamento humano (IDEM p. 283, 285). A construção de uma narrativa causal com intenção de fazer com que um problema seja reconhecido irá, preferencialmente, relacionar o problema a uma causa intencional, e, eventualmente a uma causa mecânica ou inadvertida. De qualquer forma, a intenção é negar que a causa seja puramente acidental.

Baseado nestas abordagens teóricas e tomando o “papel das ideias” como uma dimensão conceitual desta dissertação, propõe-se a investigação referente à incidência ou não e da relevância do papel das ideias no processo de ascensão da questão das ações afirmativas à agenda decisória da UFPel.

As políticas de inclusão estão presentes nas agendas governamentais desde os anos 2000, e a adoção de sistema de cotas sociais em instituições federais de ensino superior passou a ser exigência legal desde 2012 (com prazo de implementação até 2016), com a aprovação da lei federal nº 12.711.

Porém, embora a resposta para a questão norteadora desta pesquisa - “como se deu o processo pelo qual as ações afirmativas foram consideradas objeto de política da UFPel?” - possa parecer demasiadamente simples - “foi uma exigência da lei” -, com base em diversos fatores, parte-se da hipótese de que não só a simples obediência à lei pautou a implementação de ações afirmativas na instituição, mas que esta ação foi parte de um contexto de ascensão desta questão à agenda da Universidade.

O principal fator considerado na construção desta hipótese é a diversidade de ações referentes a políticas de ações afirmativas realizadas desde então:

A “lei de cotas sociais” foi aprovada em agosto de 2012 e exigia que as instituições federais de ensino superior implementassem, a cada ano, no mínimo 25% da reserva prevista, atingindo o cumprimento integral da reserva no prazo máximo de quatro anos, porém a UFPel, por meio da resolução 06/2012 do Conselho Universitário, implementou o sistema de cotas com 40% das vagas sendo destinadas ao sistema de cotas e prevendo o cumprimento integral já para o ingresso seguinte (UFPEL, 2012b). Além disso, nos anos seguintes à implementação do sistema de cotas, a UFPel aprovou diversas modalidades de ações afirmativas: vagas específicas para indígenas e quilombolas (UFPEL, 2015b), cotas para a pós-graduação (UFPEL, 2017b) e política de permanência para ingressantes nestes programas por meio de ações afirmativas (UFPEL, 2017f), além de reconhecer formalmente o tema da inclusão como diretriz de gestão (UFPEL 2015c) e promover uma reestruturação institucional que remete à valorização do tema da inclusão (UFPEL, 2017d).

Dessa forma, nesta pesquisa investiga-se o papel das ideias, discursos e narrativas, construídos pelos participantes, neste processo. Especificamente, trata-se de investigar: quais ideias nortearam a ação pessoal dos entrevistados; a partir destas ideias, quais narrativas foram construídas para defendê-las; se foram construídas “narrativas causais”, de acordo com Stone (1989); se as narrativas construídas utilizaram-se da lógica de alocação de responsabilidade, sobre uma condição social, a alguém ou algum grupo; se as narrativas construídas condizem com a tipologia de Stone (1989); a importância destas construções no processo; como foram introduzidas as ideias no processo; se, no contato com autoridades, o papel das ideias foi relevante; como foram desenvolvidas as ideias dentro do jogo político.

2.3 Estudos sobre formação de agenda

Na seção de introdução, foi realizada uma breve contextualização sobre o que se trata quando se fala em “formação de agenda” e sobre as principais teorias desenvolvidas sob esta abordagem.

Neste momento, propõe-se aprofundar muito mais esta análise, apresentando as origens das abordagens sobre formação de agenda, como se inserem nos debates mais amplos sobre ciência política e análise de políticas públicas, e em qual contexto surgiram os modelos específicos que baseiam este estudo.

A literatura sobre formação de agenda se desenvolveu à medida que os pressupostos da racionalidade absoluta e do incrementalismo foram sendo questionados na análise de políticas públicas e começou a se investigar a definição das questões que viriam a ser objeto das decisões. Este processo se confunde com o desenvolvimento de abordagens sobre o “papel das ideias” em processos de formulação de políticas, já descrito na revisão introdutória sobre a “dimensão das ideias”.

Os primeiros estudos que consideraram a formação da agenda como parte fundamental do processo político datam dos anos 1970 e inicialmente desenvolveram-se como um desdobramento de análises que buscavam mostrar os limites da abordagem pluralista desenvolvida nos anos 1950 e 1960 (CAPELLA, 2012, p. 3).

O ponto específico, dentro de um contexto no qual começaram a ser introduzidas ideias e subjetividades como variáveis para a análise, onde se passa a tratar de “formação de agenda”, particularmente, pode ser considerado o lançamento do livro *“Participation in american politics: The dynamics of agenda-building”*, dos pesquisadores norteamericanos Roger W. Cobb e Charles D. Elder, em 1972.

De acordo com Capella (2012, p. 10), estes autores “conduziram os primeiros estudos sistemáticos sobre a formação da agenda governamental no campo da ciência política”. Rochefort (2016, p. 36) afirma que, até a metade dos anos 1970, “pesquisas sobre *policy* eram mais dedicadas a estudos sobre implementação, avaliação de programas e outras formas de investigação aplicada, do que os dilemas teóricos que Cobb e Elder tinham em mente”.

Em análise da contribuição de Cobb e Elder para a análise de políticas públicas, Rochefort (2016) relembra que esses autores introduziram a noção de “definição de problema”, tão presente na literatura sobre formação de agenda desde então:

As análises eram focadas em itens já presentes no noticiário ou esperando ativamente uma definição dentro de um órgão decisório. (...) Cobb e Elder enfatizaram dar um passo para trás e perguntar de onde vêm as questões e quais qualidades essenciais elas possuem. Se existiam questões, então também existiam não-questões. O que distingue as duas, e como e por que certos itens do sistema político passam de uma categoria para a outra? (ROCHEFORT, 2016, p. 36).

O desenvolvimento posterior da literatura iria, em grande parte, rechaçar a noção de “qualidades essenciais” inerentes a uma questão (KINGDON, 2014; BAUMGARTNER e JONES, 1993; STONE, 1989), porém estes questionamentos de Cobb e Elder constituem a base da pesquisa sobre formação de agenda. Sob a influência de E. E. Schattschneider, *“Participation in american politics”* utilizou os conceitos de “expansão de conflito” e “mobilização de opinião” para atingir uma compreensão para o questionamento sobre o porquê de algumas questões serem “relegadas ao domínio privado, enquanto outras passam a ser vistas como problemas públicos” (ROCHEFORT, 2016, p. 37). Em suma, Rochefort (2016) afirma que esta obra “teve um impacto profundo nos estudos sobre políticas públicas, identificando caminhos de investigação para uma análise político-processual, e não técnica, das *policy*, centrada na origem e na trajetória de novas questões” (IDEM, p. 36).

A obra de Cobb e Elder influenciou novas abordagens e, quando os autores apresentaram a segunda edição, em 1983, adicionaram um epílogo cuja temática principal era “definição de problema” e suas consequências no processo de formação de agenda, demonstrando o quão central para sua abordagem era esta definição (ROCHEFORT, 2016). A partir daí, a principal inovação foi o modelo mais fluido de Kingdon (2014), que diferencia-se da proposta de Cobb e Elder principalmente por tratar-se de um modelo não linear, rompendo com a lógica de estágios na produção de políticas públicas, ponto que estes autores não haviam abordado, especificamente.

Capella (2012) descreve a evolução dos estudos sobre formação de agenda:

a literatura sobre *agenda-setting* desenvolve-se na ciência política à partir dos anos 1970, sob forte influência do debate relacionado às questões de conflito e poder. Mais recente, os estudos têm se desenvolvido na sub-área de políticas públicas e, embora mantenham diversas das preocupações originais, expandem as análises incorporando novos conceitos e abordagens importantes para a compreensão da formação da agenda (CAPELLA, 2012, p. 16).

Basicamente, pode-se entender este desenvolvimento pela compreensão da quebra com a lógica incremental, questionamento da racionalidade e da abordagem pluralista, análise de conflitos e negação de agenda (CAPELLA, 2012), proposta de uma abordagem fluida e complexa por Kingdon (2014), entendimento das relações entre ideias e arranjos institucionais, a partir de Baumgartner e Jones (1993), até a “evolução” deste modelo, segundo Green-Pedersen e Princen (2016), permitindo o desenvolvimento de um modelo de processamento de informações e análises quantitativas como a de Brasil (2017).

2.3.1 A teoria dos “Múltiplos Fluxos”

Kingdon apresentou sua abordagem sobre formação de agenda na obra *“Agendas, alternatives, and public policies”*, de 1984, na qual analisa os dados de longa pesquisa empírica sobre formulação de políticas públicas nas áreas de saúde e transporte, nos Estados Unidos da América. Desde então, seu modelo tornou-se referência na literatura sobre formação de agenda e inspirou as principais abordagens desenvolvidas posteriormente (CAPELLA, 2016; ZAHARIADIS, 2016; BARCELOS, 2015; BAUMGARTNER e JONES, 1993; STONE, 1989).

Baseado no modelo da “lata de lixo” e fundamentado por mais de duas centenas de entrevistas e pela análise de vinte e três estudos de caso nas suas áreas de interesse (KINGDON, 2014, p. 4-5), o autor desenvolveu o modelo comumente chamado de teoria dos “Múltiplos Fluxos”. Basicamente, Kingdon conclui que os processos de formação de agenda no ambiente macropolítico podem ser explicados pela existência de três fluxos relativamente independentes, cada um funcionando de acordo com sua lógica própria. Em momentos críticos, que podem acontecer de forma previsível ou não, estes fluxos “convergem”, dando oportunidade à apreciação de uma determinada proposta de política.

Primeiramente, é importante relembrar o conceito de agenda utilizado por Kingdon: “a lista de assuntos ou problemas aos quais os governantes e pessoas de fora do governo associadas a eles estão prestando séria atenção em um determinado momento” (KINGDON, 2014, p. 3). O autor ainda diferencia entre “agenda governamental”, a lista mais geral de assuntos que estão sendo atendidos, e “agenda decisória”, a lista de assuntos, dentro da agenda governamental, que estão sendo mais seriamente considerados (IDEM, p. 4). Esta distinção é aplicável ao contexto analisado por Kingdon, que abrange a passagem de questões das agendas dos subsistemas de política para o macrossistema político. Nesta dissertação, o contexto analisado é a agenda de uma única organização, portanto utiliza-se o conceito mais geral definido pelo próprio Kingdon.

Os três fluxos considerados no modelo são: problemas, soluções e política. Problemas são as questões reconhecidas pelo governo como problemas legítimos passíveis de serem objeto de uma ação material. Soluções são as propostas desenvolvidas pelos especialistas de cada comunidade de política (subsistemas). E política é a conjuntura do aspecto processual do governo, o “jogo político”¹⁶.

Nem todas as questões ou condições sociais podem ser apreciados pelos tomadores de decisão, portanto eles têm de escolher determinadas questões e ignorar outras. Esta escolha é feita mediante a consideração de variáveis intermediárias que correm dentro do fluxo dos problemas: indicadores, grandes eventos e *feedback* das ações governamentais (KINGDON, 2014; CAPELLA, 2006). As variáveis apontam um padrão de funcionamento dos fluxos, mas por si só, elas não determinam o reconhecimento de um problema. Indicadores, principalmente quantitativos, podem demonstrar a existência de uma condição problemática, mas eles somente auxiliam determinadas interpretações; grandes eventos têm mais peso quando acompanhados de uma percepção anterior, uma ideia já presente no imaginário das pessoas, a qual é então reforçada pelo evento em questão; e o *feedback* é mais decisivo quando demonstra a ocorrência de eventos não planejados que causem grande impacto. Porém, mesmo diante das variáveis, o elemento interpretativo é fundamental nesta abordagem. Capella (2006, p. 27), em análise da teoria dos “Múltiplos Fluxos”, afirma que “essencial para o entendimento do modelo é compreender que problemas são construções sociais, envolvendo interpretação”. Em suma, “condições se tornam definidas como problemas quando passamos a acreditar que devemos fazer algo a respeito delas” (KINGDON, 2014, p. 109).

Soluções são as propostas de políticas criadas dentro das comunidades de especialistas em uma determinada área, nas quais pesquisadores, acadêmicos, políticos e outros atores interessados estão constantemente desenvolvendo alternativas, comunicando-se entre si, combinando e recombinao suas propostas e tentando fazê-las emergir neste ambiente

¹⁶ Cabe diferenciar que o termo “política”, utilizado em referência ao fluxo das soluções, diz respeito à noção de “*policy*”, de acordo com as “três dimensões” de “política” citadas na página 25 desta dissertação, enquanto que o fluxo próprio da política diz respeito à noção de “*politics*”.

competitivo. Eles não desenvolvem soluções para problemas específicos, mas sim elegem suas propostas favoritas e trabalham para que elas sejam encaixadas aos problemas que vierem a aparecer. “As pessoas no governo e em volta dele às vezes não resolvem problemas. Elas se tornam defensoras de uma solução e procuram por problemas aos quais possam encaixar sua solução favorita” (KINGDON, 2014, p. 123).

Em sua denominação original, Kingdon chama este fluxo de “*policy primeval soup*” ou “caldo primitivo de políticas”, na tradução livre de Capella (2006, p. 27). A concepção é que propostas de soluções “borbulham” em um caldo, ou “pairam” sobre o sistema, sendo testadas de várias formas entre os membros da comunidade ou lançadas como “balões de ensaio” para que sejam apreciadas pelo grande público (KINGDON, 2014, p. 124-131). Esta analogia representa a competitividade dos subsistemas e as inúmeras variáveis do processo pelo qual uma proposta acaba emergindo no “caldo”. Os participantes tentam diversas estratégias para fazer com que sua solução favorita, entre tantas outras desenvolvidas por especialistas naquele mesmo assunto, seja a alternativa escolhida como solução para o problema da vez. Ao longo deste processo em que especialistas analisam as propostas em seus detalhes e realizam diferentes combinações entre elas, somente as alternativas mais fortes sobrevivem. Kingdon (2014) aponta os critérios para sobrevivência, quais sejam, principalmente, a adequação orçamentária e a viabilidade técnica. Ele também afirma que as comunidades de política têm tendência à inércia (p. 128), no sentido de que os valores gerais compartilhados pela comunidade dificilmente são desafiados, portanto outro critério importante é a adequação da proposta a estes valores.

Sob o viés de analisar o caráter de competitividade deste fluxo, menciona-se aqui, pela primeira vez de forma mais detalhada, os conceitos de “empreendedor de política” e de “amaciamento”¹⁷, os quais se relacionam com a dinâmica do fluxos das soluções. Empreendedores são os principais atores que dedicam esforços e recursos ao desenvolvimento de uma proposta. Amaciamento é o processo pelo qual uma proposta é elaborada e

¹⁷ O termo utilizado por Kingdon (2014) é “*softening up*” (p. 127). Capella (2006) não traduz diretamente, referindo-se ao processo de “*soften up*” como um “processo de difusão” (p. 28). Nesta dissertação, opta-se por uma tradução literal: “amaciamento”, no sentido de “afrouxar” o caminho, “enfraquecer” resistências.

aperfeiçoada, durante muito tempo, para que quando finalmente surja uma oportunidade, o “caminho esteja pavimentado” para ela (KINGDON, 2014, p. 128).

O pressuposto é de que não seria possível que os participantes esperassem o surgimento de um problema, para então começar a desenvolver uma proposta de solução para ele. Os períodos de oportunidade são curtos, as demandas são numerosas e cada proposta deve ser apreciada minuciosamente, para que possa ser implementada de forma efetiva. Assim, os proponentes de uma solução devem trabalhar nela durante muito tempo, muito antes do surgimento de uma oportunidade. Por isso são tão importantes os empreendedores, que investem em suas soluções favoritas, e o processo de “amaciamento”, que promove o aperfeiçoamento de uma proposta.

Já o fluxo da política diz respeito à dimensão processual do sistema político, o “jogo político”, fator que, segundo Kingdon (2014), poderia ser descartado para a análise de políticas públicas, se fosse considerada somente a tecnicidade da sua formulação. Porém, o autor afirma que o fluxo da política também é uma parte “importante” e “integral” para a formulação de políticas públicas (IDEM, p. 151). Neste fluxo, trata-se do que Kingdon chama de “humor nacional”, da ação de forças políticas organizadas e das mudanças de pessoal na estrutura do governo, tanto quanto à distribuição de cargos dentro da gestão como à eleição para o congresso e para a presidência. “Esses acontecimentos podem exercer grande influência sobre a agenda governamental ao desencadear mudanças que potencializam a introdução de novos itens na agenda” (CAPELLA, 2006, p. 29). Mudanças no humor nacional, propiciando um clima favorável a uma determinada proposta, e mudanças no governo, principalmente o início de uma nova gestão, são as variáveis mais determinantes no fluxo da política (KINGDON, 2014; CAPELLA, 2006).

A mudança na agenda pode ocorrer, segundo Kingdon, quando existe um problema reconhecido, uma solução disponível, e um clima político favorável. Mediante estas circunstâncias, um item pode então emergir à agenda, sendo objeto de uma decisão pelas autoridades. Normalmente o que acontece é que um problema é reconhecido, ou uma conjuntura política é considerada favorável; dependendo de qual destes fluxos for “ativado”, os proponentes de uma questão tentarão convencer as autoridades quanto ao

outro fluxo. Quando finalmente houver um problema e um clima político de seu interesse, os empreendedores tentarão convencer os políticos de que sua proposta é a solução para aquele problema. Não necessariamente aquela solução foi desenvolvida para o problema da vez, mas os empreendedores têm como característica a habilidade para promover a conexão entre os fluxos. O processo de formulação de políticas, na abordagem de Kingdon, é fluido e baseado em ideias, interpretações, construção de narrativas, convencimento de autoridades (KINGDON, 2014).

Nesta dissertação, a teoria dos “Múltiplos Fluxos” é um dos modelos mobilizados para analisar o objeto empírico da pesquisa. Por se tratar de uma abordagem desenvolvida para analisar o sistema macropolítico, em um contexto diferente - o governo federal norteamericano -, a teoria será ligeiramente adaptada. A agenda em questão é a agenda das autoridades da UFPel.

Pela sua influência na literatura sobre formação de agenda, espera-se, através desta escolha, promover uma compreensão do processo de formação de agenda dentro de uma organização pública e assim contribuir para a compreensão da construção de propostas neste ambiente

2.3.2 A teoria do “Equilíbrio Pontuado”

A teoria do “Equilíbrio Pontuado”, como ficou conhecido o modelo dos pesquisadores norteamericanos Frank Baumgartner e Bryan Jones, pode ser entendida como o fruto de um extenso trabalho¹⁸, o qual compreende livros, artigos científicos e colaborações com outros estudiosos. A base desta abordagem, porém, encontra-se na obra *“Agendas and instability in american politics”*, de 1993.

Este modelo foi baseado na observação empírica de que os processos de política são caracterizados por longos períodos de estabilidade, “pontuados” por períodos em que ocorrem rápidas e significativas mudanças:

Durante períodos em que questões emergem, novas estruturas institucionais comumente são criadas, as quais permanecem em vigor por décadas (...) Acesso posterior à agenda pode destruir estas instituições, substituindo-as por outras (BAUMGARTNER e JONES, 1993, p. 1)

Partindo desta observação, os autores buscaram desenvolver uma teoria que explicasse tanto os períodos de estabilidade, como as mudanças (GREEN-PEDERSEN e PRINCEN, 2016).

Fundamentada por uma análise de estudos de caso em diversas áreas, os autores desenvolveram inicialmente um modelo sobre formação de agenda, porém “a teoria do Equilíbrio Pontuado evoluiu para uma teoria geral de processamento de informações em política processual e formulação de políticas” (GREEN-PEDERSEN e PRINCEN, 2016, p. 69), baseando inclusive estudos quantitativos, haja vista aquele que é uma das principais referências em formação de agenda no Brasil, a análise das mudanças nas políticas de saúde e assistência social no país, realizada por Brasil (2017). Nesta dissertação, será enfatizada a “versão original” da teoria, a formulação mais geral que visa explicar o funcionamento do sistema político, a ascensão de questões de uma comunidade específica para o macrossistema político e as dinâmicas que promovem a alternância entre estabilidade e rápidas mudanças (GREEN-PEDERSEN e PRINCEN, 2016).

¹⁸ Conferir o “Policy agendas project”, em www.policyagendas.org

Green-Pedersen e Princen (2016) abordam a teoria do “Equilíbrio Pontuado” a partir do conceito de “subsistema”. Esta concepção diz respeito a uma comunidade específica de especialistas em uma questão de política, “um grupo de atores focados em uma questão determinada” (GREEN-PEDERSEN e PRINCEN, 2016, p. 72), ou um arranjo dos sistemas político e econômico que “promovem benefícios contínuos ao mesmo grupo de elites privilegiadas, com poucos sinais de mudança” (BAUMGARTNER e JONES, 1993, p. 3). Estes grupos compartilham uma mesma “imagem de política” sobre a questão de que tratam, ou seja, uma mesma ideia geral sobre como deve ser tratado e entendido aquele tema. Os atores envolvidos no processo de formulação de políticas, especialistas na sua área de atuação, são capazes de enquadrar as questões de política e assim construir imagens favoráveis aos seus interesses. Imagem de política, portanto, é a forma como uma política é entendida e discutida (BAUMGARTNER e JONES, 1993, p. 25).

Uma das inovações deste modelo, em comparação com outras abordagens sobre formação de agenda, é a observação do peso das instituições nos processos de formulação de políticas. Enquanto a noção de imagem de política carrega o processo de subjetividade e destaca o valor das ideias, o conceito de “arena”¹⁹ traz atenção para o peso que as instituições podem exercer. A proposta, porém, não trata de instituições imutáveis, dotadas de jurisdição “natural” sobre questões específicas. A designação de questões para arenas, assim como a construção de uma “imagem”, também está sujeita à manipulação. De acordo com os autores, “imagens conectam-se a arenas” (BAUMGARTNER e JONES, 1993, p. 32) e a alocação de debates de uma arena para outra pode ser um fator fundamental do processo de formação de agenda. Ambos os conceitos estão intimamente ligados.

Primeiro, uma mesma questão pode percorrer trajetórias diferentes em arenas diferentes. Segundo, não existem regras predefinidas sobre quais instituições são responsáveis por quais questões. Assim, esta designação está sujeita ao interesse e a manipulação dos atores envolvidos, e os formuladores de políticas tentam de fato manipular tanto as imagens como as arenas.

¹⁹ Baumgartner e Jones (1993, p. 31) chamam de “venues”, Barcelos (2015, p. 65) chama de “espaços institucionais”, e Capella (2016, p. 42, 43), de “arenas políticas” ou “arenas institucionais”.

“Aspectos históricos, culturais, constitucionais, e o desempenho da instituição ao tratar questões semelhantes no passado afetam a designação atual de questões para instituições” (IDEM), ou seja, esta definição também é objeto de disputas argumentativas, relações causais e depende também do estabelecimento de uma imagem de política. Algumas questões e/ou políticas estão firmemente associadas a uma imagem, assim como algumas questões e/ou políticas estão associadas à jurisdição de uma instituição (BAUMGARTNER e JONES, 1993, p. 31-35).

Portanto, Baumgartner e Jones (1993) consideram que, uma vez estabelecida, uma arena exerce influência no processo, porém a designação em si da questão para a arena pode ser objeto de manipulação pelos atores. Ou seja, tanto a imagem de política como a designação do debate sobre uma política para uma arena específica são construções deliberadas dos participantes envolvidos em um processo.

Essas construções, quando compartilhadas em grande escala pelos membros de um “subsistema”, possibilitam a criação de um “monopólio de política”, um arranjo institucional pelo qual uma determinada imagem está afirmada e uma ou mais arenas determinadas, favoráveis àquela imagem, estão dotadas de “jurisdição” sobre as discussões. O estabelecimento de um “monopólio de política” explica os longos períodos de estabilidade que os autores observam. “Nos subsistemas, prevalecem mudanças lentas, graduais e incrementais, configurando uma situação de equilíbrio, reforçada pela constituição de um monopólio de políticas, uma imagem compartilhada e *feedback* negativo” (CAPELLA, 2006, p. 42). A criação e sustentação do monopólio, portanto, são baseadas em construções causais cujos proponentes tornaram dominantes em seu subsistema e no desencorajamento à proposição de mudanças:

Neste ambiente hostil à mudança, novas propostas somente emergem mediante uma complexa rede de fatores, que pode ser desencadeada pela expansão do conflito. Quando algo extraordinário faz com que uma questão ultrapasse os limites do subsistema, aí sim ela pode encontrar um contexto favorável à ascensão de novos enquadramentos. “Mudanças na percepção das questões, em eventos que focalizem atenção, ou na opinião pública, por exemplo, podem levar uma questão de um subsistema para o macrossistema”

(CAPELLA, 2006, p. 42). À medida que novos participantes são envolvidas no debate, aquele controle restrito que caracterizou a estabilidade do monopólio pode ser rompido. Novos atores, outros enquadramentos e interesses, novas imagens e novas arenas podem ser mobilizadas e fazer com que a questão fuja ao controle anterior, e assim a mudança pode ocorrer.

Conforme atestaram Baumgartner, Linn e Boydstun (2009), em pesquisa sobre o enquadramento da questão da pena de morte, nos Estados Unidos da América, a ascensão de uma nova imagem é promovida por um movimento coletivo, uma série de processos independentes e mutuamente convergentes que operam em um sistema de *feedback* positivo - os eventos acontecem em cascata, cada um fazendo com que o próximo seja mais provável, todos reciprocamente influenciando-se e formando uma tendência determinada.

Basicamente, a proposta dos autores é que, a partir da estruturação de um monopólio, segue-se uma lógica de estabilidade e mudanças incrementais, as quais, em determinados momentos, são pontuadas por rápidas mudanças. Após estas mudanças, referentes à imagem e ao enquadramento das questões, e ao arranjo institucional que as sustenta, a tendência é que sigam novos períodos de estabilidade.

Os mesmo mecanismos que promovem a estabilidade, quando negados, possibilitam a mudança. Os monopólios são sustentados por ideias compartilhadas pelas elites dos subsistemas de política, porém o surgimento de novas ideias e novos conflitos faz com que estes arranjos sejam frágeis à longo prazo (BAUMGARTNER e JONES, 1993, p. 3).

Em suma, Baumgartner e Jones (1993) explicam o processo de formação de agenda com base na construção e quebra de monopólios. A afirmação de uma imagem e o seu estabelecimento em uma arena favorável produzem um monopólio, o qual domina um subsistema e faz com que seja pouco provável a ascensão de propostas diferentes - equilíbrio; quando finalmente ocorre uma mudança de imagem, torna-se mais provável a mudança de arena, ou, quando ocorre uma mudança de arena, torna-se mais provável a construção de uma nova imagem. Em qualquer um dos casos, o primeiro evento torna o segundo mais provável, e a sequência de mudanças torna mais provável que novos interessados na questão surjam, e que

apresentem novas propostas, que terão mais chance de serem apreciadas e eventualmente levar à construção de novas imagens – pontuação.

Esta teoria tornou-se referência na literatura sobre formação de agenda e seus autores, consagrados como alguns dos mais influentes e prolíficos pesquisadores nestas abordagens. Considerada em sua totalidade, sua pesquisa sobre formação de agenda constitui um dos mais ágeis e completos modelos para estudos de formulação de políticas públicas, possibilitando trabalhos tanto qualitativos como quantitativos e inspirando pesquisas ao redor do mundo.

Nesta dissertação, o modelo de Baumgartner e Jones (1993) é mobilizado principalmente como ferramenta para investigar a construção de imagens e monopólios de política e analisar a conexão entre problemas e soluções através da manipulação de imagens, ideias e arranjos institucionais.

2.4 Considerações finais do capítulo

Neste primeiro capítulo de exposição do referencial teórico, foi realizada a devida imersão na literatura sobre formação de agenda, para que se promova o entendimento daquilo que foi introduzido como uma “área cinzenta”, ou seja, os estágios pré-decisórios de formulação de uma “*policy*”. Para que se possa analisar um processo extremamente complexo, que compreende aspectos subjetivos e narrativas construídas pelos seus participantes, é imprescindível reconhecer sua natureza caótica e imprevisível, de acordo com o modelo da “lata de lixo”, assim como equipar-se de modelos teóricos consistentes e amplamente reconhecidos para a realização desta empreitada.

Buscou-se não deixar dúvidas quanto à aplicabilidade do referencial teórico escolhido ao objeto empírico, reservando mais atenção a esta “amarração” teórica do que se encontra comumente na literatura, uma vez que mesmo os autores citados, consagrados nas áreas de análise de políticas públicas e ações afirmativas, utilizam diretamente a noção de política pública às ações realizadas por universidades (DAFLON, FERES JÚNIOR e CAMPOS, 2013; SOUZA, 2006).

Em seguida, foram esclarecidos o entendimento de “dimensão das ideias” e as bases teóricas para o pressuposto de que “as ideias importam”, com base em uma extensa literatura que estuda o papel das ideias em processo de formulação de políticas (BARCELOS, 2015; KINGDON, 2014; BAUMGARTNER e JONES, 1993; STONE, 1989).

Nas duas últimas subseções, foram realizadas breves revisões das duas teorias que suportam a análise proposta neste trabalho, de forma mais geral, os modelos de Kingdon (2014) e de Baumgartner e Jones (1993).

A seguir, a lente analítica será focada mais especificamente, para que se delimite a pesquisa aos três “eixos analíticos” que, somados à “dimensão das ideias”, serão aplicados diretamente aos dados empíricos obtidos em campo – “imagem de política”, “janela de oportunidade” e “empreendedor de política”.

3. Referencial teórico: Os eixos analíticos

Dentre os modelos teóricos analisados no capítulo anterior, os quais embasam, de forma geral, esta dissertação, determinados conceitos desenvolvidos na literatura abordada serão usados, especificamente, como lente analítica para analisar o objeto empírico em questão.

São três “eixos” teóricos que, aplicados ao campo de pesquisa, serão a base da análise do objeto e da realização dos objetivos de pesquisa. Os três eixos são:

O conceito de “imagem de política”, desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993), o qual, utilizando a noção básica de que “as ideias importam”, considera a importância da criação de uma imagem consolidada e de um arranjo institucional referente, para os processos de formação de agenda

O conceito de “janela de oportunidade”, de Kingdon (2014), pelo qual o autor explica a chegada de um momento favorável a mudanças na agenda e o comportamento dos participantes neste período.

E o conceito de “empreendedores de política”, destacado por Kingdon (2014) e utilizado também por Baumgartner e Jones (1993), que diz respeito à figura de participantes individuais do processo de formulação de políticas públicas que investem recursos próprios em uma proposta “favorita”, com o objetivo de obter benefícios futuros.

3.1 Imagem de política

Ao questionar a aplicação da racionalidade na análise de políticas públicas, os autores pioneiros da abordagem sobre formação de agenda abriram possibilidades para que os processos pré-decisórios fossem analisados em sua complexidade, com maior profundidade e propostas de modelos e conceitos que ajudassem a compreender o caótico processo pelo qual ideias são transformadas em alternativas legítimas de política e finalmente tornadas objeto de uma ação conjunta.

Um destes conceitos é a ideia de “imagem de política”, desenvolvida por Baumgartner e Jones (1993, p. 25). “Como uma política é entendida e discutida é a sua imagem de política”, sintetizam os autores. Basicamente, a ideia é que as pessoas não têm condições de conhecer com profundidade todos os assuntos, ou sequer de ter interesse por todos eles. Portanto, os especialistas de uma determinada área, ao discutirem sobre o seu assunto de interesse, têm uma grande vantagem em relação a todo o restante da população - “eles são capazes de enquadrar uma questão, para os não especialistas, em termos simplificados e favoráveis” (IDEM).

Para o grande público, ao tomar conhecimento sobre uma questão, já devidamente enquadrada e somente após ela ter sido minuciosamente trabalhada em sua área, a menção à criação de uma “imagem de política” pode parecer algo corriqueiro. Porém, é exatamente para isto que os especialistas trabalharam - para o observador externo, aquela questão, posta da forma como ele a conheceu, é um trabalho pronto; mas ao longo de sua explicação sobre imagem de política e de sua pesquisa sobre enquadramento, Baumgartner e Jones demonstram como o estabelecimento de uma determinada imagem e a mudança de enfoque sobre uma questão podem ter efeitos significativos sobre o desenvolvimento de políticas públicas, mesmo que não haja nenhuma mudança nos fatos e nas condições sociais que baseiam a própria existência da questão. Os especialistas são capazes de criar uma imagem favorável, e assim ensejar uma percepção específica, que é de seu interesse, e que pode ser completamente diferente de uma percepção sobre a mesma questão, se esta estivesse sujeita à construção de outra “imagem de política”.

De acordo com os autores, essa diferença de percepção sobre uma questão existe porque, ao apresentar sua questão para o público, os especialistas o fazem em termos simbólicos e simplificados (BAUMGARTNER e JONES, 1993, p. 25-26). Na construção de uma imagem de política, os especialistas usam uma composição de informação empírica e apelo emocional. Este apelo emocional, os autores chamam de “componente avaliativo da imagem de política” (BAUMGARTNER e JONES, 1993, p. 26), ou o enfoque (“*tone*”) da política. Rápidas mudanças no enfoque de uma imagem de política, perpetradas por atores sociais importantes, como os veículos de comunicação de massa, por exemplo, comumente antecipam mudanças na percepção da política. Quando o enfoque das histórias publicadas na mídia muda, por exemplo, de um enfoque positivo para um negativo, atores oponentes têm uma oportunidade para questionar o entendimento preponderante até então.

Como exemplos dos efeitos provocados pela mudança de enquadramento ou enfoque, os autores citam os casos da energia nuclear - mudança de enfoque no progresso econômico para ameaça e degradação ambiental -, da biotecnologia - de mutação genética para um enfoque mais sério e otimista -, da percepção sobre a pobreza nos Estados Unidos - de infortúnio pessoal para problemas estruturais - e da pena de morte - do enfoque da constitucionalidade para o enfoque da inocência (BAUMGARTNER, LYNN e BOYDSTUN, 2009; BAUMGARTNER e JONES, 1993).

Como demonstram estes exemplos, uma mesma questão pode ser objeto de enfoques diferentes, e, assim, podem existir diferentes “imagens de política” sobre a mesma política. Tanto podem existir imagens antagônicas, construídas por proponentes e oponentes de uma questão, com objetivos opostos, como imagens construídas por atores que atuam do mesmo “lado” do debate, competindo entre si. Isto ocorre, como vimos na seção anterior, porque cada ator ou grupo de atores defende as suas ideias (BARCELOS, 2015) e suas propostas de soluções para os eventuais problemas que ascendam à agenda (KINGDON, 2014), pelos mais diversos interesses. Cada imagem será construída baseada em um enfoque favorável aos atores que a propõem, e cada imagem terá possibilidades variáveis de ascender a agendas diferentes, em instituições diferentes, em momentos diferentes.

Em consonância com as teorias que destacam o teor caótico e a ausência de racionalidade (KINGDON, 2014; COHEN, MARCH e OLSEN, 1972) e a influência de determinantes cognitivos (BARCELOS, 2015; STONE, 1989) no processo de formação de agenda, Baumgartner e Jones (1993) atentam para o fato de que a percepção sobre uma questão, ou a imagem de política, pode mudar, sem que haja mudança nos fatos ou condições sociais contemplados, ou nas evidências sobre eles. O processo é pautado por construção de narrativas, mobilização de viés, expansão de conflito e busca por contextos favoráveis. Os atores trabalham no sentido de demonstrar que determinado problema está diretamente ligado a um comportamento humano, e, portanto, passível de ser solucionado por uma ação do governo ou de outra instituição; de mobilizar a atenção para pontos favoráveis aos seus interesses e definir os termos do debate; elites e demais interessados na manutenção do *status quo* trabalham para restringir o acesso à agenda; e os participantes podem buscar apresentar suas propostas em ambientes determinados, favoráveis à sua imagem de política, as “arenas” (BAUMGARTNER e JONES, 1993).

A concepção de arena é baseada no conceito de expansão de conflito, de E.E. Schattschneider, o qual também “aponta para a importância da imagem de política” (BAUMGARTNER e JONES, 1993, p. 35). “Arenas” são os espaços institucionais nos quais as questões são debatidas, as propostas são apresentadas e as decisões são tomadas. “São as instituições que têm autoridade para decidir sobre uma questão” (IDEM, p. 31), explicadas detalhadamente na revisão geral sobre a teoria do “Equilíbrio Pontuado”. O mais relevante aqui é ressaltar que as questões podem ser objeto de imagens competitivas entre si ou de instituições competindo por sua jurisdição. Por isso, a designação de jurisdição pode mudar ao longo do tempo. Esta definição pode ser de grande importância quanto à decisão ou o resultado final de uma política, ou sobre a percepção sobre uma questão. “Mudanças dramáticas no resultado de políticas são comumente causadas por mudanças nas instituições que exercem o controle” (IDEM, p. 33).

Conforme abordado na explicação sobre a dimensão conceitual das ideias, o entendimento de políticas públicas como construções sociais foi uma inovação da chamada “virada argumentativa” (BARCELOS, 2015, p. 43-44).

Sob uma lógica semelhante, o conceito de “imagem de política” considera construções sociais, principalmente narrativas e relações causais, questões centrais consideradas sob a dimensão conceitual sobre o papel das ideias na formulação de políticas (BARCELOS, 2015; STONE, 1989). O desenvolvimento de narrativas que demonstrem relações de causalidade entre uma questão social e um comportamento humano é parte fundamental da construção de uma imagem de política, e, portanto, da conexão entre problemas e soluções, tão abordada nas análises sobre processo de decisão em organizações, sejam governamentais (KINGDON, 2014) ou não (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972). Na formulação de políticas, não existem relações predeterminadas entre problemas e soluções e entre imagens de política e arenas institucionais, assim como não existem relações de causalidade pré-concebidas sem que houvesse um toque humano, uma subjetividade, um imperativo cognitivo, na construção dessas relações (BARCELOS, 2015; KINGDON, 2014; BAUMGARTNER e JONES, 1993; STONE, 1989).

O conceito de “imagem de política” é especialmente importante na teoria do “Equilíbrio Pontuado” porque é a ideia que sustenta os “monopólios de política”, os quais, conforme visto na revisão sobre este modelo, são os instrumentos pelos quais Baumgartner e Jones (1993) explicam tanto os períodos de estabilidade, como as pontuações. A imagem construída norteia a designação para uma arena determinada, e, por sua vez, este arranjo, quando estabelecido e mantido ao longo do tempo, faz com que ideias contrárias dificilmente sejam consideradas.

No que toca à aplicação desses conceitos à pesquisa desenvolvida neste estudo, trata-se de investigar a construção de “imagens de política” no processo de ascensão da questão das ações afirmativas à agenda decisória da UFPel.

O debate sobre este tema é marcado pela polarização (ROSA, NUNES e LARRÉ, 2017, informação verbal – ENTREVISTA 07), portanto a construção de e a crença em imagens, em ambos os lados, é uma característica das disputas argumentativas sobre ações afirmativas. Quanto às “arenas”, a UFPel possui diversas instâncias deliberativas em sua estrutura, que podem ser entendidas como “arenas”, nas quais os participantes, possivelmente, identificaram ambientes favoráveis ou não às suas propostas.

Da mesma forma, conforme será detalhado na análise dos dados empíricos, a construção desta questão na Universidade se deu de fora para dentro, portanto, mesmo espaços institucionais externos à estrutura da UFPel podem ser identificados como “arenas”, durante a construção. Se a deliberação sobre esta questão é restrita a uma ou mais “arenas” determinadas, ocorre, possivelmente, a construção de um “monopólio de política”. O objetivo específico tratado aqui, portanto, é esclarecer se pode-se identificar, no processo analisado, a ocorrência dos conceitos de Baumgartner e Jones (1993) relativos à “imagem de política”.

Especificamente, a investigação visa esclarecer se os atores utilizaram a estratégia de construção de uma “imagem de política”; a partir de quais ideias o fizeram; se utilizaram-se de narrativas nas quais a questão fosse apresentada em termos simbólicos ou simplificados; se utilizaram-se de narrativas e construções que apelassem para o tom emocional da questão; se houve concorrência entre imagens construídas por atores proponentes da questão, ou disputa contra imagens antagônicas, construídas por oponentes; em quais arenas ocorreram os debates; se tentaram manipular a designação da questão para determinadas arenas; se identificaram arenas mais ou menos favoráveis à questão; se existia ou se foi formado um “monopólio de política” referente à questão das ações afirmativas, na UFPel

3.2 Janelas de oportunidade

Muitos dos pressupostos e conceitos adotados neste trabalho, muitas das teorias de outros autores citados, e a própria relação entre a literatura que analisa políticas públicas e o contexto organizacional analisado, são baseados em Kingdon (2014). Assim, seria impossível deixar de utilizar a ideia deste autor sobre os estágios finais do processo de formação de agenda, o momento em que, finalmente, a mudança pode ocorrer. Trata-se do que ele chama de “*policy window*” (KINGDON, 2014, p. 165), e que será tratado como “janela de oportunidade”.

Kingdon considera que janelas de oportunidades são períodos de tempo curtos, nos quais os fluxos independentes dos problemas, soluções, e política, convergem, e assim surge a oportunidade para que uma proposta de solução seja apresentada. Se o período passar sem que os proponentes apresentem sua proposta, deverão esperar por uma nova janela, o que pode ocorrer de forma previsível ou não (KINGDON, 2014, p. 166). O conceito pressupõe a ocorrência de problemas e soluções como variáveis independentes, e, indiretamente, reserva grande importância ao papel das ideias e à construção de “narrativas causais”, conforme Stone (1989), rejeitando a ideia da racionalidade e a adoção de um modelo de solução de problemas. Kingdon trata da janela e da ação de conectar os fluxos, de forma conjunta, pois considera que a convergência dos fluxos dos problemas e da política com o fluxo das soluções - a conexão final que promove a mudança na agenda - é uma construção deliberada dos participantes.

De acordo com a teoria dos “Múltiplos Fluxos”, propostas de soluções não são desenvolvidas para resolver um problema determinado, mas sim, independentemente deles, sob a mesma lógica da teoria da “lata de lixo”: “Uma organização é um conjunto de opções procurando por problemas, (...) soluções procurando por questões às quais elas podem ser a resposta” (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972, p. 2); “Ao contrário de um modelo de solução de problemas, soluções pairam procurando por problemas aos quais possam ser encaixadas ou eventos políticos que aumentem sua chance de serem aceitas” (KINGDON, 2014, p. 172).

Portanto, inegável que a conexão entre problemas e soluções não deixa de ser também uma construção de uma “narrativa causal” (STONE, 1989). Kingdon cita diversos exemplos, constatados na sua pesquisa empírica que embasou a teoria dos “Múltiplos Fluxos”, em que narrativas diferentes foram construídas para que as mesmas soluções fossem conectadas a problemas diferentes. Mais notadamente, cita os casos da proposição de um plano de saúde nacional e das propostas de solução para a questão do transporte urbano em massa, nos Estados Unidos da América (EUA), nos anos 1970. As soluções estavam trabalhadas e disponíveis, e foram encaixadas a diversos problemas diferentes, na tentativa de aproveitamento daquilo que os proponentes acreditavam que fossem janelas de oportunidade (KINGDON, 2014, p. 172-173).

Outra questão preliminar importante a ser esclarecida, antes de tratar dos detalhes da janela, é que sua abertura afeta a “agenda decisória”, de acordo com a distinção de Kingdon (2014, p. 166). O que acontece no período da abertura é que são estabelecidas prioridades entre os itens considerados na agenda decisória. Os participantes passam uns itens à frente de outros, ao analisarem a maior chance de aceitação. Não por ser conceitualmente melhor que outros, mas pela ocorrência da janela, um item pode ganhar preferência, porque a conjuntura faz com que seja um “alvo fácil” (“*soft target*”), em comparação com as outras alternativas (IDEM, p. 167). Neste estudo, considera-se a janela de oportunidade para que ocorra a tomada de decisão final na organização.

Assim, vistos os pressupostos teóricos e a incidência exata da janela de oportunidade, passa-se a analisar então as circunstâncias que ensejam a sua abertura e o seu fechamento, o comportamento dos participantes durante este período de tempo, e as categorias de janelas.

As janelas de oportunidade abrem devido à incidência do fluxo dos problemas, ou da política. *“A agenda é afetada mais pelos problemas e pela política (...) Uma janela abre devido a uma mudança no fluxo da política ou à captura da atenção de autoridades por um novo problema”* (IDEM, p. 168).

Segundo Kingdon, uma mudança na administração é “provavelmente a janela mais óbvia no sistema” (IDEM). Ao assumir, uma nova gestão naturalmente irá apresentar oportunidades para que diversos atores

apresentem suas propostas. Porém, as mudanças na política não ditam especificamente quais propostas serão aceitas, mas sim tendências gerais, que precisam ser objeto de propostas concretas. Um governo de tendência liberal abrirá oportunidade para propostas de desregularização de mercado, por exemplo. Relacionando ao contexto deste trabalho, um governo de tendência progressista abrirá oportunidade para propostas de políticas de inclusão, e, no contexto da universidade pública, uma reitoria favorável à ideia da inclusão dará oportunidade a propostas de políticas de ações afirmativas. A incidência do fluxo da política indica uma tendência geral, e então os proponentes usarão esta tendência para fazer emergir suas propostas.

Já a incidência do fluxo dos problemas ocorre quando uma questão é reconhecida como problemática e se torna catalisadora de uma oportunidade para que empreendedores e proponentes encaixem a sua proposta de solução àquele problema. A questão problemática pode ser tanto uma condição previamente estabelecida, que passa a ser reconhecida como problema em um determinado momento, mediante uma determinada narrativa causal, como pode ser desencadeada pelo que Kingdon chama de grandes eventos (“*focusing events*”), como desastres naturais (desde que reconhecido que alguma ação humana possa incidir sobre suas consequências), acidentes, greves, crises, entre outros.

As janelas de oportunidade são períodos efêmeros e o seu fechamento pode ocorrer tanto em decorrência do comportamento dos participantes, como da conclusão ou modificação das condições que propiciaram a abertura. Os participantes podem sentir ou interpretar que direcionaram os seus esforços àquele problema, e que “fizeram o que podiam”. Seja ensejando uma decisão favorável ou não, o sentimento de que “algo foi feito” pode ter um valor simbólico e fazer com que fiquem satisfeitos com sua atuação e cessem os esforços. Também podem falhar na ação, e, ao falharem, a tendência será de os proponentes não estarem dispostos a investir mais tempo, energia e demais recursos naquela proposta.

As condições que fizeram com que a janela fosse aberta inicialmente, sejam problemas ou eventos no fluxo da política, também têm a propriedade de serem passageiras, ou estarem sujeitas à volatilidade do sistema político. Os “grandes eventos” e as crises que eles podem desencadear somente podem

capturar a atenção das pessoas por um período de tempo limitado, ou o desenrolar de acontecimentos do mundo da política esgota a janela. Uma nova administração terá um período curto de “lua de mel”, no qual as pessoas estarão esperando com ansiedade as decisões da nova gestão. Mas, ao começar a tomar decisões, as autoridades agradam uns, e desagradam a outros, e o período de oportunidades pode passar. De forma semelhante, as mudanças de pessoal promovidas por uma nova administração podem ser voláteis. “Pessoas em posições importantes vêm e vão, e junto vão as oportunidades que sua presença possibilita” (KINGDON, 2014, p. 169).

Por último, a janela pode passar porque não existe uma alternativa de solução pronta. É preciso que uma solução tenha passado pelo processo de “amaciamento”, para que esteja amadurecida, no momento da janela de oportunidade. Este processo diz respeito ao desenvolvimento de uma proposta na sua comunidade específica de especialistas. “Cada proposta deve ser trabalhada, discutida, enriquecida e finalizada, muito antes da abertura da janela” (IDEM, p. 170). Caso isso não tenha ocorrido, a janela passa.

Tratou-se até aqui de “abertura” e “fechamento” de janelas, e os estrategistas envolvidos no processo certamente gostariam de manipular os acontecimentos e determinar com precisão quando abre e quando fecha uma janela de oportunidade.

Porém, a janela existe na percepção dos participantes. Em determinadas ocasiões, como a mudança no fluxo da política, por exemplo, a ocorrência da janela é mais óbvia, mas em outras, mesmo entre as pessoas mais esclarecidas e bem informadas, a percepção pode variar. Uns podem considerar que existe uma janela aberta, e, assim, tornam-se dispostos a investir seus recursos, julgando que, se não aproveitarem aquele momento, não se sabe quando terão outra oportunidade, ou a flexibilizar suas posições, vislumbrando finalmente obter uma decisão favorável; outros participantes, no entanto, podem julgar que não existe uma chance real de obterem sucesso, e a partir desta interpretação, não terão interesse em dedicar grandes esforços à questão e não estarão disponíveis para realizar acordos e barganhar suas posições, pois não faria sentido abrir mão de seus ideais e pontos de vista, se não acreditassem que pudessem ter sucesso no processo. Portanto, um fator de grande importância é o “*timing*” de uma proposta.

A proposta deve aparecer no momento certo, ou seja, deve ser trabalhada antecipadamente, passar pelo processo de “amaciamento”, para então emergir e ascender à agenda quando a janela de oportunidade estiver aberta - e mesmo a interpretação sobre a abertura está sujeita à sensibilidade de seus proponentes, sua habilidade em interpretar as condições, e decidir se o momento lhes é favorável ou não (KINGDON, 2014).

Pode-se entender a importância do “*timing*”, ao relacioná-lo com a ideia de que soluções e problemas são variáveis independentes. Desta vez, atenta-se às especificidades da ação dos participantes ao “conectar” os fluxos - menos sob o ponto de vista dos “empreendedores de políticas”, cujos detalhes serão abordados na próxima subseção, e mais do ato em si. Kingdon (2014) usa o termo “*pet solution*” (IDEM, p. 18, 123, 165, 174), e Baumgartner e Jones (1993, p. 29) falam em “truque” e na “arte” de conectar problemas a soluções. Pela linguagem utilizada, pode-se depreender que os autores tratam a conexão como uma construção, como algo simbólico, quase lúdico. Como Kingdon (2014) atestou, em sua pesquisa empírica, em relação às políticas de transporte urbano em massa, nos EUA, a conexão final, que promove a mudança na agenda decisória, é objeto da manipulação dos participantes. Os empreendedores de política são fundamentais neste estágio, porém, não nos atentemos a eles, especificamente, mas sim ao fato de que, qualquer que seja a proposta de solução que apresentem, ela já deve ter sido objeto do processo de “amaciamento”, e possivelmente já ter sido apresentada como solução para diversos problemas diferentes. No caso abordado por Kingdon (2014, p. 173), as propostas foram apresentadas como solução para problemas como desafogamento do tráfego urbano, depois para poluição ambiental e depois para manejo e conservação de energia. No caso de políticas de ações afirmativas em uma universidade pública, podem ser encaixadas a problemas como inclusão social, acesso à educação, distribuição de renda, cultura, promoção da diversidade, entre outras construções possíveis.

Portanto, conectar os fluxos diz respeito a encaixar soluções a problemas. Quaisquer que sejam os problemas proeminentes na agenda, os proponentes de uma determinada questão tentarão fazer com que sua proposta seja aceita como solução para aquele problema, mesmo que, originalmente, não houvesse qualquer relação entre a solução e o problema.

Pode haver um interesse específico por trás - no caso das propostas para o transporte público, havia o mesmo interesse econômico dos municípios, de transferir gastos com o transporte coletivo para a esfera federal, por trás de todas as tentativas diferentes de conexão -, mas as conexões serão objeto de diferentes construções, para promover o convencimento de que uma determinada solução se encaixa ao problema da vez. As soluções reemergem, “embrulhadas em novos pacotes”, mas são as mesmas propostas de soluções, para problemas diferentes, e o sucesso da conexão depende do “*timing*” (IDEM).

O “encaixe” de problemas a soluções, portanto, está sujeito à habilidade dos proponentes. Kingdon considera “duas categorias” de janelas - de problemas e de política - e que cada uma delas enseja diferentes usos do fluxo das soluções. De uma forma mais geral, as janelas de problemas e de política estão relacionadas. “Quando uma janela abre devido a um problema, as propostas de solução terão mais chance de sucesso se também atenderem aos parâmetros de aceitação política”, da mesma forma que, quando uma janela abre devido a um acontecimento próprio do mundo da política, “participantes tentam achar um problema ao qual sua proposta possa ser encaixada” (IDEM, p. 174). Portanto, a incidência de um fluxo oportuniza que se construa uma percepção sobre o outro, considerando que o fluxo das soluções sempre será o elemento final a ser conectado.

O que Kingdon destaca, ao tratar de “categorias de janelas”, “*timing*”, “encaixe” de soluções a problemas e da ação dos participantes em “agarrar as oportunidades” (IDEM, p. 172-179), é que, quando identificam um momento favorável, os proponentes de uma questão se apressam para aproveitá-lo. No momento da incidência de um fluxo, os participantes começam uma competição pelo convencimento político em relação ao problema reconhecido, ou pela construção de um problema que atenda ao interesse político manifestado, e, finalmente, pelo encaixe final de sua proposta de solução. Ao mesmo tempo, sabendo que a janela fechará logo, atores oponentes podem agir estrategicamente no sentido de atrasar a tomada de decisão, pedindo mais tempo para analisar a questão, ou usando qualquer outro expediente de negação de agenda. Ao atrasar o processo de mudança, a pressão diminui:

Quanto mais as pessoas convivem com um problema, menos urgente ele parece. Pode não ocorrer qualquer mudança nas condições que causaram o problema, mas se as pessoas podem conviver com ele, ele parece menos urgente. Ele se torna menos um problema e mais uma contingência, do que antes parecia. (KINGDON, 2014, p. 170).

Esta tática funciona porque, segundo Kingdon, “mais soluções estão disponíveis do que janelas para atendê-las (...) quando uma janela abre, soluções debandam para ela. Estrategistas às vezes deliberadamente sobrecarregam a agenda para frustrar a ação” (IDEM, p. 176). Portanto, se é que têm qualquer controle sobre a abertura de uma janela, os participantes encontram um dilema ao desencadear os eventos dela. O resultado será imprevisível e incontrolável e devido à complexidade dos fatores envolvidos, a tendência é que seja uma circunstância do acaso. “(A questão) torna-se uma ‘lata de lixo’ na qual modificações, emendas, novos direcionamentos, e até itens estranhos são despejados. Quando a agenda é posta, perde-se o controle sobre o processo” (IDEM, p. 177-178).

Assim, relacionando o referencial teórico apresentado sobre janela de oportunidade ao objeto de pesquisa deste trabalho, a aplicação deste conceito se dá de forma direta: o objetivo é identificar se os participantes julgavam estar diante de um momento que pode ser caracterizado como uma “janela de oportunidade”, sua percepção sobre a abertura de uma janela, quais eventos desencadearam a eventual abertura, e como aproveitaram este momento. Ou seja, especificamente: se identificaram um momento especialmente favorável para inserir sua questão na agenda da UFPel; se acreditavam que este momento seria efêmero; quais eventos os fizeram identificar este momento; se aproveitaram-se de uma ocorrência política para apresentar sua proposta; se aproveitaram-se da percepção sobre um problema para apresentá-la; se já haviam trabalhado previamente a questão, em sua comunidade específica; se investiram recursos extraordinários, ao identificar um momento favorável; e se abriram mão de uma posição mais radical, no momento favorável, para finalmente garantir a implementação da política de ação afirmativa.

3.3 Empreendedores de política

Um dos principais conceitos desenvolvidos na literatura sobre formação de agenda e aplicados nesta dissertação, intrinsecamente ligado à percepção de que “as ideias importam”, e especialmente em voga desde a “virada argumentativa”, é a ideia de “empreendedor de políticas”. Em análise recente, Capella (2016) aponta a importância atribuída, nas últimas décadas, a estes atores, nos estudos sobre formulação de políticas públicas e formação de agenda.

Ambas as teorias que servem como principais referenciais teóricos para esta dissertação – a teoria dos “Múltiplos Fluxos” e a teoria do “Equilíbrio Pontuado” – consideram como fundamental nos processos de formação de agenda a atuação dos empreendedores de políticas públicas. Cada uma destas abordagens adota uma perspectiva diferente sobre a atuação dos empreendedores, e sua combinação pode contribuir para a composição de um quadro analítico completo para entender sua importância e identificar sua participação no processo analisado neste estudo (BARCELOS, 2015).

Kingdon (2014), na teoria dos “Múltiplos Fluxos”, destaca o papel estratégico desses atores, principalmente no sentido de promover a conexão dos fluxos e aproveitar as “janelas de oportunidade”; já Baumgartner e Jones (1993), na teoria do “Equilíbrio Pontuado”, dão maior ênfase ao papel dos empreendedores como construtores de imagens e de monopólios de política e manipuladores das designações das questões para espaços institucionais determinados.

Como destacado anteriormente, Baumgartner e Jones (1993) emprestam um “ar artístico” à atuação dos empreendedores, mas é na abordagem de Kingdon (2014) que se sobressai mais a engenhosidade deles. O autor esclarece que, não necessariamente, empreendedores são especialmente espertos, porém, seja pela capacidade de percepção e habilidade de identificar momentos favoráveis, seja pela pura persistência, estas figuras são fundamentais para a realização das conexões entre os fluxos. Sem os empreendedores, problemas ficam sem solução, boas ideias são desperdiçadas, e acontecimentos políticos deixam de ser capitalizados.

No prefácio do capítulo em que trata das janelas de oportunidade, Kingdon cita uma de suas fontes, que se refere aos proponentes de mudanças como “surfistas esperando pela grande onda” (KINGDON, 2014, p. 165). Outro respondente de sua pesquisa refere-se à necessidade de “manter uma arma carregada” (IDEM, p. 183), e procurar por alvos para atirar, ou seja, as oportunidades.

Estas analogias dizem respeito à capacidade de persistência dos empreendedores. Eles são especialistas em algum assunto, podem estar posicionados em qualquer ponto da hierarquia do sistema político, ou até fora do governo, e estão dispostos a investir grande quantidade de recursos em sua proposta de solução favorita. Isto significa estar trabalhando na proposta, dentro de sua comunidade específica, aperfeiçoando-a muito antes de uma oportunidade aparecer. Quando finalmente a janela de oportunidade se abrir, aquela proposta deve estar pronta, ou então a empreitada não será bem sucedida. Por isso, os empreendedores devem empregar recursos específicos, enumerados por Kingdon: “tempo, energia, reputação, e, às vezes, dinheiro” (IDEM, p. 122). O emprego destes valiosos recursos à sua “*pet solution*” se dá pelo vislumbre de, futuramente, obter um retorno, que pode ser desde a aprovação de uma proposta de política pública até o simples prazer de participar. Kingdon pondera “por que eles se envolvem?”, e sua resposta se dá em três níveis: os empreendedores promovem os seus interesses pessoais, ou seja, têm incentivos materiais, visando ganhos diretos, como promoção profissional e defesa de interesses institucionais; promovem os seus valores pessoais, neste caso motivados pelas suas ideologias; ou, como já citado, pela simples satisfação de participar do “jogo”, estar perto do poder e fazer parte dos processos de tomada de decisão em sua instituição (IDEM, p. 123-124).

As qualidades necessárias para o sucesso de um empreendedor, segundo o autor, são três: Demanda para serem ouvidos, ou, segundo Barcelos (2015, p. 76), “ser respeitado perante a audiência, ter a voz ouvida e considerada”. Muitas pessoas gostariam de ser ouvidas, mas somente aqueles que possuem uma demanda legítima, junto às autoridades, têm essa capacidade. A demanda, por sua vez, tem uma de três fontes: conhecimento técnico/especializado no assunto; habilidade para falar por um grupo e representá-lo; ou posição de autoridade no processo de tomada de decisão.

A segunda qualidade é ter conexões políticas e habilidade de negociação, entender o jogo político e saber aplicar seu conhecimento técnico a este ambiente. Por último, Kingdon cita aquela que considera “provavelmente a mais importante”, a persistência. Como destaquei acima, em caráter introdutório, os empreendedores devem estar dispostos a investir grandes recursos, por longos períodos de tempo. Não desistir, ocupar diversos espaços de discussão, insistir e se fazer presentes. Os empreendedores podem - e certamente se beneficiarão mais ainda - se forem especialmente astutos quanto à identificação de uma janela de oportunidade e ao emprego de seus recursos da forma mais eficiente. Porém, grande parte do sucesso de uma proposta se dá, simplesmente, por tentativa e erro. Os empreendedores têm de estar dispostos a ficar remando, esperando pela “grande onda”, e tanto a sua paciência e persistência, como a sua percepção em usar o momento a seu favor e pegar a “onda certa”, contribuem para o seu sucesso.

Em suma, os empreendedores devem estar prontos. Devem desenvolver suas ideias e promover o “amaciamento” da sua proposta, muito antes de uma janela se abrir. Se não fizerem isso, não conseguirão aproveitá-la, então os proponentes de uma questão devem estar trabalhando nela nos bastidores, muito antes daquele assunto vir à tona, chamar atenção do público ou das autoridades. Estando preparado dessa forma, o empreendedor poderá aproveitar-se de diferentes problemas ou acontecimentos políticos que aparecerem. “Qualquer crise é agarrada como uma oportunidade” (KINGDON, 2014, p. 182).

Neste modelo tão fluido, complexo e desprovido de racionalidade, uma das implicações é que existe grande incentivo para a criatividade. As estruturas não são fixas ou sequer claramente definidas, a ineficiência no governo é frequente, e os objetivos não são precisos. Em um sistema assim, os empreendedores têm a possibilidade de “moldar problemas à forma das soluções que eles propõem”. Se os objetivos fossem definidos com extrema precisão, não haveria este espaço para a inventividade dos participantes, e Kingdon considera que seja melhor para os empreendedores, e possivelmente para o sistema, “que as metas sejam suficientemente vagas e os acontecimentos políticos imprecisos, para que novas ideias tenham uma chance” (KINGDON, 2014, p. 183).

Este caráter um tanto quanto caótico atribuído ao seu campo de pesquisa enseja as principais críticas ao modelo de Kingdon, citadas por Capella (2006), as quais consideram que o modelo de múltiplos fluxos é demasiadamente fluido e abstrato, que o processo descrito é essencialmente aleatório, e que, portanto, não seria capaz de produzir conhecimento científico. Trata-se de uma análise crítica tanto da teoria dos Múltiplos Fluxos, como dos modelos de “lata de lixo” de teoria organizacional, em geral. Kingdon aborda estas críticas, e argumenta que o seu modelo é estruturado, porém a estrutura não é familiar ao ambiente classista, positivista, burocrático, comum à pesquisa científica. De acordo com o autor, existe espaço para uma aleatoriedade residual, mas o modelo não é aleatório em sua essência. Neste sentido, Capella (2006) reforça que, embora o modelo considere ambiguidades e aleatoriedade, essas características não refletem a essência da abordagem de Kingdon, e que existe “certo padrão na dinâmica interna de cada um dos fluxos, não sendo estes totalmente aleatórios”. A autora cita o que chama de “pré-requisitos” ou “variáveis intermediárias, agindo dentro de cada fluxo”, para a incidência deles: “indicadores, eventos e *feedback*”, que apontam para a identificação de um problema; viabilidade técnica e econômica e aceitação “pela comunidade, pelo público mais geral, e pelos políticos”, para o desenvolvimento de alternativas (fluxo das soluções); e “mudanças no ‘humor nacional’ (...) e nas forças políticas organizadas e dentro do governo”, como variáveis que apontam para a incidência do fluxo da política (CAPELLA, 2006, p. 37). Em sua análise crítica da teoria dos Múltiplos Fluxos, Capella também reforça a importância das ideias – “o modelo focaliza a dinâmica das ideias: o desenvolvimento de políticas é visto como uma disputa sobre definições de problemas e geração de alternativas” (CAPELLA, 2016, p. 36) – e destaca que “uma de suas maiores vantagens é permitir lidar com condições de ambiguidade e incerteza, fatores que seriam tratados como anomalias por abordagens racionalistas” (IDEM). De qualquer forma, analisar a fundo este debate não faz parte do escopo desta dissertação, e a influência do modelo de Kingdon nos estudos sobre formulação de políticas públicas resta consagrada. O interessante aqui é que a fluidez e o que há de “aleatoriedade residual” são partes fundamentais da abordagem, e inclusive propiciam um campo de ação especialmente favorável aos empreendedores de políticas.

Na teoria do “Equilíbrio Pontuado”, os empreendedores são vistos mais como manipuladores de ideias e construtores de narrativas, em uma aplicação que se relaciona muito com Stone (1989), cujas formulações sobre construção de narrativas causais foram discutidas quando se tratou da dimensão das ideias. Baumgartner e Jones (1993) destacam a importância da construção de narrativas que condicionem um problema a uma possível solução humana, ao que Stone (1989) refere-se como “definição de problema”. Os autores afirmam que:

a formulação de políticas é fortemente influenciada pelas mudanças das definições sobre quais condições sociais são sujeitas a uma resposta do governo (...) mas também pela mudança das definições sobre qual seria a solução mais efetiva para um problema determinado (BAUMGARTNER e JONES, 1993, p. 29)

Essas definições, de acordo com os autores, estão no “coração do conflito político” (IDEM), visão destacada também por Barcelos (2015), ao tratar da aplicação do conceito de empreendedores na teoria do Equilíbrio Pontuado. Portanto, nesta abordagem, o papel dos empreendedores é visto como, fundamentalmente, a “definição de problemas”, o que é feito mediante a construção de narrativas causais (STONE, 1989), e envolve diretamente a construção de uma “imagem de política”. Como vimos anteriormente, imagem de política é a forma como uma política é entendida e discutida (BAUMGARTNER e JONES, 1993, p. 25). Ou seja, em termos mais específicos, o papel dos empreendedores, na teoria do Equilíbrio Pontuado, é enquadrar a questão da forma mais favorável possível ao seu interesse, o que, na maioria das vezes, envolve simplificar a discussão, “traduzir” para o grande público aquele debate técnico que ocorre dentro da comunidade de política específica, e que pode alienar o restante da população. Como já visto anteriormente, também, promover a expansão do conflito é fundamental para os processos de mudança em políticas, portanto, simplificar os termos de um debate, mudar o foco, de um enquadramento puramente técnico, para um enfoque que apela para o emocional das pessoas, por exemplo, pode ser um fator decisivo no processo de formação de agenda, e este papel é desempenhado justamente pelos empreendedores de políticas.

A outra ação fundamental dos empreendedores, na teoria do Equilíbrio Pontuado, é a manipulação da definição das jurisdições aplicáveis às questões a serem abordadas. Em outras palavras, a definição sobre as “arenas institucionais” nas quais serão tomadas as decisões sobre suas propostas.

Ao criar e estabelecer uma determinada “imagem de política”, e garantir que as decisões sejam tomadas em uma arena institucional favorável, os empreendedores promovem a criação de um “monopólio de política”, conceito que já abordei, ao tratar da “imagem de política”, e que é o principal instrumento para restrição de acesso à agenda em um subsistema de política, e, assim, indutor da estabilidade em uma determinada comunidade, da mesma forma que a sua desestabilização pode ensejar as rápidas mudanças abordadas por Baumgartner e Jones.

Capella (2016) considera que “uma das ações mais importantes dos empreendedores consiste na criação e manutenção de um monopólio de política” (p. 492), e, na sua análise do papel dos empreendedores na teoria do Equilíbrio Pontuado, reforça: “além de desempenharem papel central no estabelecimento e divulgação sobre determinados entendimentos sobre uma política, (os empreendedores) também buscam arenas políticas mais favoráveis para suas ideias” (p. 493); em virtude da possibilidade de ocorrerem diferentes interpretações sobre uma questão em arenas diferentes, a autora afirma que “cabe especialmente ao empreendedor buscar arenas institucionais nas quais uma ideia possa prosperar” (IDEM); enfim, definindo o entendimento sobre empreendedor neste modelo analítico:

O papel do empreendedor é central no processo de formação da agenda, por meio da estruturação (ou rompimento) dos monopólios (baseados em imagens específicas sobre uma política e seu respectivo arranjo institucional), somada à possibilidade de percorrer diferentes arenas em busca de melhores oportunidades para suas ideias (CAPELLA, 2016, p. 493)

Dessa forma, os empreendedores são, na abordagem do Equilíbrio Pontuado, manipuladores de ideias e de definições institucionais, e, assim, criadores dos monopólios de política. Baumgartner e Jones baseiam sua ideia de empreendedor na noção proposta por Kingdon, no que diz respeito à conexão entre problemas e soluções (CAPELLA, 2016), e, assim, à construção

de narrativas e manipulação de ideias. A inovação proposta naquela abordagem, em relação aos empreendedores, diz respeito à designação das questões para as arenas de seu interesse, o que pode ser considerada, por sua vez, uma forma de manipulação institucional (IDEM, p. 499).

Portanto, em um estudo em que parte-se do pressuposto de que “as ideias importam”, e que utiliza modelos como as teorias dos Múltiplos Fluxos e do Equilíbrio Pontuado, a figura do empreendedor é fundamental. De acordo com Capella (2016):

Neste contexto em que a argumentação e a defesa de ideias são centrais, é compreensível a importância que o empreendedor assume nos modelos teóricos recentes, uma vez que gerar ideias e disseminá-las é precisamente uma de suas funções mais básicas (p. 497)

No mesmo artigo, a autora reafirma que “a atuação dos empreendedores é central principalmente nas abordagens que analisam as mudanças considerando o papel das ideias” (IDEM, p. 502). Neste sentido, o conceito de “empreendedor de política” é fundamental para o entendimento de processos de formação de agenda.

Partindo do pressuposto, baseado na observação empírica e em estudos preliminares, de que determinados participantes atuaram como empreendedores no processo de ascensão da questão das ações afirmativas à agenda decisória da UFPel, a aplicação deste conceito à pesquisa realizada nesta dissertação se dá da seguinte forma: Pretende-se investigar se a atuação dos entrevistados pode ser enquadrada no conceito de empreendedor, segundo as características descritas por Kingdon (2014); se os entrevistados empregaram os recursos citados - tempo, energia, reputação, dinheiro; se desenvolveram a questão, em sua comunidade, anteriormente; se utilizam conhecimento técnico para influenciar na tomada de decisão; e por que se envolveram na construção da questão das ações afirmativas na UFPel.

3.4 Considerações finais do capítulo

Após a inserção na literatura sobre formação de agenda, apresentação das principais abordagens nesta área e definição de uma dimensão conceitual mais ampla (a dimensão das ideias), neste capítulo, ajustou-se a lente analítica ainda mais, de forma a delimitar o exame do objeto empírico de forma clara e objetiva.

Além de investigar o papel das ideias no processo de construção da questão das ações afirmativas na UFPel, propõe-se analisar a aplicabilidade de determinados conceitos que, considerando a influência das ideias e visões de mundo das pessoas envolvidas na formulação de políticas, foram desenvolvidos pelas teorias sobre formação de agenda a este processo. Estes conceitos decorrem da concepção de que “as ideias importam” e sua definição foi pautada por estudos preliminares, observação empírica e, principalmente, pela utilização de Barcelos (2015), destes mesmos conceitos na análise da construção de uma questão de política. A proposta é que se enxergue o processo como um todo, passando-o em análise ao redor de cada um dos eixos.

A explicação detalhada da forma como esta investigação será feita é o objeto do próximo capítulo, que trata dos procedimentos metodológicos desta pesquisa.

4. Metodologia

A metodologia empregada para realizar os objetivos propostos é a pesquisa analítico-descritiva, de cunho qualitativo, de acordo com os princípios de Bauer e Gaskell (2012) sobre pesquisa qualitativa. Neste trabalho, pela natureza do tema central - formação de agenda em um ambiente complexo -, do objeto empírico analisado - processo de convencimento de autoridades - e do tema específico de análise - políticas de ações afirmativas -, a escolha pelo método qualitativo de pesquisa científica foi uma decorrência dessas escolhas.

O referencial teórico utilizado (BARCELOS, 2015; KINGDON, 2014; BAUMGARTNER e JONES, 1993; STONE, 1989), o pressuposto teórico que permeia a pesquisa - “as ideias importam” - e a natureza processual do objeto empírico e do tema específico abordado definiram a opção pelo método qualitativo. Não seria coerente estabelecer uma dimensão conceitual de que “as ideias importam” e utilizar abordagens fluidas como a teoria dos “Múltiplos Fluxos”, de Kingdon (2014), e tentar encontrar respostas fechadas para o problema de pesquisa. Neste estudo o foco é nas ideias, interpretações, discursos e narrativas causais construídas pelos participantes. Ou seja, a ênfase recai sobre as subjetividades do processo. Assim, o método qualitativo há de ser o mais viável para dar conta da proposta.

Ademais, como já foi destacado à guisa de introdução, e será desenvolvido mais especificamente no capítulo seguinte, o objeto empírico que, em última instância, é analisado - as políticas de ações afirmativas da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) -, carrega um caráter intrínseco de debate político, disputa ideológica e choque entre diferentes visões de mundo.

Definindo a metodologia mais especificamente, trata-se de pesquisa analítico-descritiva, pela qual utiliza-se o referencial teórico proposto como ferramenta para analisar os fenômenos estudados. Propõe-se uma triangulação entre os dados secundários - a bibliografia sobre ações afirmativas, tratada como dado empírico, e os documentos oficiais da UFPel pertinentes ao processo - e os dados primários obtidos em campo - o conteúdo das entrevistas realizadas com participantes chave do processo.

4.1 As entrevistas

A parte analítica incide sobre a análise das entrevistas. Estas foram realizadas de acordo com o que Bauer e Gaskell (2012) chamam de “entrevista em profundidade”, ou seja, entrevista individual do tipo semiestruturado, diferenciada da entrevista de levantamento fortemente estruturada, em que as questões são predeterminadas, e das modalidades de conversação continuada menos estruturadas, nas quais “a ênfase é mais em absorver o conhecimento local e a cultura por um período de tempo mais longo do que em fazer perguntas dentro de um período relativamente limitado” (BAUER e GASKELL, 2012, p. 64). A entrevista semiestruturada, portanto, pode ser entendida como um “meio termo” entre as duas modalidades mais específicas - não se trata de um questionário fechado e inflexível, tampouco de uma conversa totalmente aberta. As entrevistas foram planejadas e realizadas mediante um foco específico, qual seja, identificar a incidência da “dimensão das ideias” e dos eixos analíticos no processo, através dos relatos dos participantes.

A metodologia empregada para sistematizar as entrevistas foi a definição de quatro tópicos principais, que se referem à dimensão conceitual de que “as ideias importam”, e aos três conceitos definidos como eixos analíticos - imagem de política, janela de oportunidade e empreendedor de política. Em referência a cada tópico, foram formuladas diversas perguntas, partindo de questões genéricas como “qual foi sua participação no processo?”, “o que você sabe sobre o processo?”, “qual ideia fundamental baseia sua ação?”, até questões específicas sobre cada um dos conceitos utilizados para a análise. O roteiro básico de perguntas pode ser visualizado no Apêndice B. Cabe ressaltar que nem todas as perguntas foram feitas para todos os entrevistados, assim como, diante de eventuais respostas e comentários, o foco das perguntas foi por vezes ajustado ou novas perguntas foram adicionadas.

Após as três questões mais genéricas que foram utilizadas para contextualizar o papel do entrevistado no processo em questão e definir o enfoque da entrevista, foi abordada primeiramente a “dimensão das ideias”. Esta dimensão conceitual mais ampla diz respeito ao pressuposto de que discursos, narrativas e relações de causalidade observados no processo estão

todos sujeitos à subjetividade, ou seja, às visões de mundo e ideias dos participantes. Sob este ponto de vista, o foco das entrevistas foi confirmar ou não a hipótese de que “as ideias importam” e identificar as ideias que nortearam a ação dos participantes no processo analisado. Através de perguntas indiretas, preferencialmente, e mais específicas, à medida que os entrevistados não abordassem o tema de interesse, foi investigada a aplicação dos conceitos de expansão de conflito, manipulação de viés, enquadramento, negação de agenda, construção de narrativas causais e definição de problemas (Quadro nº 1).

Quadro 1 – A dimensão das ideias:

| | |
|--|--|
| <p>Referencial teórico</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Cohen, March e Olsem, 1972 • Stone, 1989 • Baumgartner e Jones, 1993 • Kingdon, 2014 • Barcelos, 2015 |
| <p>Conceitos investigados</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Expansão de conflito • Mobilização de viés • Enquadramento • Narrativas causais • Reconhecimento de problema • Alocação de responsabilidade <ul style="list-style-type: none"> ○ Causa intencional ○ Causa mecânica ○ Causa inadvertida |
| <p>Questões para entrevista</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Quais ideias foram defendidas? • As ideias se relacionam com alguma condição social? Qual? • Como foram introduzidas as ideias no debate sobre ações afirmativas? • Apresentou suas ideias a alguma autoridade? • Alguém ou algum grupo podem ser responsabilizados pela condição social? • Procurou demonstrar que a condição resulta da ação de alguém ou de algum grupo? • Considera que as ideias e narrativas construídas tiveram papel importante no processo? |

O segundo tópico das entrevistas foi o conceito de imagem de política (BAUMGARTNER e JONES, 1993), que vale-se em grande parte da noção básica de que as ideias, interpretações e processos cognitivos dos participantes influem na formulação de políticas. O foco das entrevistas, no que se refere a este conceito, foi identificar a construção de imagens referentes a políticas de ações afirmativas, à interpretação dos participantes sobre “arenas” institucionais mais ou menos favoráveis à sua questão, à construção de um monopólio de política, à utilização de um enquadramento específico sobre a questão, ou de enquadramentos diferentes em ambientes diferentes e à utilização da estratégia de expansão de conflito, de acordo com o quadro nº 2:

Quadro 2 – Imagem de política:

| | |
|--|---|
| <p>Referencial Teórico</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Baumgartner e Jones (1993) • Baumgartner, Lynn e Boydstun, (2009) • Kingdon, (2014) • Barcelos, (2015) |
| <p>Conceitos investigados</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Imagem de política • Arena • Monopólio de política • Enquadramento • Expansão de conflito |
| <p>Questões para entrevista</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Qual(is) pontos específico(s) da questão procurou destacar? • Apresentou a questão em termos simplificados em um ambiente determinado? • Utilizou de uma narrativa que valorizasse o apelo emocional? • Algum(ns) outro(s) grupo (s) destacou outro ponto da questão, para apresentá-la de forma competitiva a sua proposição? • Houve alguma(s) ambiente(s) determinado(s), no(s) qual(is) a questão fosse melhor recebida, em comparação a outro(s)? • Houve alguma(s) instância(s) deliberativa(s) da UFPel, ou ambiente(s) determinado(s), no(s) qual(is) a questão fosse mais rejeitada, em comparação a outro(s)? • Houve resistência quanto à sua proposta? • Considera que proponentes de outras ideias teriam dificuldade em apresentar sua proposta? |

Após estes dois primeiros tópicos, que tratam mais diretamente das ideias dos participantes e sua interpretação sobre as “questões” que desejam transformar em “problemas”, ou seja, sobre a “definição de problema”, segundo Stone (1989), as entrevistas focaram em dois conceitos mais específicos, que ensejam algumas das hipóteses da pesquisa.

Quadro 3 – Janela de oportunidade

| | |
|---------------------------------|---|
| Referencial Teórico | <ul style="list-style-type: none"> • Cohen, March e Olsen, (1972) • Kingdon, (2014) • Baumgartner e Jones, (1993) |
| Conceitos investigados | <ul style="list-style-type: none"> • Problemas e soluções • Incidência dos fluxos • Abertura e fechamento • Amaciamento • “Timing” |
| Questões para entrevista | <ul style="list-style-type: none"> • Quando tratou da questão no ambiente da UFPel, identificou um momento especialmente favorável? • Se sim, quais eventos lhe fizeram identificar este momento? • Acreditava que este momento seria efêmero, e que devia agir rapidamente? Por quê? • Aproveitou-se de uma ocorrência política para apresentar sua proposta? Qual? • Aproveitou-se da percepção sobre um problema para apresentar sua proposta? Qual? • Já havia trabalhado previamente a questão, em sua comunidade? Como? • Havia construído, previamente, um consenso sobre a questão? • Investiu recursos extraordinários (tempo, dinheiro, energia, reputação, barganha), ao identificar um momento favorável? |

Primeiro, o conceito de “janela de oportunidade”, segundo Kingdon (2014), pelo qual a pesquisa visou identificar a percepção dos atores sobre o momento em que apresentaram suas propostas. O objetivo específico das entrevistas foi extrair dos participantes se identificaram um momento

especialmente favorável para apresentar suas propostas; se acreditavam que este momento seria efêmero; quais eventos os fizeram identificar este momento; se aproveitaram-se de uma ocorrência política para apresentar sua proposta; se aproveitaram-se da percepção sobre um problema para apresentá-la; se já haviam trabalhado previamente a questão, em sua comunidade específica; se investiram recursos extraordinários, ao identificar um momento favorável; e se abriram mão de uma posição mais radical, no momento favorável, para finalmente garantir a implementação da política de ação afirmativa (Quadro nº 3).

A seguir, o foco recaiu sobre o conceito de empreendedor de política, segundo Kingdon (2014), pelo qual buscou-se identificar atores individuais que tenham desempenhado este papel no processo em análise, de acordo com os indicadores propostos por este autor: persistência, emprego de recursos pessoais, uso de conexões políticas e habilidade na conexão dos fluxos. Baumgartner e Jones (1993) contribuem para esta análise, utilizando o conceito de empreendedor com maior ênfase na construção de imagens, definição de problema e manipulação de ideias e de arenas institucionais.

A escolha por este conceito baseou-se em estudos exploratórios, anteriores ao desenvolvimento da dissertação, que confirmaram a observação empírica de que a atuação individual de determinados atores da comunidade negra teria sido fundamental para a ascensão da questão das ações afirmativas à agenda da UFPel. No que diz respeito à “empreendedor”, segundo Kingdon (2014) e Baumgartner e Jones (1993), a pesquisa pode ser visualizada através do quadro nº 4:

A formação do corpo de pesquisa foi definida pela técnica da saturação e a busca por novos informantes pela técnica da “bola de neve”, pela qual, partindo do contato com “informantes-chave” ou “sementes”, foi proposto que estes primeiros entrevistados indicassem novos possíveis informantes, até que fosse constatada a saturação do corpo de pesquisa, através da repetição de indicações ou mesmo da inexistência de novos nomes indicados. Esta técnica é indicada para promover a inserção do pesquisador no meio indicado, pois o informante-chave funciona como um “fiador” do pesquisador, ou seja, seu nome transmite confiança aos novos possíveis informantes indicados e facilita a busca pela construção de um corpo legítimo de pesquisa. Outro fator levado

em consideração foi a indicação desta técnica para estudar grupos relativamente pequenos, pois, se tratasse-se de uma população muito grande a ser pesquisada, possíveis informantes que não fizessem parte da rede de contatos do informante-chave original não teriam a mesma possibilidade de serem indicados (VINUTO, 2014).

Quadro 4 – Empreendedor de política

| | |
|--|---|
| <p>Referencial Teórico</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Baumgartner e Jones, (1993) • Kingdon, (2014) • Barcelos, (2015) • Capella, (2016) |
| <p>Pontos de investigação</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Conexão dos fluxos • Amaciamento • Emprego de recursos pessoais <ul style="list-style-type: none"> ○ Tempo ○ Energia ○ Reputação ○ Dinheiro • Qualidades <ul style="list-style-type: none"> ○ Demanda ○ Conexões políticas ○ Habilidade de negociação ○ Persistência • Manipulação de idéias • Definição de problema |
| <p>Questões para entrevista</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Dedicar energia que poderia ser empregada em outras atividades, na questão das ações afirmativas? • Emprega sua reputação no desenvolvimento da questão? Já empregou recursos financeiros na questão? • Já teve decepções neste trabalho? Seguiu em frente? • Tem contato direto com políticos ou outras autoridades? • Empregou conhecimento técnico na construção da questão? • Você usa ou usou sua argumentação ou retórica para convencer o grande público ou especialistas sobre a importância das políticas de ações afirmativas? |

Uma limitação da efetividade da técnica da “bola de neve” é que as indicações dos informantes-chave possam ser influenciadas pela sua própria visão de mundo e do objeto que se busca estudar. Vozes contrárias, que propusessem um enquadramento diferente, podem ser suprimidas da análise, à medida que se confia na indicação espontânea de um terceiro. Vinuto (2014) indica que, para mitigar a influência deste fator, deve-se buscar informantes-chave em diferentes lados da discussão, para que a maior diversidade possível de visões seja contemplada. Outra limitação a ser considerada diz respeito à saturação do objeto. Vinuto (2014) indica que o esgotamento das buscas por novos informantes não seja definido por uma questão totalmente externa à pesquisa, principalmente limites arbitrários de tempo.

Neste sentido, buscou-se, nesta pesquisa, identificar informantes-chave em diferentes “lados” do processo. Os informantes originais fazem parte: da gestão vigente das políticas de ações afirmativas na UFPel, no momento da realização da pesquisa; da gestão anterior, que ajudou a implementar a primeira unidade de ações afirmativas na Universidade; e da sociedade civil.

Pelo fato de os coletivos de alunos que atuaram no processo já terem se dissolvido, no momento da pesquisa, o acesso a estes participantes foi dificultado. Foi tomado o cuidado especial de solicitar aos primeiros informantes que indicassem atores que tivessem atuado nesta “frente”, o que foi atendido e, embora este grupo não fosse contemplado entre os informantes-chave originais, seus representantes foram ouvidos. Sob o ponto de vista da variedade de vozes e grupos contemplados, pode-se observar a observância a este critério de qualidade da pesquisa qualitativa, através da Quadro nº 5:

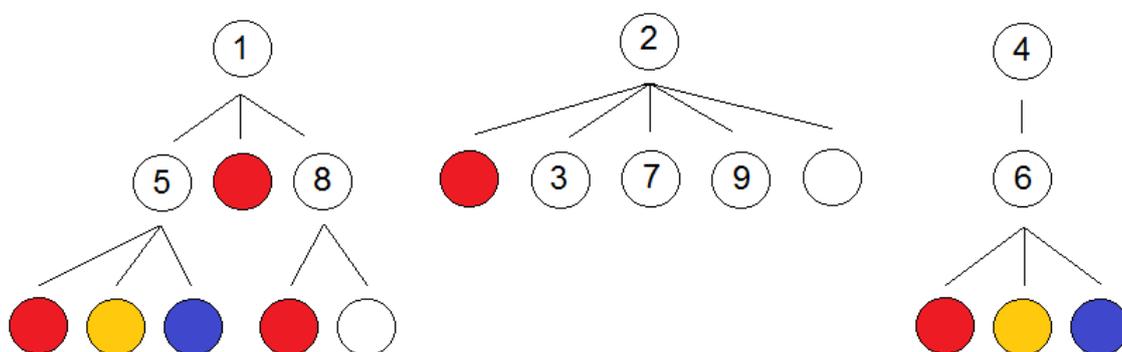
Quadro 5 - Representações

| Representação | Especificação | Número de informantes |
|----------------------|--|------------------------------|
| UFPEL | Institucional | 4 |
| UFPEL | “Fórum Cotassim” | 3 |
| UFPEL | Comissão de heteroidentificação | 3 |
| Sociedade civil | Conselho municipal da comunidade negra | 2 |
| Movimento estudantil | Coletivos de alunos | 2 |

Obviamente, a soma do número de informantes, no Quadro nº 5, excede o número de entrevistados referenciados. Isto ocorre porque alguns participantes atuam em mais de uma esfera no processo.

Quanto à saturação do corpo de pesquisa, muito embora houvesse um limite temporal imposto para a finalização do estudo, pode-se observar que, pelos esforços empreendidos na busca pelos informantes, foi atingido um ponto de saturação plenamente aceitável, visto que, desde o início, os nomes indicados passaram a se repetir, demonstrando que os principais informantes já haviam sido identificados, de acordo com a figura nº 1:

Figura 1 – “Bola de neve”



Os números indicam os informantes, conforme referenciados ao final do estudo. Os círculos coloridos indicam informantes determinados, que foram contatados e não deram retorno. Os círculos vazios indicam informantes que não deram retorno.

Evidencia-se assim que o universo de possíveis informantes constitui um grupo relativamente pequeno, ratificando também a validade da técnica de formação do corpo de pesquisa (VINUTO, 2014). Entre servidores da própria UFPel, membros da sociedade civil e do movimento estudantil, foi observada a devida variedade de perspectivas referentes à construção da questão das ações afirmativas e todos os grupos envolvidos tiveram a possibilidade de se fazer ser ouvidos.

4.2 A análise documental

A parte descritiva da pesquisa diz respeito à revisão bibliográfica e à análise documental. Cunha, Yokomizo e Bonacim (2013) citam a qualidade dos documentos organizacionais de exprimir símbolos, intenções e valores da organização, além de serem usados como ferramentas de autoapresentação delas. Mesmo que não possibilitem uma interação social entre pesquisador e pesquisado e que sua análise sofra de limitações referentes às intenções de quem o redige e da interpretação e do conhecimento prévio do leitor sobre o assunto, podem embasar interpretações relevantes e confiáveis do ponto de vista científico, desde que analisados em consideração ao contexto em que foram elaborados. Tomando o devido cuidado neste sentido, foram analisados os documentos oficiais que instituíram as políticas de ações afirmativas na UFPel e outros que contribuem para a pesquisa.

Quanto aos documentos “frios”, ou seja, resoluções e outros elaborados de forma calculada, buscou-se analisar a fundamentação das decisões e identificar termos taxativos que exprimissem uma imagem, vontade ou a existência de uma ação institucional organizada, assim como, termos chave referentes a políticas de ações afirmativas, como “necessidade”, “reparação”, “inclusão”, etc.

Quanto aos registros mais detalhados de discussões ocorridas na instituição, quais sejam, principalmente atas oficiais, buscou-se identificar termos que revelassem a existência de disputas argumentativas, como “discorda”, “argumenta”, “deve”, “questiona”, entre outros que permitam apontar um embate de ideias, além de expressões que permitam o entendimento de uma ideia ou imagem sobre as propostas de políticas de ações afirmativas, como “reparação”, “benefício”, “necessidade”, etc.

Os documentos encontram-se disponíveis no endereço eletrônico da Secretaria dos Conselhos Superiores da UFPel <<https://wp.ufpel.edu.br/scs/>> ou foram solicitados diretamente nesta secretaria e podem ser disponibilizados pelo autor deste estudo.

Da mesma forma, outros documentos, apresentados pelos informantes de maneira informal, como cópias de documentos entregues à administração

da UFPel, que não foram publicados e não possuem registro oficial, também podem ser disponibilizados.

Enfim, buscou-se, neste capítulo, explicar detalhadamente os procedimentos pelos quais a pesquisa foi realizada, de forma a não deixar dúvidas quanto às fontes de dados empíricos e à aplicação do referencial teórico ao campo de pesquisa.

Como última consideração metodológica, é pertinente esclarecer ainda a interpretação exata da palavra “inclusão”. De acordo com um dos informantes, militante da causa dos povos indígenas, com décadas de atuação nesta temática e experiência de ter convivido com os próprios indígenas, estes povos discordam da utilização do termo “inclusão”, pois remete a “simplesmente ser jogado para dentro (...), ter de se adaptar àquele modelo de universidade, àquela forma de conhecimento” e que os indígenas “não querem ser incluídos, eles querem que aconteça um diálogo intercultural dos saberes” (ENTREVISTA 06). O emprego da palavra “inclusão” - inevitável de ser utilizada ao longo do trabalho -, certamente não implica um desprezo ou desconsideração por esta reivindicação dos povos indígenas. O uso desta expressão em alguns momentos visa somente indicar um conceito mais genérico do que “ações afirmativas”. Entende-se “políticas de inclusão” como um conceito geral e “ações afirmativas” como uma modalidade destas políticas, sem considerar implicações profundas quanto ao entendimento do que seja “inclusão”.

A seguir, passa-se a analisar os dados empíricos.

5. Análise dos dados: Ações afirmativas na ufpel

Finalizada apresentação do referencial teórico e esclarecidos em todos os detalhes os procedimentos metodológicos, inicia-se aqui a análise dos dados empíricos.

Neste primeiro capítulo, realiza-se uma “triangulação” entre dados primários, obtidos em campo de pesquisa, e dados secundários, obtidos em pesquisa bibliográfica e análise documental. Através desta triangulação, objetiva-se promover um entendimento geral sobre ações afirmativas, suas bases teóricas, como a produção científica aborda esta temática, e como esta bibliografia pode ser aplicada ao processo de construção da questão referente, na Universidade Federal de Pelotas (UFPEL).

Em sua primeira subseção, propõe-se uma breve revisão bibliográfica, para que se possa assim identificar e compreender os termos nos quais ocorre o debate acadêmico sobre ações afirmativas e como estas proposições relacionam-se com decisões jurídicas, ideias dos participantes e com as próprias decisões da UFPel.

Em seguida, estuda-se a fundo o processo de construção da questão das ações afirmativas na UFPel, com ênfase na noção de “definição de problema” e no desenvolvimento de narrativas pelos participantes.

5.1 Revisão bibliográfica sobre ações afirmativas e relações com o processo analisado

De acordo com os objetivos da pesquisa, não é a intenção deste estudo abordar minuciosamente o debate sobre ações afirmativas em si, ou tomar partido nesta discussão. Porém, para enriquecer o trabalho e promover a melhor contextualização possível sobre o objeto empírico analisado, realiza-se, nesta subseção, uma breve revisão bibliográfica, expondo os principais argumentos contra e a favor das políticas de ações afirmativas e como podem ser relacionados com o processo de ascensão desta questão à agenda da Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

Primeiramente, há de se abordar críticas de teor conceitual às políticas de ações afirmativas, em sentido geral, além de questões referentes à interpretação do princípio jurídico da igualdade, ao nível da devida interferência estatal no convívio social e à ideia de “justiça” a ser aplicada em uma sociedade, para, a seguir, tratar de críticas específicas à modalidade de sistema de cotas no ensino superior. Estes dados secundários serão confrontados com os dados obtidos nas entrevistas realizadas e com as decisões oficiais da UFPel sobre políticas de inclusão, com o objetivo específico de identificar a incidência das teorias sobre o processo analisado.

A bibliografia analisada aponta questionamentos acerca da constitucionalidade destas políticas, da aplicação do princípio da igualdade e da ideia de meritocracia. Estas questões estiveram bastante presentes na produção científica brasileira sobre ações afirmativas até o início da segunda década do século XXI, em resposta à crescente inserção deste tema nos debates nacionais, motivada principalmente pela adoção de políticas pioneiras de cotas em universidades (SIMÃO e RODOVALHO, 2014; BAYMA 2012; MOTTA e LOPES, 2012; SILVA, 2011; FRANÇA, 2011; SANTANA, 2010). Neste ponto, bibliografia, dados empíricos e decisões jurídicas apontam para um entendimento semelhante, no sentido de que políticas afirmativas não somente são admitidas sob a égide do Estado democrático de direito, como são mecanismos importantes para a realização dos objetivos sociais referentes a este modelo de organização da sociedade e das instituições (UFPEL, 2017b;

SIMÃO e RODOVALHO, 2014; BAYMA 2012; MOTTA e LOPES, 2012; BRASIL, 2012a).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 consagra a educação como direito social (BRASIL, 1988, art. 6º) e define como competência do poder público promover o acesso à educação (IDEM, art, 23, V).

Em 2012, o Supremo Tribunal Federal (STF), maior autoridade no que diz respeito à salvaguarda da constituição no país, decidiu pela constitucionalidade das políticas de cotas no ensino superior, em decisão cujo teor aborda, entre outras, estas questões preliminares tratadas neste momento. De fato, na decisão sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186 (ADPF 186)²⁰, praticamente não há debate jurídico sobre a legalidade das políticas de ações afirmativas, mas sim um compilado de argumentos e citações no sentido de demonstrar sua urgência - “O Tribunal julgou unanimemente improcedente aquela ADPF, legitimando a política de cotas raciais para acesso ao ensino superior” (SIMÃO e RODOVALHO, 2014, p. 139).

Assim, retirou-se a discussão do âmbito jurídico, reservando-a à questão das técnicas e procedimentos e da eficiência das políticas em si. Nesta seção, devido à autoridade reservada ao STF na hierarquia federativa, as falas e exposições da decisão da ADPF 186 serão utilizadas como ilustrações dos principais pontos discutidos no debate sobre ações afirmativas. Exemplos da bibliografia internacional serão usados oportunamente, quando tratarem de pontos em comum, porém, quando se fala da atuação do Estado, entender-se-á o estado brasileiro.

²⁰ A ADPF 186 foi ajuizada pelo Partido Democratas, em 2009, questionando a constitucionalidade do sistema de cotas raciais da Universidade de Brasília, sendo julgada improcedente pelo STF, por unanimidade

5.1.1 O papel do Estado

No que se refere a questões de macropolítica, referentes ao papel do Estado na sociedade, a proposta de ações afirmativas pressupõe a existência de um problema social sobre o qual o Estado deve intervir, na forma de políticas públicas de inclusão. Exemplos deste entendimento podem ser encontrados, por exemplo, em Nunes (2015, p. 5), que afirma que políticas de ações afirmativas têm sua origem em “discursos e práticas, de todas as naturezas, (...) que concedem a homens e mulheres, lugares de subalternidade que só podem ser deslocados com a ação efetiva do Estado”, em Simão e Rodovalho (2014, p. 139), segundo os quais “o constituinte de 1988 estabeleceu precedência da igualdade material sobre a formal, permitindo ao Estado intervir para corrigir as distorções oriundas de aspectos históricos”, e em diversos documentos da UFPel referentes à adoção de políticas de inclusão (UFPEL, 2018d; 2017b; 2017f; 2015b; 2015c).

Da mesma forma, o entendimento firmado no STF confirma esta noção quanto ao papel do Estado na promoção de direitos sociais, como pode ser observado no parecer da Procuradoria Geral da República:

a Constituição de 1988 insere-se no modelo do constitucionalismo social, no qual não basta, para a observância da igualdade, que o Estado se abstenha de instituir privilégios ou discriminações arbitrárias. Pelo contrário, parte-se da premissa de que a igualdade é um objetivo a ser perseguido por meio de ações ou políticas públicas, que, portanto, ela demanda iniciativas concretas em proveito dos grupos desfavorecidos (BRASIL, 2012a, p. 9).

Simão e Rodovalho (2014), em análise da promoção da igualdade material, concluem que o modelo de justiça social vigente no Brasil não permite ao Estado simplesmente garantir a igualdade formal, na letra da lei. O próprio relator da ADPF 186 relaciona esta questão sobre o papel do Estado à possibilidade de que “a igualdade material seja levada a efeito” (BRASIL, 2012a, p. 50), ou seja, ao se falar do papel do Estado e do seu nível de interferência na sociedade, em um contexto que trata de políticas de inclusão, inevitavelmente trata-se também da interpretação dos princípios da meritocracia e da igualdade. Quanto à meritocracia, pode-se citar, da mesma decisão sobre a ADPF 186, a citação do relator, Ministro Ricardo Lewandowski:

a Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que estabelece a igualdade de acesso, o pluralismo de ideias e a gestão democrática como princípios norteadores do ensino, também acolhe a meritocracia como parâmetro para a promoção aos seus níveis mais elevados. Tais dispositivos, bem interpretados, mostram que o constituinte buscou temperar o rigor da aferição do mérito dos candidatos que pretendem acesso à universidade com o princípio da igualdade material que permeia todo o Texto Magno (...) o mérito dos concorrentes que se encontram em situação de desvantagem com relação a outros, em virtude de suas condições sociais, não pode ser aferido segundo uma ótica puramente linear (BRASIL, 2012a, p. 58).

Ou ainda a citação do Ministro Marco Aurélio de Mello, em seu voto na ADPF 186:

“segundo a capacidade de cada um” somente pode fazer referência à capacidade plena, considerada a vida pregressa e as oportunidades que a sociedade ofereceu às pessoas. A meritocracia sem igualdade de pontos de partida é apenas forma velada de aristocracia (BRASIL, 2012a, p. 216).

A análise do que se entende como “o papel do Estado” tratou, por si só, de evidenciar o entendimento sobre a prevalência da igualdade material sobre a simples igualdade formal, nos termos da lei. Outras questões decorrentes da interpretação de princípios jurídicos dizem respeito ao tratamento isonômico entre todos os grupos sociais e à equidade na aplicação da lei. Estas questões estão vinculadas ao que é entendido como a “questão racial”, e serão tratadas sob este viés. Neste momento, trata-se da argumentação que relaciona políticas de ações afirmativas a violações aos princípios democráticos da igualdade e da meritocracia.

Feres Junior e Daflon (2015) categorizam esta narrativa como argumentos que tratam de questões relativas à cidadania e Estado. De acordo com esta narrativa, defende-se que são esses princípios que legitimam “a regulação do acesso a posições sociais de prestígio, e somente eles são capazes de combater efetivamente o estabelecimento de privilégios” (FERES JUNIOR e DAFLON, 2015, p. 107). Sustenta-se que, ao relativizar a meritocracia, as políticas de discriminação positiva são responsáveis por criar ou agravar problemas de desempenho acadêmico, qualidade do ensino e prestação de serviços. Como será abordado a seguir, os próprios autores relacionam esta argumentação à retórica reacionária conservadora.

Albert Hirschman, em sua obra “A retórica da intransigência: Perversidade, futilidade, ameaça”, de 1992, identifica o que chama de “teses reacionárias”, as quais, segundo o autor, foram utilizadas em resposta às principais conquistas referentes à institucionalização da cidadania e da democracia no ocidente. A aplicação das “teses reacionárias” ao debate sobre ações afirmativas foi objeto de estudo de Feres Junior e Daflon (2015), que relacionam as teses da “perversidade”, da “futilidade” e da “ameaça” aos argumentos utilizados como retórica acadêmica, por oponentes da questão, no debate sobre ações afirmativas. Estes autores relacionam a argumentação relativa à cidadania e Estado à tese da ameaça, segundo a qual novos avanços em matéria de justiça social implicam em uma ameaça a conquistas anteriores.

No debate sobre ações afirmativas, especificamente, esta estratégia é identificada pelos autores na construção da narrativa segundo a qual o ganho social promovido por estas políticas se contrapõe aos ganhos sociais anteriores, que garantiram a igualdade perante à lei e a meritocracia como sistema de acesso a posições de destaque. A partir dos dados empíricos obtidos nesta pesquisa, não foi identificada a incidência desta narrativa no processo em análise. A questão das ações afirmativas, na UFPel, embora fosse desenvolvida anteriormente, fora do âmbito administrativo e da estrutura formal da instituição, ascendeu à agenda decisória a partir da aprovação de lei federal que impeliu a Universidade a agir em um sentido determinado. Portanto, pode-se inferir que não houve margem para que oponentes da questão dedicassem grandes esforços a desqualificá-la, sob este ponto de vista.

Ressalta-se aqui a existência de questionamentos e narrativas, defendidas por oponentes da questão, que relacionam políticas de ações afirmativas a violações a princípios democráticos. Proponentes deste debate tratam de desqualificar essas construções e relacioná-las à retórica reacionária, ou, no caso do Brasil, simplesmente citar a decisão do órgão dotado de maior autoridade no país para decidir questões de ordem jurídica. Estes, valem-se do precedente de que o STF decidiu a favor da implementação de políticas de ações afirmativas em universidades e que esta modalidade de política de inclusão foi consagrada como objeto de lei federal, impondo às instituições federais de ensino superior a implementação de sistemas de cotas. Por

exemplo, Bayma (2012), considerando o teor da referida decisão do STF, afirma que “afigura-se evidente que, para os ministros do Supremo Tribunal Federal citados, o mérito não pode ser aferido em uma perspectiva puramente linear, sem observar-se o princípio da igualdade material” (s.p.).

Esta breve análise do papel do Estado na regulação e implementação das políticas de ações afirmativas evidencia o caráter processual e a complexidade deste debate. Além de tantas outras questões relativas às políticas em si, a análise de todo o contexto no qual elas surgem e são aplicadas também traz à tona uma discussão referente ao nível de interferência do Estado nas relações sociais. Muito embora o período de finalização desta pesquisa coincida com a provável formação de uma coalizão conservadora na elite do sistema político brasileiro, até então as políticas de ações afirmativas são objeto de lei federal e amplamente corroboradas pelo STF.

A manutenção destas políticas, após o período de vigência previsto na lei 12.711, foi destacada como uma das grandes preocupações do movimento social negro, durante o I Encontro nacional de comissões de heteroidentificação²¹, realizado na UFPel em outubro de 2018. Outro debate sempre presente nas pautas deste movimento é a questão da identificação racial do negro e dos desdobramentos de sua afirmação, assunto que passa a ser tratado a seguir.

²¹ Entre 22 e 24 de outubro de 2018, a UFPel sediou o I Encontro nacional de comissões de heteroidentificação, evento no qual foram discutidas as principais questões referentes às políticas de ações afirmativas, no Brasil, com ênfase na atuação das comissões de heteroidentificação. < <http://ccs2.ufpel.edu.br/wp/2018/10/31/ufpel-realiza-encontro-nacional-de-heteroidentificacao/>>

5.1.2 A questão racial

Em que pese a Lei nº 12.711 estabeleça cotas de cunho social (dentro das quais existe um recorte racial), o debate sobre ações afirmativas, no Brasil, está intrinsecamente vinculado à questão racial. Seja pelo histórico de luta do movimento social negro, pelo fato de os primeiros sistemas de cotas em universidades públicas terem sido baseados em recortes raciais, ou por outro motivo, assim que se fala em políticas de ações afirmativas, na bibliografia ou na jurisprudência, as discussões naturalmente tratam de raça, identificação étnico-racial e relações entre discriminação social e racial. Neste momento, há de se esclarecer que as “ações afirmativas” referem-se à reparação de discriminações sofridas por quaisquer grupos - negros, indígenas, quilombolas, mulheres, homossexuais, entre outros. Historicamente, a demanda pela positivação de leis afirmativas tem sido liderada pelo movimento negro, desde a luta pelos direitos civis nos Estados Unidos, passando pela atuação da “Frente Negra Brasileira”, até a militância na cidade de Pelotas, especificamente (MARQUES e BRITO, 2016; PASSOS, 2015; CORREIO e CORREIO, 2014; ÁVILA e OLIVEIRA, 2009). Assim, torna-se inerente ao debate sobre ações afirmativas, mais que as desigualdades relacionadas à origem nacional, de gênero e outras, a questão racial, a qual se insere como uma questão premente da discussão sobre ações afirmativas.

É fato notório que, de um ponto de vista científico, a biologia não sustenta um conceito de subdivisão da raça humana, e, de fato, este ponto tem sido explorado por oponentes da questão das ações afirmativas. Um dos mais conhecidos defensores desta vertente, no Brasil, é o geógrafo Demétrio Magnoli, cuja obra “Uma gota de sangue”, de 2009, apresenta a narrativa segundo a qual políticas de discriminação positiva são um retrocesso do ponto de vista da aplicação do conhecimento científico à realidade social, pois, se a ciência nega a existência de diferentes raças humanas, no sentido biológico, então a existência de políticas públicas que se utilizam deste conceito de divisão de raças são, elas sim, uma manifestação do racismo (RAJAGOPALAN, 2012).

Neste ponto, concatena-se à discussão a ideia da miscigenação da sociedade brasileira e o que diversos estudiosos da questão racial consideram o “mito da democracia racial no Brasil” (ROSA, NUNES e LARRÉ, 2017; MARQUES e BRITO, 2016; FERREIRA, 2015; NUNES, 2015; PASSOS, 2015; CORREIO e CORREIO, 2014; RAJAGOPALAN, 2012). A narrativa da “democracia racial”²², somada ao pressuposto de que não existem diferentes raças humanas, é utilizada por oponentes da questão das ações afirmativas na argumentação de que estas políticas incutem às minorias um senso de inferioridade e, por cancelarem a ideia da divisão entre raças, na verdade, semeiam o racismo.

Um dos maiores expoentes da luta do movimento social negro, o professor, político e ativista social, entre outras atividades, Abdias Nascimento (1914-2011), afirma que a supressão da discussão racial é uma das principais estratégias do que considera o “genocídio do negro brasileiro”. Afirma este autor que, sob uma alegação de “justiça social”, pretende-se classificar “qualquer movimento de conscientização afrobrasileira como ameaça ou agressão retaliativa”, sob o objetivo não expresso de “negar ao negro a possibilidade de autodefinição, subtraindo-lhe os meios de identificação racial” (NASCIMENTO, 2016, p. 94).

Rajagopalan (2012) apresenta uma crítica contundente da teoria da “gota de sangue”, argumentando que, enquanto esta narrativa clama ser baseada em fatos científicos, isenta e livre de ideologias, por outro lado ela ignora outros fatos como estatísticas que demonstram a situação desfavorável dos negros, em termos de inclusão social e acesso à educação²³. O autor critica a ideia de “afastamento do objeto pesquisado”, argumentando que, nas ciências sociais, o objeto em si é uma construção social e que o fenômeno estudado, por si próprio, passou por uma trajetória histórica. Assim, a discussão sobre racismo não pode ser baseada simplesmente em um conceito

²² Guimarães (2001) realiza uma análise da origem e da disseminação da expressão “democracia racial” no Brasil.

²³ Em nota de rodapé, Nunes (2015, p. 7) cita dados referentes à presença de negros no ensino superior e vulnerabilidade social. Silva (2011, p. 124) cita “notórios resultados apurados pelo IBGE e outros institutos de pesquisa estatais, apontando as populações negra e indígena como portadoras dos piores Índices de Desenvolvimento Humano”.

biológico de raça, sendo que o efeito do racismo social incide sobre a emoção, os sentimentos, enfim, a subjetividade dos discriminados.

A decisão da ADPF 186 confirma a constitucionalidade da adoção de avaliação étnico-racial como critério para ingresso no ensino superior. Esta jurisprudência baseia-se no fato de que uma noção socialmente construída de raça é utilizada como forma de discriminação negativa de determinados grupos, e que, portanto, utilizá-la como parâmetro de discriminação positiva, para reparar estas discriminações, está de acordo com os ideais da Constituição Federal.

Novamente, Feres Junior e Daflon (2015) recorrem a Albert Hirschman, relacionando a narrativa da teoria da “gota de sangue” à tese da perversidade, segundo a qual qualquer ação que vise melhorar as condições referentes a um problema social está fadada, mediante uma cadeia de eventos não intencionais, a piorar aquelas mesmas condições. Especificamente, oponentes defendem que políticas de ações afirmativas baseadas em critérios raciais somente reforçam as próprias divisões que tencionam diminuir, criando um ambiente de separação e ódio racial. “De acordo com estes argumentos, as ações afirmativas, dirigidas à promoção de grupos marginalizados, produzirão o efeito inverso, isto é, o acirramento da marginalização em virtude do aumento do racismo” (FERES JUNIOR e DAFLON, 2015, p. 113). Hirschman relaciona esta estratégia de argumentação ao “clima intelectual hostil” que os conservadores enfrentam na modernidade, explicando que:

Em virtude da tèmpera teimosamente progressista da época moderna (...), é pouco provável que os reacionários lancem um ataque aberto contra (objetivos progressistas). Em vez disso, eles os endossam, com maior ou menor sinceridade, mas depois tentam demonstrar que a ação proposta é malconcebida. Tipicamente, argumentarão que tal ação produzirá, por meio de uma cadeia de consequências não intencionais, o *exato oposto* do objetivo proclamado (*grifo do original*) (HIRSCHMAN, 1992, p. 18).

Mesmo que se tenha esclarecido anteriormente a interpretação vigente sobre a aplicação do princípio da igualdade, cabe ainda citar John Rawls (1921-2002), autor de um dos mais influentes tratados sobre contrato social, em sua obra “Uma teoria da justiça”, de 1971. Seguindo a mesma lógica referente à inexistência de diferentes raças humanas, oponentes do debate em

análise apresentam ainda a argumentação de que, se todos são iguais, então todos têm as mesmas chances de ascender socialmente. Rawls utiliza-se da noção da equidade como balizadora da aplicação dos princípios da igualdade e da meritocracia na sociedade e apresenta a ideia de que o Estado deve proporcionar um mínimo de condições para que todas as pessoas possam, em um ambiente de igualdade de oportunidades, buscar os meios para ascender socialmente. Para apresentar sua ideia de justiça, Rawls propõe uma situação hipotética, na qual, sob o que chama de “véu de ignorância” (RAWLS, 2008, p. 165), imagine-se uma sociedade justa, na qual seja possível que todos tenham as mesmas condições de desenvolver suas potencialidades, independentemente da origem social, condição econômica, cor da pele e aptidões individuais. Massey (2004) baseia o que considera uma das “teorias fortes” na defesa das ações afirmativas na ideia de “justiça rawlsiana”, ou seja, a ideia de que, se imaginassem um mundo justo, sem saber qual seria o seu *status* nele, pessoas razoáveis endossariam critérios e políticas públicas às quais nos referimos como “ações afirmativas” (MASSEY, 2004, p. 792).

Nunes (2015, p. 7) relaciona a ideia de equidade à “busca de critérios mais exigentes” de igualdade, ou seja, rechaça a aplicação da igualdade formal e da meritocracia linear, baseada nas condições desfavoráveis às quais as populações negras estão expostas no Brasil e no que considera a “hegemonia branca nos espaços de poder e decisão” (NUNES, 2015, p. 11). Um dos informantes entrevistados destaca esta mesma questão na construção de sua narrativa, argumentando que:

As pessoas muito raramente compreendem que promover a desigualdade (de tratamento) não quer dizer, necessariamente, tirar privilégios de um grupo, ou favorecer outro grupo. Tratar de maneira desigual aqueles que ocupam espaços desiguais, pode representar a busca por reparação. O senso comum diz que todo mundo é igual, portanto não há necessidade de reparação. Há necessidade de fundamentação, argumentação (informação verbal - ENTREVISTA 01).

No que diz respeito a sua própria visão de pertencimento racial, a pesquisa empírica revela que grande parte do trabalho dos militantes do movimento social negro é realizada no sentido de valorização da identidade racial do negro, ratificando a ideia de um conceito de raça socialmente

construído. Um dos entrevistados relata extensa trajetória na promoção de eventos e projetos de extensão com o objetivo explícito de valorização da identidade do negro (informação verbal - ENTREVISTA 02). Outro informante, que participou ativamente da institucionalização do sistema de cotas na UFPel, atuando como primeiro coordenador do setor de ações afirmativas, afirma que o fenótipo, ou seja, as características visíveis de um indivíduo, são consideradas especialmente importantes pela comunidade negra, em comparação com outros grupos (informação verbal - ENTREVISTA 04).

Um dos principais questionamentos às políticas de ações afirmativas, na forma de reserva de vagas para negros, diz respeito à identificação dos possíveis beneficiários. De fato, esta questão parece ter sido sensível no debate sobre esta questão, especialmente na UFPel, palco do notório caso das denúncias de fraude no sistema de cotas raciais, em 2016, com desdobramentos ainda pendentes no momento de finalização deste trabalho²⁴. Obrigada a tratar deste problema, a UFPel constituiu uma comissão *ad hoc*²⁵ para tratar destas questões e tornou-se referência desde então na questão da identificação dos sujeitos de direito das cotas raciais (informação verbal – ENTREVISTA 02; 04).

Enfim, sobre a questão racial inerente ao debate sobre ações afirmativas, a pesquisa demonstra que o conceito sociológico de raça, aceito pelo STF e amplamente utilizado pela comunidade negra, é um conceito válido e legítimo para pautar a implementação de políticas de ações afirmativas, assim como, no curto espaço de tempo em que estas políticas estão em prática, no Brasil, normas, critérios e procedimentos têm sido desenvolvidos para aperfeiçoar a identificação étnico-racial dos possíveis beneficiários mediante critérios objetivos, que promovam a efetivação da justiça social.

²⁴ Em 2016, o coletivo de alunos e alunas negras da UFPel, “Quem Ri de Nós Tem Paixão”, ajuizou denúncia junto ao Ministério Público, alegando que 31 alunos do curso de Medicina da instituição, que tinham ingressado pelo sistema de cotas raciais, não seriam de fato sujeitos de direito desta política. Rosa, Nunes e Larré (2017) realizam uma análise mais abrangente deste episódio.

²⁵ Para tratar especificamente da questão da denúncia, a UFPel emitiu a Portaria n 1.418, 18 de outubro de 2016, disponível em < http://reitoria.ufpel.edu.br/portarias/arquivos/1418_2016.pdf>. Ao longo ano de 2016, foram constituídas as primeiras comissões de heteroidentificação, as quais, mediante aprimoramentos posteriores, viriam a originar a comissão permanente constituída em 2017 (UFPel, 2017a).

5.1.3 Questões estruturais

Existe ainda uma corrente de críticos que não nega as questões da desigualdade, inclusão social e acesso à educação, mas que considera políticas de ações afirmativas uma forma ineficiente de tratá-las. Em outra expressão da retórica analisada por Hirschman (1992), poucas pessoas expressam uma contrariedade quanto à necessidade de intervenção sobre desigualdades sociais e discriminações, em termos genéricos, mas muitos questionamentos ainda são feitos quanto à prática da “discriminação positiva”, especificamente. Holzer e Neumark (2006) consideram esta diferenciação “mais clara na teoria, do que na prática” (p. 465) e aludem aos possíveis meios de atacar a discriminação, que não sejam, necessariamente, as políticas de ações afirmativas, citando, por exemplo, a aplicação de leis trabalhistas agressivas e dispositivos direcionados especificamente aos agentes da eventual discriminação, “ao invés de ações afirmativas impostas àqueles que não necessariamente a praticam” (HOLZER e NEUMARK, 2006, p. 471), mas reafirmam a percepção de que não há clareza em relação a quais seriam esses dispositivos. De acordo com estes autores, leis ou políticas que proíbam distinções baseadas em termos raciais, implicam na “adoção de formas explícitas de ações afirmativas” (IDEM, p. 465).

Além da já abordada inexistência de embasamento científico-biológico para a consideração de diferentes raças humanas, estes críticos baseiam sua narrativa na suposta ineficiência da modalidade de ações afirmativas para tratar da questão da discriminação. Eles argumentam que, para tratar de discriminação, inclusão social e acesso à educação, devem ser feitas mudanças estruturais, apontando que a solução para os problemas referentes às diversas formas de discriminação não se encontra no ensino superior e que garantir acesso à graduação para uma pequena parcela das populações desfavorecidas não é inclusão social, sendo esta prática ineficiente se não for acompanhada de soluções estruturais, na educação básica e nas áreas de infraestrutura, saneamento básico e saúde (UFPEL, 2012a; SANTANA, 2010).

As fontes desta pesquisa apontam para o entendimento de que a argumentação referente às questões estruturais não necessariamente exclui a

solução das ações afirmativas, visto que estas políticas são vistas como medidas provisórias e paliativas (CASTRO *et al*, 2017; SIMÃO e RODOVALHO, 2014; BAYMA, 2012) e não esgotam as possibilidades de se tratar da questão da discriminação, pois o objetivo das ações afirmativas é “apenas possibilitar o acesso de membros de grupos desprivilegiados a posições de prestígio em que eles se encontram sub-representados e não têm a capacidade nem o propósito de resolver a desigualdade como um todo” (FERES JUNIOR e DAFLON 2015, p. 109).

Este caráter de provisoriedade encontra-se confirmado na legislação, pela Lei nº 12.711/12, que, em seu art. 7º, prevê, no prazo de dez anos a partir da data de sua publicação, a “revisão do programa especial para o acesso às instituições de educação superior” (BRASIL, 2012b), na jurisprudência, pela decisão da ADPF 186 (BRASIL, 2012a), e na análise documental, pelas resoluções da UFPel que possuem dispositivos no mesmo sentido (UFPEL, 2017).

Outras fontes bibliográficas também revelam esta visão, como pode ser evidenciado por Castro *et al* (2017), Bayma (2012), e, ainda mais explicitamente, Motta e Lopes (2012):

Ser favorável à política de cotas não significa defender que esta é a única medida cabível para solucionar o caso da desigualdade. A deficiência no ensino básico obviamente precisa ser corrigida (...) No entanto, como a melhoria não ocorre, (...) a solução imediata é a adoção de cotas, maneira que garante menos impacto negativo decorrente da falha educacional (MOTTA e LOPES, 2012, p. 6853)

Deve-se investir na educação, especialmente em recursos didáticos, melhorar a qualidade do ensino básico, oferecer salário digno aos professores e mudar a infraestrutura das escolas, para que se ofereça aos alunos condições adequadas no processo de aprendizagem. Contudo, enquanto essa mudança não ocorrer, adotam-se as cotas sociais para tentar sanar, de imediato, o problema educacional e a correção das desigualdades (MOTTA e LOPES, 2012, p. 6847)

Seguindo a mesma lógica, Holzer e Neumark (2006) consideram a necessidade de uma ação conjunta com um escopo muito maior do que somente políticas de reserva de vagas em universidades, mas concluem que, “não ocorrendo estas mudanças, ainda existe a necessidade de alguma política

ativa para diminuir os efeitos da discriminação persistente, se, como sociedade, queremos atacar esta discriminação” (HOLZER e NEUMARK, 2006, p. 471).

Da mesma forma, os militantes e proponentes das políticas de ações afirmativas, entrevistados nesta pesquisa, entendem ser justo e imprescindível, na sociedade atual, a utilização destes dispositivos:

Se colocar de forma contrária às ações afirmativas, é um equívoco completo, sobretudo quando não se propõe outra alternativa. De que maneira teremos uma sociedade mais equânime? Não vejo outra forma, a não ser a revolução, em sentido estrito, se reestruturássemos, socialmente, culturalmente, e economicamente, tudo que aí está (ENTREVISTA 01).

De acordo com o entendimento de Holzer e Neumark (2006), essa distinção é tênue, e pode-se entender uma defesa puramente conceitual e abstrata da “antidiscriminação”, acompanhada simultaneamente de uma aversão às políticas de ações afirmativas, como um expediente ambíguo, questionável e perigoso neste debate. A discriminação é real, concreta, tangível. Segundo os proponentes das políticas de ações afirmativas, as ações de combate a ela também o devem ser.

5.1.4 Cotas no ensino superior

Especificamente quanto à adoção de cotas no ensino superior, a principal crítica, citada por Castro *et al* (2017), Motta e Lopes (2012), Santana (2010), Rouanet (2008), entre outros, é de que o ingresso de alunos potencialmente despreparados, em virtude das precariedades do ensino básico, acarretaria em um retrocesso no desempenho das universidades, retomando a noção de que a solução mais adequada para a questão da desigualdade no ensino seria o investimento na educação básica. Como as universidades estariam recebendo alunos que ingressaram por meio de cotas, favorecendo-se de condições especiais de ingresso, e não através de livre competição, isso implicaria na presença de estudantes que demandam maior atenção do corpo docente universitário a conteúdos básicos, os quais já teriam sido absorvidos pelos alunos egressos da rede particular, em sua trajetória nos ensinos fundamental e médio. Dessa forma, o desempenho acadêmico das instituições de ensino superior seria comprometido.

Quanto à eventual queda no nível de desempenho acadêmico das universidades, os proponentes do debate defendem que não necessariamente este é o objetivo principal das instituições de ensino, mas sim promover a educação para toda a sociedade (MOTTA e LOPES, 2012), além de citarem indicativos de que o desempenho de alunos cotistas não está relacionado à queda de desempenho acadêmico, como demonstram Castro *et al* (2017), Wainer e Melguizo (2017), Garcia e Jesus (2015), Motta e Lopes (2012), entre outros.

Castro *et al* (2017), ao avaliarem o desempenho de alunos egressos de escolas públicas nas universidades federais mineiras, concluem que não há diferença significativa de desempenho entre estes e aqueles oriundos da rede privada. Também observam que:

o número de alunos oriundos de escola pública e com baixa renda é inferior ao número de alunos provenientes de escolas privadas nos cursos analisados, principalmente no que tange aos cursos mais concorridos. Evidencia-se, desta forma, a importância das cotas sociais, visto que o acesso de estudantes de escolas públicas e de baixa renda é relativamente pequeno nas universidades federais (CASTRO *et al*, 2017, p. 277).

Wainer e Melguizo (2017), ao compararem o desempenho de alunos beneficiários de políticas de inclusão com seus colegas, no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), entre 2012 e 2014, concluem que:

não há diferença prática entre o conhecimento de alunos cotistas e o de seus colegas de classes não cotistas ao final do curso, se assumirmos que o exame do Enade mede tanto habilidades gerais de raciocínio como conhecimentos específicos do curso. Não há diferença prática entre o conhecimento de alunos cotistas por razões raciais ou sociais e o de seus colegas de classes que não são cotistas (WAINER e MELGUIZO, 2017, p. 13-14).

Garcia e Jesus (2015) também analisam o desempenho de alunos cotistas e não cotistas, comparando o Índice de Rendimento Acadêmico dos dois grupos em determinados cursos da Universidade de Brasília, no período de 2004 a 2012. Seus resultados demonstram a ocorrência de diferença de desempenho concentrada nos semestres iniciais dos cursos analisados, assim como inexistência de diferenças significativas nos semestres finais. Nos cursos de Medicina, Pedagogia e Química, não foi observada diferença significativa em nenhum dos semestres; Somente no curso de Biologia houve diferença significativa constante, em todos os semestres analisados. Os autores afirmam que tais dados refletem a desigualdade na educação básica e assim concluem que os alunos cotistas tendem a “alcançar” o nível de desempenho de seus colegas ao longo da trajetória na graduação, e que demonstram capacidade de superação frente às adversidades que lhes são apresentadas.

Mattos, Macedo e Mattos (2013), em análise comparativa do desempenho de alunos cotistas e não cotistas na Universidade do Estado da Bahia, após dez anos de ações afirmativas na instituição, concluem que o desempenho flutua de forma aleatória, “não havendo uma regularidade de variação capaz de despertar avaliações hierarquizantes” (p. 97).

Da mesma forma, os levantamentos citados por Motta e Lopes (2012) e Rouanet (2008) indicam não haver qualquer relação comprovando que o desempenho de alunos cotistas seja insatisfatório ou inferior ao desempenho de outro grupo determinado de discentes.

De um ponto de vista econômico, existe o entendimento de que políticas redistributivas tendem a ser suportadas, se o custo de uma eventual perda de eficiência for relativamente pequeno (HOLZER e NEUMARK, 2006). Se uma

das principais linhas de argumentação contrárias às políticas de cotas no ensino superior é de que estas promovem a admissão de acadêmicos menos qualificados, que afetam negativamente a eficiência da instituição, as evidências citadas anteriormente demonstram que, no Brasil, este não é o caso (CASTRO *et al*, 2017; GARCIA e JESUS, 2015; MOTTA e LOPES, 2012). Afora estes exemplos quantitativos, existe também o argumento mais subjetivo, um dos “argumentos fortes” (MASSEY, 2004), segundo o qual a convivência em um ambiente diversificado, com culturas e pontos de vista diferentes, representa, por si só, um ganho que, mesmo que intangível, justifica a implementação de políticas de ações afirmativas.

A promoção da diversidade em todos os ambientes é uma questão presente na sociedade moderna, e a UFPel se insere neste contexto, como fica explícito, ao adotar, em seu atual Plano de Desenvolvimento Institucional para o período 2015-2020, o objetivo específico de articular os princípios “da igualdade de gênero e da diversidade cultural, étnica e social, com a inclusão dessas temáticas nos currículos de forma concreta” (UFPEL, 2015c, p. 14). Além desta diretriz institucional, de âmbito geral, os documentos oficiais que aprovam as políticas de ações afirmativas na Universidade comumente relacionam, explicitamente, a questão da promoção da diversidade como fundamentação para a constituição dessas políticas. A Resolução nº 05, de 26 de abril de 2017, do Conselho Universitário, por exemplo, que institui a política de cotas na pós-graduação, considera que “todos os programas de pós-graduação da UFPel se beneficiarão academicamente da adoção de uma política de acesso que favoreça a diversidade étnica e cultural em seu corpo discente” (UFPEL, 2017b, p. 2).

Enfim, foram levantados, nesta revisão, os principais argumentos contra e a favor das políticas de ações afirmativas, e relacionados com o processo de ascensão destas questões à agenda da UFPel. Restou evidenciado que esta temática enseja uma disputa política, de caráter conflitivo, que diz respeito aos objetivos do Estado democrático de direito e a questões extremamente sensíveis, pertinentes à subjetividade das pessoas.

Ao analisar esta questão enquanto “*policy*”, sua formulação como uma política e a tomada de decisão decorrente, é necessário considerar as diferentes visões em jogo, as disputas argumentativas que ocorrem e as

narrativas construídas a partir delas. Conforme afirmam Rosa, Nunes e Larré (2017), “no Brasil, as cotas raciais são historicamente polarizadas entre os ‘contra’ e a ‘favor’ pelos diversos estratos da sociedade civil acadêmica, e junto a essa ambivalência toda a ordem de argumentos” (p. 226). Esta “polarização” e as discussões decorrentes criam um complexo aspecto processual a ser analisado.

A partir da próxima seção, todo o referencial teórico mobilizado, assim como os resultados desta primeira análise empírica, serão direcionados especificamente para o objeto empírico, com o objetivo de analisar e compreender, através dos relatos de alguns de seus participantes, como ocorreu o processo de construção da questão das ações afirmativas na UFPel.

5.2 A construção da questão das ações afirmativas na UFPel

No capítulo em que trata das origens de uma ideia, Kingdon (2014) afirma que as questões podem vir de qualquer lugar, e que, quando se tenta traçar uma linha regressa e identificar um ponto específico onde uma questão ou uma proposta "começou", acaba-se "envolvido em um regresso infinito", ou seja, de acordo com o conceito de "questão" utilizado nesta dissertação, não se pode identificar um ponto exato onde tudo começou (KINGDON, 2014, p. 73). Assim, sem a pretensão de esgotar a discussão sobre a origem da questão das ações afirmativas na Universidade Federal de Pelotas (UFPel), mas baseado no entendimento de que "ideias têm uma história" (IDEM), nesta seção, através dos relatos dos participantes entrevistados, será feito um resgate das origens da construção e analisado o processo sob o ponto de vista da construção de uma questão de política, com o objetivo específico de entender como foi introduzida formalmente na agenda da UFPel e tornou-se objeto de decisões e ações materiais da instituição.

Mesmo considerando a afirmação de Kingdon sobre a impossibilidade de apontar com precisão um ponto exato onde o processo "começou", pode-se identificar que a construção da questão das ações afirmativas na UFPel remete aos movimentos da sociedade civil que organizavam demandas de cunho social, na cidade de Pelotas, muito antes das políticas serem implementadas, na Universidade. "O embrião da implementação das ações afirmativas na UFPel se dá na década de 1990, quando surge, a partir de uma pressão social, o Conselho da Comunidade Negra, em 1993", afirma uma das fontes (informação verbal - ENTREVISTA 01)²⁶. A atuação organizada da sociedade civil, as ações de militância de rua e a pressão exercida por grupos ligados ao movimento social negro da cidade são amplamente considerados, pelos entrevistados, predecessores da instituição das políticas de ações afirmativas na UFPel (informação verbal - ENTREVISTA 01; 02; 05; 07; 08; 09).

²⁶ O Conselho Municipal Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra de Pelotas, instituído pelas Leis municipais nº 3.769, de 1993, e 5.634, de 2009, faz parte da estrutura do poder executivo, vinculado à Prefeitura da cidade de Pelotas, e tem a finalidade de "formular e promover políticas governamentais, medidas e ações para a garantia dos direitos das comunidades negras de Pelotas" (PELOTAS, 2009; 2018a).

Ávila e Oliveira (2009), em estudo sobre a história social da mobilização negra na cidade de Pelotas, identificam relações entre as manifestações culturais, políticas e familiares, como as primeiras formas de contato dos militantes negros com as mobilizações coletivas organizadas. Os autores identificam um “perfil de mobilização negra que mescla a luta política às características culturais” (ÁVILA e OLIVEIRA, 2009, p. 8). Em sua conclusão, afirmam que “o que caracteriza a mobilização negra da cidade de Pelotas é sua tradição de articular o cultural e o político” (IDEM) e que esta organização está presente na trajetória de vida desses atores sociais. Esta conclusão é corroborada pelos relatos de participantes ligados ao movimento negro, que remetem sua participação à influência familiar e a clubes culturais onde são trabalhadas questões referentes à valorização da identidade e da cultura negra (informação verbal - ENTREVISTA 01; 02; 03; 08). A pesquisa de Ávila e Oliveira (2009) indica que, a partir dessa participação, algumas lideranças conseguiram inserir-se no meio político. Posteriormente, principalmente após a reorganização do conselho municipal, a comunidade negra passou a organizar demandas e apresentá-las a órgãos públicos, entre eles a UFPel:

Em 2010, conseguimos rearticular o Conselho, que voltou a atuar efetivamente nos anos de 2011 para 2012. Isso tem reflexo na implementação das ações afirmativas na UFPel, porque, neste mesmo momento, no escopo das atividades que desenvolvíamos, criamos o “Fórum Cotassim”, vinculado, ainda que informalmente, às comunidades discente e docente da UFPel, começamos a discutir a necessidade de implementação de reserva de vagas na Universidade. (informação verbal - ENTREVISTA 01).

Um dos entrevistados relata uma reunião realizada em 2012 como “marco inicial” da organização de um grupo que definisse demandas e as apresentasse, formalmente, à administração da UFPel (informação verbal - ENTREVISTA 05). Neste momento, pelo fato de alguns dos envolvidos serem membros do Núcleo de Etnologia Ameríndia (NETA)²⁷, da UFPel, e assim estarem diretamente envolvidos com a causa dos povos indígenas, esta questão foi inserida no debate sobre ações afirmativas na instituição.

²⁷ O Núcleo de Etnologia Ameríndia é vinculado ao Instituto de Ciências Humanas da UFPel e tem a finalidade de realizar “pesquisas científicas sobre temas ligados aos coletivos ameríndios, suas relações de alteridade e seus territórios”. Para maiores informações, conferir < <http://neta.ufpel.edu.br/> >

Nessa reunião, foi fortalecida a aliança em torno do “Fòrum Cotassim”²⁸, movimento que apresentou diversas propostas para as autoridades da UFPel, desde a adoção de diferentes políticas de ações afirmativas, inúmeras demandas referentes ao acolhimento, acompanhamento, permanência e concessão de benefícios aos alunos cotistas, até ao alcance, pela Universidade, de forma proativa, de outros grupos excluídos do ambiente acadêmico, como as “comunidades tradicionais” - pescadores artesanais, ciganos, caboclos, ribeirinhos, pomeranos, entre outros²⁹. A partir deste momento, pode-se identificar a origem de muitas das demandas que viriam a configurar aquela que é, em suma, a hipótese desta pesquisa: a questão das ações afirmativas como objeto de uma ação organizada da instituição - uma “*policy*”.

Além de simplesmente adotar o sistema de cotas e aplicar a lei nº 12.711, a UFPel passou a receber demandas de um grupo organizado, reivindicando políticas inclusivas em um escopo muito maior e a ser questionada quanto à promoção da permanência dos cotistas. Entre as demanda do “Fórum Cotassim”, pode-se destacar: reivindicação de que 50% das vagas fossem destinadas a estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas; proposição de que 20% deste total fosse reservado a estudantes oriundos de grupos indígenas, quilombolas e de “comunidades tradicionais”; prioridade para os alunos cotistas nas “diferentes modalidades de auxílio estudantil” e visão da “assistência como uma das espinhas dorsais da universidade”; “acolhida e acompanhamento dos alunos cotistas nas suas mais diversas dimensões”; acompanhamento sistemático dos alunos cotistas e

²⁸ Destaca-se aqui a fluidez do processo. O “Fórum Cotassim” jamais foi constituído formalmente. A menção à “organização” do “Fórum Cotassim” é baseada na percepção de um informante, de que a reunião em questão é um “marco inicial” de uma luta organizada por cotas na UFPel (informação verbal – ENTREVISTA 05). O mesmo informante disponibilizou mensagens e documentos que demonstram que, anteriormente, os participantes já utilizavam o nome “Cotassim”, sem maior consistência, para designar convocações para encontros e reuniões. Outros relatos remetem a “criação” deste grupo a meados de 2009 ou 2010 (informação verbal – ENTREVISTA 01; 07; 08). Pela pesquisa realizada, observa-se que, a partir de um determinado momento, os proponentes passaram a se denominar “Fórum Cotassim”, com regularidade e como um grupo organizado.

²⁹ De acordo com documentos disponibilizados durante a pesquisa, “comunidades tradicionais são populações portadoras de saberes vinculados a uma tradição, que misturam a mesma com elementos da modernidade para demarcarem suas identidades e as suas reivindicações políticas”. Por esta denominação, o “Fórum Cotassim” refere-se, entre outros, aos “pescadores artesanais, ciganos, caboclos, jangadeiros, ribeirinhos, pomeranos, camponeses, caiçaras, seringueiros, castanheiros, coletores”.

“criação da figura do professor tutor e do discente tutor”; criação, em todos os cursos, de projetos que “contemplem a realidade dos alunos oriundos de escolas públicas, negros e negras, indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, para incentivar e valorizar as culturas dos alunos ingressantes”; criação de comissão específica, dentro da estrutura administrativa da Universidade, que seja responsável pelo ingresso e acompanhamento dos estudantes cotistas; desenvolvimento de cursos de capacitação para docentes e técnicos, “no sentido de instrumentalizá-los para trabalhar com esses alunos e suas respectivas comunidades”; entre outras demandas. Nem todas estas foram atendidas, porém, pode-se identificar, nestas propostas do “Fórum Cotassim”, a origem de diversas políticas de ações afirmativas que seriam adotadas na UFPel.

Um dos informantes (informação verbal - ENTREVISTA 04), que foi o primeiro coordenador de uma unidade que tratasse especificamente de ações afirmativas na UFPel, afirma a existência de um entendimento no sentido de que, ao longo do processo, a questão das ações afirmativas deixou de ser assunto de assistência estudantil e passou a ser vista como uma política institucional de fato. A unidade responsável por tratar das ações afirmativas foi inicialmente chamada Coordenação de Ações afirmativas e Políticas Estudantis (CAPE), vinculada à Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE); um dos informantes explica que a criação de um órgão específico que tratasse de ações afirmativas era uma “grande demanda” dos proponentes da questão e que a estrutura e a denominação devem-se a questões burocráticas referentes à estruturação da universidade pública - “A única pró-reitoria que tinha um espaço, que nos acolheu naquele momento, foi a PRAE, que tinha uma coordenação de política estudantil, que a gestão transformou em CAPE, que na prática acabou assumindo mais a questão das ações afirmativas” (informação verbal - ENTREVISTA 05). Porém o entendimento das ações afirmativas como objeto de uma “*policy*” era presente desde a proposta de criação da CAPE, conforme relato do principal proponente desta demanda (informação verbal - ENTREVISTA 04) e como pode-se inferir da proposta de sua criação, cuja ementa sugere a criação de uma coordenação que trate da “elaboração, execução e acompanhamento de políticas de inclusão e permanência”, que estabeleça “um diálogo com a comunidade acadêmica, com

os movimentos sociais, com as comunidades originárias e com os setores público e privado, além de executar políticas de combate” a todas as formas de discriminação. No mesmo sentido, pode-se citar a reivindicação do “Fórum Cotassim” que propõe a adoção das políticas de ações afirmativas como uma “espinha dorsal” da Universidade. Em 2017, a unidade passou a ser parte de uma coordenação própria voltada à questão da inclusão (Coordenação de Diversidade e Inclusão), dentro da qual foi criado o Núcleo de Ações Afirmativas e Diversidade, que assumiu as atribuições da antiga CAPE, com o objetivo de:

Acolher, orientar e acompanhar os estudantes cotistas, através de projetos e ações articuladas junto às diferentes pró-reitorias, unidades acadêmicas e coordenações de cursos, de forma a garantir o acesso, a permanência e o reconhecimento da diversidade na UFPEL (UFPEL, 2017d, p. 7).

Esta reestruturação, a ratificação da questão da inclusão como objeto de uma política institucional (UFPEL, 2015b) e como diretriz pedagógica (UFPEL, 2017d), a criação da comissão de heteroidentificação (UFPEL, 2017a) e sua instrumentalização, confirmam a hipótese de que a questão das ações afirmativas tem sido tratada como uma prioridade pela gestão da UFPEL (informação verbal - ENTREVISTA 05).

Estes foram os acontecimentos “visíveis”, oficialmente registrados e facilmente observáveis pelo observador externo, desencadeados principalmente pela aprovação da lei 12.711 e por todo o contexto que fez com que a questão das ações afirmativas emergisse às agendas nacionais no início da segunda década do século XXI. Por trás desta superfície dos fatos visíveis, porém, a questão foi construída durante muito tempo. “Muito antes da lei, a questão da criação de cotas e ações afirmativas era uma demanda bastante importante do movimento social negro, é uma luta que era histórica” (informação verbal - ENTREVISTA 05).

Embora houvesse a pressão, vinda de fora da comunidade acadêmica, os dados empíricos apontam que, antes de ser objeto de exigência legal, o tema das ações afirmativas era inexistente junto à administração da UFPEL (informação verbal - ENTREVISTA 01; 02; 05; 06). A questão “pairava”, porém, nos corredores dos *campi* da instituição, através da ação do “Fórum Cotassim”

e, mesmo antes, de grupos ligados aos movimentos sociais negros, como os coletivos de alunos negros e negras “Negada” e “Quem Ri de Nós Tem Paixão”, este responsável pelas denúncias de fraude no sistema de cotas, em 2016 (ROSA, NUNES e LARRÉ, 2017). Estes grupos tiveram atuação destacada no processo de construção da questão dentro da Universidade, exercendo grande pressão junto à administração, apresentando demandas específicas e elaborando denúncias contundentes relativas à ocupação das vagas de cotas raciais por pessoas que não faziam jus à condição de sujeitos de direito das políticas de ações afirmativas. (informação verbal - ENTREVISTA 05; ROSA, NUNES e LARRÉ, 2017).

A lógica por trás destas políticas é que se proporcione condições para que pessoas que foram historicamente desfavorecidas possam competir em situação de igualdade com o restante da população, portanto não faz sentido que pessoas brancas sejam beneficiadas por cotas raciais. Dentre a argumentação desenvolvida no debate sobre cotas, uma das narrativas defende que “a universidade ganha com a presença destas pessoas, ela se torna mais completa, mais diversa, mais rica, na questão dos conhecimentos” (informação verbal - ENTREVISTA 05), em harmonia com Massey (2004), que considera que esta linha é um dos “argumentos fortes” no debate sobre ações afirmativas. Desenvolvendo mais esta narrativa, o autor reflete que ações afirmativas promovem ganhos tanto para os sujeitos de direito das políticas, como para as organizações que os recebem, pois “a sociedade pode ser mais rica, mais cheia de recursos, e mais em paz consigo mesma, quando todos estão incluídos” (MASSEY, 2004, p. 794). De acordo com este autor, nos Estados Unidos da América:

Trinta e cinco anos de ações afirmativas provêm ampla evidência de que o preço das discriminações positivas pode, de fato, ajudar a conquistar o futuro que planejamos. Não apenas indivíduos se beneficiam, mas as instituições e organizações com os quais eles se envolvem tornam-se mais reflexivas de uma grande variedade de talentos, perspectivas e experiências, como resultado das ações afirmativas (IDEM).

Esta narrativa, que destaca a perspectiva de que políticas de ações afirmativas servem para construir um futuro melhor e que a própria universidade tem muito a ganhar com estas ações, explica também a

importância dos procedimentos que visam controlar o acesso às cotas raciais. A ocupação destas vagas por pessoas que não são sujeitos de direito destas políticas deturpa o propósito das ações afirmativas - assume-se o desgaste e os desafios decorrentes, sem que sejam auferidos os benefícios resultantes da promoção da diversidade e da igualdade material.

Reside aí a importância das denúncias de fraudes no sistema de cotas, feitas pelo movimento estudantil da UFPel. Os “coletivos”³⁰ exerceram grande pressão junto à administração da instituição e fizeram a questão emergir e se tornar algo que as autoridades não pudessem ignorar. “Eles não tiveram escolha” (informação verbal - ENTREVISTA 03), diz um membro do coletivo “Quem Ri de Nós Tem Paixão”, referindo-se à reitoria em exercício da UFPel em 2016, quando foram feitas as denúncias de fraudes - primeiro, a mais notória, relativa ao curso de Medicina, e, logo após, aos cursos de Direito e História.

Um dos entrevistados remete sua própria participação neste processo à proximidade que mantinha com membros do “Coletivo Negada”, ressalta o protagonismo dos alunos na luta por cotas na UFPel e afirma que “o movimento estudantil pautou muito essa questão da lei de cotas” e que antes da lei 12.711 “já teve lutas na UFPel pela questão de cotas (...) o Coletivo Negada, que era formado por alguns estudantes, começou a provocar algumas discussões sobre a questão de cotas” (informação verbal - ENTREVISTA 05). O que estes movimentos estudantis combatiam era exatamente o “racismo institucional presente na UFPel” (ROSA, NUNES e LARRÉ, 2017, p. 228). Este cenário fez com que os coletivos “(exigissem) da UFPel o monitoramento da lei de cotas, no que diz respeito à autodeclaração dos candidatos” (IDEM).

De acordo com a narrativa desenvolvida pelos participantes, destaca-se as dificuldades encontradas pelos negros de baixa renda na sua formação e a má qualidade do ensino básico a que têm acesso. Por isso, esta parcela da população tem dificuldades em competir, em condição de igualdade, com membros de outros grupos mais privilegiados, nos processos seletivos para uma universidade pública.

³⁰ Para esclarecer: O “Coletivo Negada” era ativo durante a “construção” da questão em si, nos períodos que antecederam a aprovação da lei 12.711 e desdobramentos subsequentes; O “Quem Ri de Nós Tem Paixão” é mais recente e foi responsável pelas denúncias, em 2016

Assim, somente a aplicação de políticas de ações afirmativas e sua efetiva incidência sobre os sujeitos intentados originalmente podem promover o acesso à educação.

Quando a gente exclui esses que não seriam sujeitos de direito, é aquele que o avô é negro, o bisavô é negro, mas se tu visualizar aquela pessoa, jamais ela sofreria racismo, e quando as políticas de ações afirmativas são instituídas, elas são instituídas para colocar aqueles que seriam privados de ter acesso à universidade, por conta do racismo, por conta de diferenças raciais. Estas pessoas, não são as pessoas que têm as maiores notas, porque se a gente faz um vestibular, uma prova, vamos ter os melhores classificados, que vão estar nas melhores escolas (...) Estes vão ser os primeiros a aparecerem (informação verbal - ENTREVISTA 02);

As denúncias feitas pelo coletivo de alunos foram episódios importantes no processo analisado nesta dissertação, pois forçaram a instituição a abordar a questão e escancararam o problema relativo à identificação dos sujeitos de direito das cotas raciais, um dos pontos levantados pelos oponentes como mais problemático na aplicação de políticas de ações afirmativas (FERES JÚNIOR e DAFLON, 2015; ROUANET, 2008). Até então, para acessar as cotas raciais, bastava ao ingressante assinar um termo de autodeclaração de etnia. As denúncias impeliram a UFPel a tratar desta questão.

Frente ao desafio referente à identificação dos sujeitos de direito das cotas raciais, a Universidade instituiu uma comissão de avaliação das declarações de etnia, estabeleceu suas competências, e vem, desde então, aperfeiçoando seus procedimentos. A Comissão de Controle na Identificação do Componente Étnico-Racial (CCICE), constituída em 2017 (UFPEL, 2017a), é composta por membros internos da UFPel, representantes dos estudantes, membros externos, representantes da Ordem dos Advogados do Brasil, Prefeitura Municipal de Pelotas e da sociedade civil.

Rosa, Nunes e Larré (2017) realizam uma abrangente análise da institucionalização das políticas de ações afirmativas na UFPel, no período entre 2013 e 2017, abordando a instauração do processo seletivo específico para indígenas e quilombolas, a ocupação das vagas reservadas para cotistas, a criação da comissão de heteroidentificação e a atuação da instituição frente à denúncia de fraude nas cotas raciais, no curso de Medicina. De acordo com estes autores, o número de pessoas com fenótipo branco assumindo vagas

destinadas às cotas raciais motivou a então CAPE a estabelecer o critério da identificação étnico-racial como requisito para o acesso por esta modalidade (ROSA, NUNES e LARRÉ, 2017, p. 228-229). De forma geral, este estudo demonstra a amplitude de ações afirmativas e procedimentos adotados para garantir o devido provimento das vagas destinadas às reservas social e racial, como as políticas de permanência para alunos indígenas e quilombolas, o aperfeiçoamento dos procedimentos de verificação de etnia e a necessária integração de diferentes setores da universidade, demonstrando o alcance das políticas de ações afirmativas na UFPel e a presença deste tema dentro dos mais diversos ambientes da instituição.

A UFPel instituiu o sistema de cotas em 2013, “em resposta à Lei nº 12.711 (...) Nesse ano foram reservadas 40% das vagas para estudantes cotistas” (ROSA, NUNES e LARRÉ, 2017, p. 217). Além de tratar-se de uma estrita exigência legal, de acordo com os entrevistados, a implementação do sistema de cotas foi resultado da ação organizada do movimento social negro em conjunto com os participantes que formaram o “Fórum Cotassim” - “Foi pressão da sociedade civil para que a lei federal existisse, e depois, quando a lei foi instituída, foi pressão para que ela fosse cumprida pela UFPel” (informação verbal - ENTREVISTA 02) - e a decisão de reservar um percentual acima do mínimo exigido por lei, foi baseada na construção de uma narrativa que aponta a necessidade da reparação com os segmentos discriminados, de adequação com a lei e com as práticas de outras universidades públicas, destacando o papel da população negra na formação da cidade de Pelotas e da própria UFPel (UFPEL, 2012a; informação verbal - ENTREVISTA 01).

O contexto de discriminação social e racismo institucional reflete o que um informante chama de a “invisibilidade do negro nos espaços de poder” (informação verbal - ENTREVISTA 01), o que os proponentes da questão relacionam ao processo histórico de construção da sociedade brasileira e à forma como os negros foram tratados - excluídos, marginalizados, relegados a espaços de subalternidade (NUNES, 2015). Assim, configurou-se um cenário que só recentemente passou a ser objeto de políticas públicas, que é um cenário no qual os negros não ocupam lugares de destaque na sociedade, e, assim, não produzem referências para os seus pares mais jovens. Estes, por

sua vez, desprovidos de exemplos, não se consideram parte das estruturas de poder e não vislumbram acesso a elas (informação verbal - ENTREVISTA 02).

A falta de referências em espaços de poder e posições destacadas da sociedade, assim como, simplesmente, de exemplos familiares que os induzam a acreditar na educação como forma de mobilidade social, faz com que grande parte da população negra sequer considere a possibilidade de chegar a uma universidade, e que outros, quando conseguem fazê-lo, tenham dificuldade de conviver no ambiente acadêmico, ou acabem sendo desmotivados, por encontrarem grandes dificuldades relacionadas à baixa qualidade do ensino básico a que tiveram acesso (informação verbal - ENTREVISTA 02). Defendem os proponentes do debate sobre ações afirmativas, que, diante dessa realidade, qualquer noção de justiça deve ser entendida com base no princípio da equidade, e que a simples aplicação de uma meritocracia linear jamais proporcionará oportunidades para a grande maioria da população negra.

Se a gente pensar no direito à educação e pensar que o acesso ao ensino superior é um mecanismo importante de ascensão social, de conquista da cidadania, a questão das ações afirmativas é fundamental pra romper com a lógica de desigualdade (informação verbal - ENTREVISTA 05).

Esta construção constitui a base para a argumentação dos proponentes em favor da política de ações afirmativas. Conforme as oportunidades surgiram, novas narrativas foram utilizadas para conectar o problema reconhecido pela UFPel às propostas de solução apresentadas. “Invisibilidade do negro nos espaços de poder”, porcentagem ínfima de professores negros na instituição e dificuldades econômicas, para embasar a proposta de cotas na pós-graduação, e dificuldades culturais para embasar políticas referentes a indígenas e quilombolas, por exemplo, foram narrativas complementares construídas pelos participantes (informação verbal – ENTREVISTA 01; 02; 04; 05; 06; 07).

Ao longo do desenvolvimento do processo que se analisa nesta seção, inicialmente protagonizado pelo movimento social negro, diversas representações uniram-se à causa das ações afirmativas, desenvolveram propostas e materializaram diversas de suas demandas. De fato, durante esta construção, evidencia-se, principalmente pelas decisões e conteúdos materiais

do processo, a presença da questão das ações afirmativas na agenda da UFPel, construída por diversos atores - sociedade civil, movimento estudantil, servidores da Universidade:

Cada geração vai conseguindo ascender mais um pouquinho. Tu conhecendo a política como funciona, tendo um conhecimento mais profundo, tendo acesso a algumas representações políticas, tu consegue mudar a realidade. Chegamos a um nível em que temos pessoas brancas e negras que convivem no mesmo espaço, no caso a universidade, passam a ter vivências diferentes, e algumas que discordam da situação, como vinha acontecendo na UFPel, onde o poder era totalmente branco (informação verbal - ENTREVISTA 02).

A análise profunda da construção da questão também comprova a ocorrência de toda uma sucessão de debates e discussões, que revelam a complexidade dos aspectos processuais da construção de uma política que aborde um temas tão sensível como discriminação racial. “O fato de ter uma lei não significa que, na Universidade, não encontramos resistências, que alguns setores não se contrapusessem a essa ideia da criação de cotas e ações afirmativas” (informação verbal - ENTREVISTA 05).

Após aprovar sua política de cotas, em virtude da exigência legal e no limite do prazo temporal disponível, a UFPel rapidamente passou de “atrasada” à referência na questão das ações afirmativas:

Foi um assunto que foi crescendo, foi ganhando espaço cada vez maior dentro da assistência estudantil, do gabinete do Reitor (...) se houve, no início, uma demora na implementação dessa política, em dois anos, a UFPel saiu da última universidade a institucionalizar essa política, disto se tornou uma universidade referência (informação verbal - ENTREVISTA 04).

Uma vez exigida pela lei, a UFPel não apenas implementou o seu sistema de cotas, como o fez em um percentual além do que a lei determinava, e, desde então, passou a instituir diversas políticas de ações afirmativas, as quais ensejam as hipóteses desta pesquisa. Daí pode-se inferir o reconhecimento de um problema passível de tornar-se objeto de um plano de ação material pela instituição, e, assim, a presença da questão das ações afirmativas na agenda da UFPel.

5.3 Considerações finais do capítulo

Nesta primeira análise dos dados empíricos, com um enfoque geral sobre o objeto, conclui-se, pela revisão bibliográfica sobre ações afirmativas e a análise dos argumentos pró e contra estas políticas, que a questão envolve grande complexidade e parece ensejar mais dúvidas à medida que aprofunda-se: políticas de ações afirmativas são necessárias? Da forma como são implementadas, são justas? Os contemplados, de fato, são aqueles que a política intentou, na sua origem? Ou integrantes de grupos minoritários já devidamente inseridos na sociedade beneficiam-se às custas dos brancos de baixa renda? Os sujeitos intentados são sequer alcançados por estas políticas?

Responder a todas estas perguntas não faz parte do objetivo desta dissertação, porém, com elas, é possível “pintar o quadro” geral de um debate sobre ações afirmativas em uma universidade pública e permitir o melhor entendimento sobre todas as questões potenciais que envolveram a implementação destas políticas na UFPel.

Esta instituição sentiu “na pele” as dificuldades decorrentes da complexidade destas questões. Cerca de três anos após a implementação do seu sistema de cotas, uma denúncia de fraude, de repercussão internacional, abalou a universidade. Desgaste na imagem da instituição, ações judiciais e custos econômicos podem ser alguns dos desafios decorrentes da implantação de uma política de ações afirmativas. Porém, além de ser uma exigência legal, consagrada por entendimento do STF, a questão das ações afirmativas estava na agenda da UFPel. Não só a suposta fraude foi abordada, como a universidade seguiu instituindo políticas no mesmo sentido, tornando-se inclusive uma das pioneiras no Brasil a adotar sistema de cotas na pós-graduação.

A seguir, somando-se a esta triangulação entre dados empíricos obtidos em campo de pesquisa e dados secundários, obtidos mediante análise documental e revisão bibliográfica, aplica-se uma análise específica, relacionando os resultados da pesquisa diretamente ao referencial teórico da dissertação - a dimensão das ideias, e os três “eixos” de análise: imagem de política, janela de oportunidade, e empreendedor de política.

6. Aplicação dos eixos analíticos: Enquadrando o processo

Uma vez promovida a devida inserção na questão das ações afirmativas e abordados os principais desdobramentos que decorrem deste debate, pode-se, finalmente, empregar a literatura sobre formação de agenda diretamente sobre os dados empíricos.

Entrevistas, documentos e bibliografia serão, a partir deste momento, abordados diretamente sob o ponto de vista do papel das ideias na formulação das políticas e dos três “eixos analíticos”. A proposta é analisar o processo como um todo, com ênfase em cada um destes enfoques. A dimensão das ideias é uma dimensão conceitual mais ampla, pois parte-se do pressuposto de que “as ideias importam” e todos os eixos analíticos, de alguma forma, comportam o papel das ideias em seus conceitos. A imagem de política é construída a partir de ideias; a conexão entre os fluxos, que causa a abertura da janela de oportunidade, é feita através de histórias causais suportadas por ideias; e a atuação dos empreendedores de política é baseada nas ideias destes atores (BARCELOS, 2015; KINGDON, 2014; BAUMGARTNER e JONES, 1993; STONE, 1989).

Portanto, a primeira aplicação a ser estudada é referente à dimensão das ideias e seu papel na formulação das políticas de ações afirmativas da UFPel – quais histórias causais e narrativas foram construídas, como foram recebidas pelas autoridades da instituição e se basearam a tomada de decisão.

A seguir, propõe-se “passar” os dados empíricos ao redor de cada um dos eixos analíticos e assim identificar sua aplicação ao processo. Será analisada a construção do arranjo institucional que caracteriza o conceito de imagem de política, e a percepção e atuação dos participantes que caracteriza a ocorrência da janela de oportunidade e sua qualificação como empreendedores de política.

6.1 O papel das ideias na construção da questão das ações afirmativas na UFPel

Por “papel das ideias”, na literatura sobre formação de agenda, entende-se a influência de ideias, discursos, narrativas e argumentos em processos de formulação de políticas, convencimento de autoridades e na tomada de decisão. Barcelos (2015), em estudo sobre o “papel das ideias na construção de políticas públicas”, considera como seu “questionamento teórico geral” o “lugar das ideias na construção de subsistemas de política pública e nos processos de formação, estabilidade e mudança na agenda”, portanto, parte do pressuposto de que “as ideias importam” (BARCELOS, 2015, p. 34). Por este viés, chama-se atenção para a possibilidade de “imperativos cognitivos” nortearem a ação das pessoas, ao contrário da simples obediência à hierarquia e aos ritos institucionais ou da possibilidade de seguir um caminho lógico-racional pré-estabelecido. Em um estudo em uma organização, pode-se enfatizar o plano institucional, a burocracia, os atores, o poder, entre outras abordagens. Neste trabalho, o foco são as ideias.

Em termos gerais, os dados analisados revelam alguns pontos relativos ao papel das ideias no processo: a partir de uma ocorrência do mundo da política (“*politics*”), proponentes apresentaram demandas à administração da UFPel, expandindo o escopo da proposição legal através de suas narrativas; a construção de uma “história causal” relacionando a ausência de determinadas representações no ambiente acadêmico a um processo estrutural de discriminação; importância de processos de persuasão junto às autoridades; utilização de argumentos técnicos e “irrefutáveis”, para promover o convencimento; entres outras possíveis interpretações.

De acordo com Stone (1989) e seu conceito de “definição de problema”, o “processo de construção de uma imagem que atribua causa, culpa e responsabilidade” (STONE, 1989, p. 282). Por este conceito, considera-se que o reconhecimento de uma condição determinada como problema a ser tratado por uma instituição depende da construção de uma narrativa que relacione a ocorrência de uma condição indesejada a um comportamento ou omissão

humana. Conforme Stone (1989), os proponentes de uma questão irão preferencialmente relacioná-la a um comportamento intencional, e, eventualmente, ao resultado inadvertido ou acidental do comportamento de alguém ou algum grupo.

Pela pesquisa empírica, pode-se identificar a construção da narrativa segundo a qual a implementação de ações afirmativas na universidade pública é um direito da população negra, devido à sua condição social, política e econômica desfavorável. Esta, por sua vez, de acordo com a “história causal” desenvolvida, é relacionada a um processo de estruturação da sociedade brasileira, desde a época da colonização, pela qual aquela população foi alijada dos espaços de poder e relegada a uma condição de sub-humanidade, exposta à discriminação e a uma das mais cruéis expressões do comportamento humano - a escravidão (informação verbal – ENTREVISTA 01; 02; 03; 05). Esta mesma narrativa, adaptada para o contexto histórico referente, foi utilizada também para apoiar as demandas de indígenas e quilombolas (UFPEL, 2015a).

Um dos informantes afirma que a condição desfavorável dos negros “é uma questão histórica, consequência de uma história de explorado e exploradores” (informação verbal - ENTREVISTA 02). Um entrevistado, militante do movimento estudantil dentro da UFPel, afirma de forma mais explícita:

O racismo é institucional, (...) é uma parada que foi fundada lá atrás, que tu não tem que ficar falando sobre isso, já existem mecanismos automáticos que vão excluir o negro, questão de renda, questão de menor acesso, questão da violência, que o negro seja marginalizado, são coisas que foram fundamentadas lá atrás, que se reproduzem, (...) a roda continua girando desde o fim da escravidão, desde o pós-abolição, lá foi fundamentado toda a exclusão social, todo o aparato social que exclui o negro (informação verbal - ENTREVISTA 03).

Outro participante, que atuou diretamente no processo de convencimento das autoridades da Universidade, destaca que:

Em que pese que as pessoas que aqui estejam, na quarta geração pós-abolição, 130 anos da abolição, não sejam diretamente responsáveis pelo flagelo da escravidão, elas pontualmente se beneficiaram, se beneficiam, e gozam de privilégios, que os grupos que foram sub-humanizados, não gozam. (informação verbal - ENTREVISTA 01).

Esta ideia de compensação ou reparação direta por um dano causado aos negros, no passado, é refutada por parte da bibliografia, pela alegada inexistência de uma relação direta entre as pessoas que compõem a sociedade hoje e os fatos ocorridos no passado. Ou seja, responsabilizar pessoas do presente por atos de um passado remoto, que elas não praticaram, não seria justo. Bayma (2012) afirma que:

O problema da adoção dessa teoria (compensatória) para justificar a imposição de políticas afirmativas é que se afigura deveras complicado responsabilizar, no presente, os brancos descendentes de pessoas que, em um passado remoto, integravam a aristocracia. (...) Culpar pessoas inocentes pela prática de atos dos quais discordam parece promover a injustiça, em vez de procurar alcançar a equidade. Assim, a teoria compensatória não poderia ter espaço quando os indivíduos que são tratados como um grupo — o dos descendentes dos antigos senhores escravocratas — não endossaram as atitudes em relação às quais serão responsabilizados ou, então, não exerceram qualquer tipo de controle em relação a elas. (BAYMA 2012, *s.p.*)

Seguindo a mesma lógica, Massey (2004) considera que a narrativa da "reparação por uma injustiça do passado" é uma das "teorias fracas" na defesa das ações afirmativas:

Reparações podem ser buscadas por pessoas que não tenham nenhuma conexão com aqueles lesados no passado, além da cor da pele. Aqueles a quem seria imputada a reparação argumentam que não foram eles, ou sequer seus antepassados, que cometeram os crimes da escravidão (MASSEY, 2004, p. 787).

Assim, evidencia-se uma contradição entre a bibliografia e os depoimentos dos informantes, pois a narrativa da reparação é uma das principais expressões do papel das ideias do processo. Ainda que Massey (2004) refira-se ao contexto norteamericano e componha a sua explicação com a consideração de que muitos brancos poderiam, por sua vez, buscar reparação contra injustiças cometidas contra sua nacionalidade, e que essa condição não se aplique à realidade brasileira, Bayma (2012) afirma que "mesmo os pesquisadores que se posicionam a favor das ações afirmativas costumam ter uma visão crítica da justificativa dos programas, por meio de argumentos compensatórios" (BAYMA, 2012, *s.p.*).

Em sua construção acerca de uma lógica de reparação, os entrevistados nesta pesquisa defendem que os brancos de hoje gozam indiretamente de benefícios decorrentes da época da escravidão:

As pessoas que aí estão não são responsáveis diretas, mas isso não as exime de gozar certos privilégios. Para além disso, e Pelotas é fundamental para essa análise, muitas pessoas que compõem determinadas castas, a 'pseudoelite' pelotense, além dos privilégios naturais de uma vida com pouca hostilidade, entre outros privilégios, detêm o privilégio da monopolização do capital econômico - em Pelotas se restringe ao capital imobiliário - herdaram imóveis, da época da pujança, e multiplicaram esses imóveis, porque tiveram uma base rica, e isso foi passando de geração em geração (informação verbal - ENTREVISTA 01).

Assim como que os reflexos da escravidão são inerentes aos negros de hoje, mesmo que não tenham sofrido diretamente esta injustiça - "Eu não fui escravizado, mas eu descendo daqueles que foram e eu carrego as consequências do que aconteceu com eles (...) se não existissem ações afirmativas eu provavelmente não estaria na universidade" (informação verbal - ENTREVISTA 03). Neste sentido, outro relato confirma a importância atribuída pelos participantes exatamente à ideia da reparação: "(Uma) questão fundamental era compreender as ações afirmativas, especialmente para a população indígena e para a população negra, como uma reparação histórica" (informação verbal - ENTREVISTA 05).

De qualquer forma, em contraposição direta à bibliografia ou não, os informantes baseiam sua argumentação na "história causal" que relaciona a escravidão e as consequências dela à implementação de políticas de ações afirmativas na universidade pública. As causas para a necessidade destas políticas, sob esse ponto de vista, são as consequências sociais do período da escravidão e políticas subsequentes que discriminaram sistematicamente os negros. Os depoimentos que explicitam esta narrativa conectam a estruturação da sociedade brasileira à "invisibilidade dos negros nos espaços de poder" (informação verbal – ENTREVISTA 01), à baixa representação negra no ensino superior (informação verbal – ENTREVISTA 02; 03) e à existência de uma "dívida da sociedade brasileira em relação a esses grupos sociais" (informação verbal – ENTREVISTA 05).

Para ilustrar o quão natural é esta relação para os participantes, pode-se citar repetidas vezes nas quais um dos entrevistados se refere à “reparação” quase como um sinônimo para “ações afirmativas”, ou como uma propriedade inerente a estas ações:

Percebemos a necessidade de rearticular o Conselho da Comunidade Negra. (...) Muito incentivados por esses novos debates, e já percebendo a necessidade de ações de reparação na UFPel (...)

Os argumentos foram determinantes para que as pessoas percebessem a necessidade da reparação, (...) e materializar a reparação naquele momento se traduziria através da aprovação do percentual mais elevado do que previa a lei. (informação verbal - ENTREVISTA 01).

Neste exemplo, o informante se refere ao momento no qual a política de cotas da UFPel foi aprovada, em “percentual mais elevado do que previa a lei”. Sob o viés do “papel das ideias”, a ênfase recai sobre a argumentação utilizada naquela oportunidade. Este informante, participante fundamental no momento em questão, descreve a narrativa que, em suma, foi utilizada para convencer as autoridades da UFPel a adotar o sistema de cotas no percentual de 40%:

As características peculiares da cidade de Pelotas. Um arcabouço de argumentos, que versou desde a contribuição do negro para a formação da cidade e da Universidade, da existência de reserva de vagas, desde muito tempo, para outros grupos sociais, que não os negros, a saber, a “lei do boi”; (...) enfim, os argumentos foram determinantes para que as pessoas percebessem a necessidade da reparação naquele momento (...) Falei por cerca de uma hora para o CONSUN, explicitando, de maneira cirúrgica, todos os argumentos que nos levavam a compreender que não havia outra possibilidade que não dar um passo maior do que aquilo que estava *ípsis litteris* na lei (...) valeu muito a opção, a vigília, essa exposição de argumentos (informação verbal - ENTREVISTA 01).

Outros depoimentos confirmam a utilização da história causal que relaciona a contribuição histórica dos negros para a cidade de Pelotas como argumento no debate sobre cotas na UFPel (informação verbal – ENTREVISTA 05; 07; 08):

Era uma das grandes questões, como a UFPel, que é uma universidade em uma cidade que tem toda uma tradição, uma história negra, nunca tinha desenvolvido políticas de ações afirmativas. Essa era uma das grandes questões que a gente pautava (informação verbal – ENTREVISTA 05)

Além desta narrativa e da ideia da reparação, os proponentes da questão argumentavam, no momento do debate sobre a implementação das cotas, que outras universidades já o tinham feito e que, em um contexto no qual este tema estava presente nas agendas nacionais, a UFPel deveria se “sensibilizar” e instituir também uma política de ações afirmativas (UFPEL, 2012a; informação verbal – ENTREVISTA 05; 07).

Na análise do papel das ideias no desenvolvimento desta política, observa-se a existência de uma concepção no sentido de que “era necessário construir uma política de cotas efetiva na Universidade, que garantisse um ingresso de qualidade, a permanência de qualidade” (informação verbal – ENTREVISTA 05), e assim confirma-se o pressuposto que enseja uma análise do papel das ideias em um processo que, em uma visão mais restrita, poderia ser resumido à existência da lei. Antes da existência de uma lei, há todo um histórico de construção, e mesmo com a lei aprovada garantindo o ingresso, os debates não se esgotam. “O fato de ter uma lei garante que tem uma obrigatoriedade, mas a forma como tu vai construir a política, vai ser objeto de vários embates, de várias disputas” (IDEM). A “definição do problema”, por sua vez, se deu especificamente pela narrativa de que uma política de cotas no ensino superior pode promover a ascensão social das populações que, de outra forma, continuariam relegadas à condições socioeconômicas desfavoráveis.

Se a gente pensar no direito à educação e pensar que o acesso ao ensino superior é um mecanismo importante de ascensão social, de conquista da cidadania, pra mim a questão das cotas e das ações afirmativas é fundamental pra romper com a lógica de desigualdade (IDEM)

Com a política de cotas aprovada e o tema da inclusão inserido na agenda da instituição, outros grupos, além do movimento negro, passaram a apresentar novas demandas às autoridades da UFPel. Representantes do “Fórum Cotassim” e do “Núcleo de Etnologia Ameríndia” propuseram diversas ações de inclusão e políticas afirmativas, baseados em narrativa semelhante àquela construída pelo movimento negro. Um dos documentos apresentados pelo “Cotassim” argumenta (e revela também a lógica da reparação como argumento importante a ser utilizado):

Vivemos evidentemente em uma sociedade discriminatória, que excluiu sistematicamente, que impôs sofrimento e dor a alguns estamentos, que criou chagas profundas e precisa de alguma forma reparar os erros cometidos e assumidos. A pobreza no Brasil tem cor: é negra, predominantemente.

E reivindica que 50% das vagas dos sujeitos de direito da “lei de cotas sociais” sejam destinadas a pretos, pardos e indígenas, com base na narrativa de que o principal sistema de ingresso na instituição é o SISU, que tem abrangência nacional, e portanto o índice do IBGE a ser utilizado como base para o recorte racial deve ser o nacional, que indica que mais da metade da população é formada por pretos, pardos e indígenas. Junto a esta demanda, o grupo apresenta a proposta de que 20% do total estabelecido para ingressantes pretos, pardos e indígenas seja reservado a indígenas, quilombolas e membros de comunidades tradicionais, além de salientar a necessidade de criação de processos seletivos alternativos para ingresso na UFPel, “evidenciada pelo fato de que alunos indígenas e quilombolas, cujo processo histórico, modos de vida e cultura escolar são tão diferentes” que eles encontram dificuldade em participar dos processos tradicionais de ingresso. Em seguida, no mesmo documento, são apresentadas diversas propostas de acolhimento e permanência, muitas das quais viriam a ser adotadas como políticas pela UFPel nos anos seguintes (UFPEL, 2015b; 2017f).

No momento em que a criação de vagas específicas para indígenas e quilombolas foi de fato aprovada, a argumentação específica foi desenvolvida mais a fundo: foi defendido que a proposta em questão “representava uma consolidação do processo iniciado pela política de cotas sociais”, que a legislação nacional de ações afirmativas “permite e incentiva novos espaços de acesso para grupos cuja possibilidade de ingresso na universidade é dificultada por diversas condições sociais e culturais” (UFPEL, 2015a, p. 1), e que a criação destas vagas “traduziria o grande compromisso (da UFPel) com a democratização do acesso à instituição e com a inclusão social dessas comunidades”. Na mesma oportunidade, o interlocutor em questão ainda aludiu à necessidade de adoção de uma “metodologia de seleção para o ingresso” e de medidas que promovessem a permanência daqueles alunos (IDEM, p. 2).

Identifica-se assim a construção de uma narrativa que inclui indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais no debate sobre ações afirmativas, traz argumentos e estatísticas que demonstram o contexto peculiar em que estas pessoas são criadas e educadas e chama atenção para a necessidade de acolhimento e acompanhamento destes estudantes, além de simplesmente possibilitar o seu ingresso (UFPEL, 2015a).

Conforme ressaltado em diferentes pontos desta dissertação, o processo analisado é fluido e contínuo. Nos estágios de finalização deste estudo, mais uma modalidade de política inclusiva foi aprovada na UFPel - a elevação do percentual de vagas para alunos que estudaram o ensino médio em escolas públicas, no sistema de ingresso Programa de Avaliação da Vida Escolar (PAVE), que corresponde a 20% do total de vagas na Universidade. Conforme consta do documento oficial, a decisão considera o estudo realizado pelo Projeto de Ensino - Grupo de Estudo do Centro de Engenharias Exatas Diversidade Afro Indígenas Brasileiras (ProEDAI), da UFPel, que demonstra que 94% dos estudantes de ensino médio da região de Pelotas estudam em escolas públicas. Assim, a UFPel aprovou o aumento gradual do percentual destinado a estes alunos, que era de 50%, para 75% em 2018, 80% em 2019 e 90% para 2020 em diante (UFPEL, 2018e). Na construção desta proposta, além dos dados apresentados pelo ProEDAI, em audiência pública na câmara dos vereadores de Pelotas, em 14 de agosto de 2018, foi relacionada a realidade do ensino básico público brasileiro à narrativa das condições sociais desfavoráveis das populações discriminadas, as quais em grande maioria estudam em escolas públicas (PELOTAS, 2018c).

De acordo com a tipologia de Stone (1989), a narrativa construída pelos proponentes da questão das ações afirmativas na UFPel se encaixa no campo da ação propositada, mas pode-se debater se trata-se de causa intencional ou inadvertida. De acordo com a autora, se a condição dos negros e demais grupos excluídos for considerada resultado de uma omissão, negligência ou falta de cuidado, trata-se de uma causa inadvertida do comportamento humano; se for considerada resultado de uma agressão, opressão ou conspiração, trata-se de uma causa intencional (STONE, 1989, p. 285). Um dos informantes fala explicitamente em “omissão”, mas mesmo neste caso há de se ponderar sobre a fluidez de raciocínio do entrevistado e sobre a

aplicação de conceitos teóricos à realidade social - mesmo que use o termo “omissão”, sua fala remete à responsabilização de um grupo pelo problema social e parece aproximar-se mais do que Stone (1989) considera “causa intencional” do que “causa inadvertida”.

Aqueles que sempre detiveram o poder são responsáveis pela reprodução dessa hegemonia. Então, sim, há um grau de responsabilidade, por parte de quem reproduziu este poder. Se isto foi intencional... Na verdade, prefiro dizer que houve uma omissão, no sentido da não preocupação com uma sociedade mais equânime; quando os grupos de elite não pensam na estruturação de uma sociedade mais equânime, não tomam medidas para isso, estão se responsabilizando por omissão (informação verbal - ENTREVISTA 01).

Outros entrevistados são mais diretos, relacionando explicitamente a condição que ensejou a “definição do problema” da discriminação na UFPEl à ação intencional de um grupo dominador sobre um dominado - aquele, privando este do acesso à educação, para garantir o controle sobre sua mão de obra a um baixo custo, e assim manter-se no poder (informação verbal - ENTREVISTA 02); ou à existência de um “sistema que exclui o negro”, cuja “normativa é que a universidade seja branca” (informação verbal - ENTREVISTA 03).

Quando perguntados diretamente sobre “qual(is) ideia(s) baseia sua ação” ou “qual(is) ideal(is) defendem”, os informantes citam diferentes pontos, os quais, de certa forma, exprimem o âmbito de sua atuação no processo: “Erradicação de todas as formas de discriminação” (informação verbal - ENTREVISTA 01); “democratização da Universidade” (informação verbal - ENTREVISTA 05); “justiça social” (informação verbal - ENTREVISTA 03); “consciência política” (ENTREVISTA 07); “resistência, estratégia, sobrevivência” (informação verbal - ENTREVISTA 02). Indagados especificamente sobre a ocorrência e a efetividade de ideias, argumentações, narrativas e processos de persuasão junto às autoridades na construção da questão, os informantes são unânimes em afirmar que estes foram expedientes importantes utilizados no processo, principalmente em momentos de tomada de decisão, mas que suas demandas somente foram consideradas no contexto pós-aprovação da lei nº 12.711. Nos momentos decisivos, os entrevistados destacam a necessidade de apresentar dados concretos e argumentos

irrefutáveis para que suas propostas sejam aceitas (informação verbal – ENTREVISTA 01; 02). Na construção anterior, para que essas questões fossem levadas à pauta, a ocorrência de ideias no processo pode ser identificada principalmente pela construção da narrativa da condição social desfavorável do negro.

Esta narrativa atribui o problema social em questão a uma cadeia complexa de causalidade, o que, segundo Deborah Stone, não é a estratégia mais efetiva no mundo da política (*“politics”*), pois “não oferece um ponto específico de controle, um candidato para ser responsabilizado por um problema”. A autora afirma que esta é uma tendência da ciência política, enquanto que no “mundo real da política”, busca-se por “causas simples e imediatas” (STONE, 1989, p. 289). Na construção dos entrevistados, a atribuição de culpa se dá de forma difusa - a responsabilidade é alocada para um processo histórico ou uma estrutura de poder, sem que se aponte nominalmente alguém ou algum grupo (informação verbal – ENTREVISTA 01; 02; 05). Em outras palavras, a responsabilidade é atribuída a uma “causa complexa”, o que a autora considera que “não é muito útil na política” (STONE, 1989, p. 289).

Esta e outras possíveis contradições observadas, quando comparados os dados empíricos com as teorias sobre formação de agenda, podem ser atribuídas às características dos processos de formulação de políticas. Como destacado por Cohen, March e Olsen (1972) e Kingdon (2014), trata-se da análise de processos fluidos, complexos, repletos de incerteza e ambiguidade. As tipificações e categorizações teóricas são esforços realizados para possibilitar um melhor entendimento destes processos. Porém, o campo de análise é o mundo real e suas construções e interações sociais, portanto, não seria razoável esperar que todos os comportamentos, falas e narrativas analisadas se encaixassem perfeitamente em uma “caixa” teórica correspondente. O propósito desta análise do “papel das ideias” no processo foi identificar a influência de discursos, argumentos e narrativas e validar ou não a hipótese de pesquisa de que “as ideias importam” no processo. A partir dos resultados, pode-se concluir que sim.

6.2 A aplicabilidade dos eixos analíticos

Além da análise específica sobre o “papel das ideias” no processo em questão, o referencial teórico foi aplicado, até aqui, de forma genérica. Estudou-se o processo de construção e ascensão da questão das ações afirmativas na Universidade Federal de Pelotas sob o prisma das abordagens sobre formação de agenda. Na seção anterior, ajustou-se mais a lente analítica, para identificar o “papel das ideias” no processo em questão.

A partir desta seção, propõem-se análises mais específicas. Já realizada a análise do processo visando identificar o “papel das ideias”, foca-se ainda mais especificamente a lente analítica pela qual se enxerga o objeto empírico. Passa-se agora a examinar o processo sob os três “eixos analíticos” da pesquisa, ao redor dos quais o processo é passado em análise.

6.2.1 Imagem de política

A partir da adoção do pressuposto de que “as ideias importam”, passa-se a analisar a incidência, no processo de ascensão da questão das ações afirmativas, de uma das principais expressões do “papel das ideias” em um processo pré-decisório - o conceito de “imagem de política”, de Baumgartner e Jones (1993).

Imagem de política é a forma “como uma política é entendida e discutida” (BAUMGARTNER e JONES, 1993, p. 25). Elaborando mais, imagens de política são “ideias que sustentam os arranjos institucionais, permitindo que o entendimento acerca da política seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade, e contribuindo para a disseminação das questões” (CAPELLA, 2006, p. 40).

De acordo com o que foi explicado detalhadamente no referencial teórico desta dissertação, imagens de política são construídas por participantes de um processo de formulação de política através de uma composição de informação empírica e apelo emocional e ensejam um determinado enquadramento, entre vários possíveis, sobre uma questão. Ao se estudar a fundo este conceito, os desdobramentos também envolvem as noções de expansão de conflito, mobilização de viés e arenas institucionais (BAUMGARTNER e JONES, 1993). Nesta subseção, os dados da pesquisa empírica serão analisados sob este ponto de vista.

A partir da análise, não se conclui que tenha sido construída, conscientemente, uma imagem referente às políticas de ações afirmativas na Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Os informantes remetem sua participação no processo a uma questão de justiça social, democratização e erradicação de discriminações, atribuindo, aparentemente, sua ação a algo que entendem como uma “causa nobre”, algo inquestionável. Sob o ponto de vista da literatura sobre formação de agenda, questões de política não possuem esta característica inquestionável, que lhes faz ser naturalmente um problema de política. Se, por um lado, os participantes entrevistados tratam como inegável o direito dos grupos desfavorecidos socialmente de terem possibilidades especiais de ingresso em uma universidade pública, por outro lado, oponentes

desta questão poderiam argumentar que o Estado e as instituições públicas não devem intervir neste ingresso, que a sociedade tem a capacidade de se autorregular, que as universidades públicas devem primar somente pela excelência de produção e de seu corpo discente, e que em um ambiente de livre concorrência, aqueles mais merecedores hão de conquistar o acesso à universidade pública.

Como foi visto na seção que tratou da revisão bibliográfica sobre ações afirmativas e da construção desta questão na UFPel, o primeiro enquadramento “venceu” este debate, considerando-se que o entendimento do poder judiciário e a normatização de políticas neste sentido, pelo legislativo, configuram a vigência desta visão de cunho progressista. Mas, sob o ponto de vista da formulação de políticas, considerando todas as possibilidades dos processos pré-decisórios, é evidente que, mediante a existência de uma coalizão determinada no congresso nacional, de uma composição diferente no STF, da ocorrência de algum evento catalisador da opinião pública, de uma mudança de enfoque adotada pelos veículos de comunicação de massa, ou outras possibilidades, o entendimento vigente sobre políticas afirmativas poderia ser completamente diferente, mesmo que as condições sociais permanecessem exatamente as mesmas.

Assim, a forma como as políticas de ações afirmativas são entendidas e discutidas está pautada pela questão da distribuição de recursos, da reparação, da igualdade material e da busca proativa pela consolidação dos direitos sociais. Há de se ponderar se os proponentes dessa questão na UFPel tenham considerado outras visões, mas, questionados diretamente sobre enquadramento ou mobilização de viés, nenhum dos entrevistados revelou que esta estratégia tenha sido utilizada de forma organizada. O que pode se depreender, da narrativa construída, analisada na seção sobre o “papel das ideias”, que relaciona a necessidade de ações afirmativas ao contexto histórico no qual negros, indígenas, quilombolas e outros grupos discriminados estão inseridos, é que os proponentes da questão compartilham a imagem segundo a qual o Estado brasileiro e suas elites, durante séculos, excluíram essas populações dos espaços de maior prestígio social, e que, portanto, elas detêm o direito à reparação (informação verbal – ENTREVISTA 01; 02; 03; 05).

A construção de uma imagem de política remete ao desenvolvimento de uma história causal, e, considerando outras narrativas, a disputas argumentativas. No momento em que o sistema de cotas foi implementado na UFPel, o debate ocorreu no âmbito do Conselho Universitário da instituição, com um dos representantes do movimento social negro destacando logo de início os “vários problemas que o negro passa em nosso país” e que a formulação da proposta do sistema de cotas havia sido discutida com a participação de setores da Universidade, da sociedade civil e com “professores de outras universidades onde já utilizavam o sistema de cotas” (UFPEL, 2012a, p. 4). Estes seriam os principais enquadramentos mobilizados pelos proponentes neste debate - a reparação e a adequação com a lei e com as práticas das outras universidades federais.

Após as primeiras indagações dos conselheiros presentes àquela reunião, foi salientada a “história do negro na cidade de Pelotas e o quanto esta foi construída com o trabalho dos negros”, outro enquadramento destacado na pesquisa (UFPEL, 2012a; informação verbal - ENTREVISTA 01; 05; 07). Quando se debateu o percentual a ser adotado, foi feita uma explicação detalhada do número de vagas que, após os recortes sociais previstos na lei nº 12.711/12, ficariam de fato destinadas ao recorte racial, demonstrando que seria um número ínfimo de vagas para cada um dos segmentos contemplados. Estes foram os principais argumentos utilizados naquele debate para embasar especificamente a proposta de implementação das cotas em percentual acima do mínimo previsto na lei (UFPEL, 2012a).

Destas narrativas, depreende-se a construção de uma “imagem de política” com enquadramento na reparação, na adequação com a lei e com um “novo tempo”, no desenvolvimento de uma proposta devidamente fundamentada e na participação do negro na história da cidade de Pelotas (UFPEL, 2012a). Observa-se que o movimento social negro entende as ações afirmativas como um direito das populações discriminadas e uma obrigação do Estado e discute a questão nestes termos. A utilização dos verbos “exigir”, “cobrar” (informação verbal – ENTREVISTA 01), “dever” (UFPEL, 2012a), da expressão “dívida da sociedade brasileira” (informação verbal – ENTREVISTA 05) e as diversas menções à “necessidade de reparação” (informação verbal – ENTREVISTA 01; 03; UFPEL, 2012a) exprimem esta imagem.

No que se refere à disputa entre imagens, os argumentos contrários às propostas do movimento negro transmitem o entendimento das cotas como um “privilégio”, a partir do questionamento se “negros e pardos abririam mão de alguns privilégios para os indígenas” (UFPEL, 2012a, p. 6), entendendo-as como uma concessão às populações contempladas e transmitindo a ideia tão combatida pelos proponentes, das cotas como um benefício.

Mais especificamente, os argumentos utilizados remetem ao enquadramento da futilidade das cotas no ensino superior, devido ao despreparo dos alunos cotistas e à suposta incapacidade de se manterem na universidade. Por isso, destacou-se a “necessidade de melhorar o ensino fundamental e que a universidade também deveria trabalhar nesta direção (...) a administração deveria buscar no MEC política de apoio à educação básica” (IDEM, p. 7). Em uma linha de raciocínio semelhante, foi arguido que, devido à menor qualidade do ensino público, muitas famílias mantinham seus filhos em escolas privadas, “a custo de muito esforço e sacrifício”, e que a reversão de uma grande quantidade de vagas para alunos de escolas públicas “seria mudar todas as regras com o jogo andando” (IDEM, p. 9). Outros argumentos destacaram o “despreparo” da UFPel para receber tantos alunos cotistas e que o ingresso destes demandaria repercussões administrativas e orçamentárias e mudanças nos projetos pedagógicos. Sob este enquadramento, os oponentes, neste debate, dedicaram grande atenção ao “impacto” causado na instituição pelo ingresso dos alunos cotistas, à necessidade de “preparar a Universidade para receber estas pessoas”, em uma imagem revelada pelas repetidas menções à própria palavra “impacto”, além de “cautela”, prudência e “necessidade de tomar uma decisão mais tímida”, evidenciado um enquadramento que enfatiza os grandes custos que um sistema de cotas viria impor à UFPel (UFPEL, 2012a).

Quando da discussão sobre cotas na pós-graduação, o enquadramento mobilizado pelos proponentes foi outro. Foi destacada principalmente a necessidade de adoção de “novos padrões de meritocracia”, em consonância com diversas organizações nacionais e internacionais que haviam criado programas de inclusão (UFPEL, 2017c).

Foi uma argumentação diferente da graduação. Tínhamos dados sistemáticos sobre a presença do negro, que estava ingressando na Universidade nos últimos anos. Estávamos tratando de um ponto específico, do ambiente do *stritu sensu*, e da invisibilidade do negro. Ponderamos sobre a linha de pesquisa, sobre a inexistência de professores negro, sobretudo. Como vamos almejar que tenham prof. negros, se não há presença de negros na pós. Outros argumentos, muito mais pontuais (informação verbal - ENTREVISTA 01)

Para embasar a proposta, além da argumentação sobre novos padrões de meritocracia, adotados por diversas organizações, tanto no Brasil como fora do país, aludindo à noção de “meritocracia “justa”, foi destacada a necessidade de adequação às normativas do subsistema da educação que traziam à tona a questão das cotas na pós-graduação³¹ e sobre a falta de representatividades negras entre os docentes da UFPel (UFPEL, 2017c). Um dos conselheiros presentes classificou a iniciativa de adotar cotas na pós-graduação como “poderosa, vanguardista, de atitude” (UFPEL, 2017c, p. 5).

Já a inclusão de demandas dos povos indígenas e quilombolas foi baseada na imagem de que estas populações têm sua possibilidade de ingresso em uma universidade “dificultada por diversas condições sociais e culturais” (UFPEL, 2015a, p. 1) e que, se não fossem criadas vagas específicas para eles, “dificilmente teríamos estudantes vindos destas comunidades” na UFPel (IDEM, p. 2). Em um tom mais dramático, a argumentação foi finalizada com a afirmação de que, se a UFPel negasse a proposta, “iria manter sempre uma porta fechada para a formação humana e profissional deste grupo” (IDEM). Em comum às construções referentes a negros, indígenas e quilombolas, a narrativa de que “a sociedade mantém uma dívida histórica” com estes grupos (UFPEL, 2015a; informação verbal – ENTREVISTA 05).

Outra maneira de procurar identificar a incidência deste conceito no processo é analisar o que Baumgartner e Jones (1993, p. 26) se referem como a “composição” das imagens de políticas, ou seja, “misturas de informação empírica e apelos emocionais”. Sob este enfoque, alguns relatos revelam a utilização da estratégia de enquadramentos diferentes para públicos diferentes:

³¹ No caso, foi citada a Portaria nº 13/2016, do Ministério da Educação, que determinava que as instituições federais de ensino superior apresentassem até 10 de agosto de 2016, “propostas sobre inclusão de negros (pretos e pardos), indígenas e pessoas com deficiência em seus programas de pós-graduação (Mestrado, Mestrado Profissional e Doutorado), como Políticas de Ações Afirmativas” (BRASIL, 2016)

Há uma adequação de discurso, dependendo do meio em que a gente está inserido. Quando está na militância de rua, um evento aberto público, simplifica-se a questão, dá-se um tom mais emocional, argumentos facilmente compreensíveis, mais palatáveis, sem dúvida, tem que ser, senão, tu não atinge. Quando está falando no CONSUN, é uma outra questão, então, dependendo de onde se está, tem que adequar o discurso, não há como não ser (informação verbal - ENTREVISTA 01).

Da mesma forma:

Tu tem campanhas que são dos estudantes, que vão se utilizar de outras estratégias, outros formatos, vão trabalhar a partir da cultura, da música (...) outra coisa é um documento formal que a gente vai usar na Reitoria, que tem que ser um ofício (...) tu tem diferentes linguagens, diferentes métodos (...) a gente tentava ter sensibilidade pra fazer ações muito diversas, que dialogassem com a sociedade mas também ações mais centradas na questão institucional, administrativa (informação verbal - ENTREVISTA 05).

Ao falar de discussões em diferentes ambientes e seus possíveis enquadramentos, remete-se a análise aos conceitos de “expansão de conflito” e “arena institucional”. De acordo com os relatos, durante a construção da questão, o debate referente a ações afirmativas era inexistente na instituição, portanto, não existiam arenas mais ou menos favoráveis. A questão foi construída de fora para dentro da Universidade.

As fontes ligadas ao movimento negro citam a pressão da sociedade civil, ao longo de mais de vinte anos (se for adotada a criação do Conselho Municipal da Comunidade Negra, em 1993, como um marco inicial da luta, de forma organizada), como a força que levou a questão para dentro da universidade.

Não havia nenhum órgão, nenhuma estrutura da administração, que tratasse dessas questões. Havia pró-reitorias que tratavam de questões vinculadas aos alunos, de ordem geral. Nunca a questões vinculadas às questões raciais, como passou a ter depois. (...) Quando começamos a tencionar, fomos recebidos na reitoria, fomos bem recebidos, tanto que culminou na aprovação além do percentual previsto em lei. (informação verbal - ENTREVISTA 01).

No caso da discussão sobre a elevação do percentual reservado a alunos oriundos de escolas públicas no PAVE, cuja decisão final cabe ao Conselho Universitário (CONSUN) da UFPel, proponentes da questão das ações afirmativas levaram a discussão para a Câmara de Vereadores de

Pelotas, em audiência pública realizada em 14 de agosto de 2018 (PELOTAS, 2018c), com o claro objetivo de: expandir o conflito e levar a discussão para um ambiente público, ao invés de reservá-la ao ambiente mais restrito do CONSUN. Na ocasião, o reitor da UFPel foi duramente questionado sobre o comprometimento da instituição com a causa da inclusão e comprometeu-se com estas políticas. Dois dias depois, o CONSUN aprovava a elevação do percentual (UFPEL, 2018e).

Esta ocasião, na qual a estratégia da expansão de conflito e da mudança de arena parece ter sido extremamente bem sucedida, é um dos únicos exemplos identificados na pesquisa da aplicabilidade do conceito de “arena institucional”. Um outro caso, relatado por um informante envolvido nas denúncias e seus desdobramentos, cita o caso em que alguns dos alunos denunciados, que tiveram suas matrículas canceladas, recorreram ao CONSUN, o que motivou o movimento estudantil a pressionar para que esta decisão não fosse tomada naquela instância, pois o Conselho não teria legitimidade nem competência para isso (informação verbal - ENTREVISTA 03). Eis aí outro exemplo de aplicabilidade do conceito, porém, neste caso, a questão parece já não mais ser o processo de formação de agenda que se pretende analisar, mas sim uma questão processual da Universidade, com desdobramentos jurídicos.

A alocação de uma discussão para uma arena institucional determinada muitas vezes remete à questão da expansão do conflito. No exemplo da discussão sobre os percentuais do PAVE, pretendeu-se alocar o debate para um ambiente público, no qual representantes do movimento negro, dos indígenas, militantes, professores do ensino básico e mães de alunos de escolas públicas, todos questionaram o reitor sobre o porquê de um sistema como o PAVE adotar uma divisão 50/50 entre escolas públicas e privadas, se mais de 90% do universo total de alunos do ensino médio vem das primeiras, relacionando este percentual às dificuldades inerentes à trajetória escolar da maioria destes alunos e clamando ao reitor que demonstrasse o seu comprometimento com a causa da inclusão. Nenhum oponente da questão se fez ser ouvido e, de fato, a discussão sequer abordou a questão acerca de o percentual ser elevado ou não, mas sim por que a UFPel propunha um aumento gradual, ao invés do aumento imediato para 90%.

Outro exemplo de expansão de conflito pode ser identificado na união de forças entre o movimento social negro, representado pelo seu conselho municipal, e o Núcleo de Etnologia Ameríndia (NETA), da UFPel, os quais, somados a outros representantes da própria UFPel e da sociedade civil, constituíram o “Fórum Cotassim”. Após a construção de décadas, liderada pelo movimento negro, foi o “Cotassim” o maior proponente de ações afirmativas para a administração da UFPel, conforme apontam os documentos obtidos na pesquisa (informação verbal - ENTREVISTA 04; 05; 06).

O movimento negro, de uma forma bastante positiva, procurou quem eram os aliados, procurou setores progressistas, pessoas que já atuavam em outros movimentos sociais, acho que eles procuraram parceiros, aliados, pra tocar esse tipo de debate na Universidade (...) tu precisa colocar uma pauta, e tu precisa buscar parcerias, buscar aliados (informação verbal - ENTREVISTA 05)

A relação entre estes movimentos também revela o protagonismo, o arranjo institucional favorável e a representatividade do movimento social negro no processo, configurando a incidência do conceito de “monopólio de política”. Além das informações empíricas que revelam a construção da questão, durante duas décadas, por este grupo (informação verbal – ENTREVISTA 01; 05; 07; 08), observa-se que em diferentes momentos importantes do processo, a interlocução com as autoridades da UFPel foi realizada por representantes do movimento social negro (UFPEL, 2012a; 2017c).

No mesmo sentido, embora um dos entrevistados afirme que o reconhecimento de negros e indígenas por seus pares ocorra sob lógicas diferentes - os negros consideram “negros” aqueles que possuem determinadas características fenotípicas, enquanto que os povos indígenas consideram membros de suas comunidades, independentemente do fenótipo, aqueles que convivem em seu meio e compartilham determinadas características culturais - e afirme que, de um ponto de vista antropológico, ambos os procedimentos são legítimos (informação verbal - ENTREVISTA 04), mesmo os candidatos autodeclarados indígenas passam pela comissão de heteroidentificação. Outros informantes confirmam a posição de protagonismo do movimento negro na construção da questão. Um relato afirma que este grupo pressionou para que a implementação do sistema ocorresse

imediatamente no percentual de 50% das vagas, e cita o “esquecimento” das demandas dos povos indígenas, sob a lógica de que “a pessoa fala a partir do lugar em que ela está, se as pessoas eram negras, elas vão falar como negras, e vão defender o direito delas, de reparação histórica da condição delas e de seus antepassados como negros” (informação verbal - ENTREVISTA 06). Outro depoimento revela explicitamente a mesma percepção – “O protagonismo é do movimento negro” (informação verbal - ENTREVISTA 05).

Mesmo que não revelem uma construção consciente neste sentido, os relatos dos participantes e a análise documental demonstram a construção de uma “imagem de política” referente às ações afirmativas na UFPel, a partir de alguns enquadramentos - o enquadramento da reparação, segundo o qual determinadas populações detêm o direito à reparação por injustiças sofridas no passado, utilizado ao longo de todo o processo; o enquadramento da adequação com a lei e com um “novo tempo”, utilizado especificamente no momento da aprovação do sistema de cotas; o enquadramento da meritocracia “justa”, utilizado especificamente na discussão sobre cotas na pós-graduação; o enquadramento da diversidade, referente ao ingresso especial para indígenas e quilombolas; e a imagem contrária às ações afirmativas, utilizada no momento da discussão sobre a implementação, sob o enquadramento do impacto do sistema de cotas na Universidade (UFPEL, 2012a; 2015a; 2017c; 2017e).

Em última análise, relacionando os objetivos específicos da investigação sobre imagem de política, conclui-se que os proponentes da questão a entendem e a discutem em termos de direito à reparação e necessidade legal, a partir da narrativa que conecta a condição de segmentos discriminados na sociedade a processos históricos, indicando a ideia de ações afirmativas como um direito destas populações. Oponentes apresentam uma narrativa que trata destas políticas como um privilégio, em disputas e debates ocorridos, oficialmente, no âmbito do Conselho Universitário da UFPel. A designação da discussão para uma arena específica foi identificada somente no episódio da audiência pública sobre a divisão de vagas do PAVE. De acordo com determinados relatos, pode-se depreender que o movimento social negro exerce um “monopólio de política” sobre a questão das ações afirmativas na UFPel (informação verbal – ENTREVISTA 05; 06).

6.2.2 Janela de oportunidade

Conforme visto anteriormente, “janelas de oportunidade”, segundo Kingdon (2014), são os períodos nos quais os fluxos independentes de sua abordagem convergem, dando oportunidade à mudança na agenda. O autor trata da formulação de políticas no macrossistema político e considera as agendas “governamental” e “decisória”, mas por tratar-se nesta dissertação da análise do processo de ascensão de um item à agenda de uma organização, a ideia de “janela” há de ser ligeiramente adaptada. De acordo com o que já foi esclarecido, utiliza-se aqui um conceito mais geral de “agenda”, e, conseqüentemente, da “janela de oportunidade” para que ocorra a mudança nesta agenda. O objetivo específico da pesquisa, em relação ao conceito em questão, foi identificar se os participantes acreditavam estar diante de uma janela de oportunidade, conforme o entendimento de Kingdon (2014), por que chegaram a esta interpretação, e como agiram neste momento.

Kingdon (2014), Stone (1989), entre outros, destacam que a escolha das autoridades por uma questão, entre tantas possíveis, não se dá devido à existência de características intrínsecas de um problema, que o faça ser mais merecedor de se tornar objeto de uma política. Certamente, o problema da discriminação, do acesso à educação, da inclusão social, ou qualquer outro que se relacione com políticas de ações afirmativas, não necessariamente tornou-se pior, no Brasil, em 2012, ano da aprovação da “lei de cotas sociais”, em relação às décadas ou séculos anteriores. A desigualdade é uma característica notória no Brasil, registrada por dados oficiais (IBGE, 2018), apontada na bibliografia (NUNES, 2015) e citada pelos informantes desta pesquisa (informação verbal - ENTREVISTA 01; 02; 03; 05), mas foi a partir da exigência legal que a Universidade Federal de Pelotas (UFPel) implementou um sistema de cotas.

Portanto, de acordo com a noção de Kingdon (2014) sobre janela de oportunidade, a aprovação da lei foi o evento político que abriu o período favorável a propostas de política de ações afirmativas na Universidade. Analisando sob o viés da “janela de oportunidade”, este evento fez incidir o fluxo da política.

É importante recordar que, de acordo com a lei 12.711, a UFPel teria que reservar, no mínimo, um percentual de 12,5% de suas vagas para o sistema de cotas, a partir do ingresso de 2013, aumentando gradativamente este percentual, até que fosse cumprida integralmente a disposição da lei, em até quatro anos (BRASIL, 2012b, art. 8º). Portanto, há de se questionar a necessidade da construção de uma narrativa, do reconhecimento de um problema e da proposição de uma solução. Para que se cumprisse a lei, simplesmente, nada disso seria necessário, porém recorda-se que a UFPel adotou imediatamente o percentual de 40% e aprovou diversas outras políticas de ações afirmativas nos anos seguintes. Desta forma, o que se analisa aqui é a construção das narrativas que promoveram as ações que vão além da exigência legal.

A partir da incidência do fluxo da política, começa então uma competição pelo reconhecimento de um problema que atenda àquele interesse político, e, finalmente, pela construção de uma narrativa que promova a conexão do problema a uma proposta de solução (KINGDON, 2014). No processo analisado neste trabalho, após a incidência do fluxo da política, os proponentes da questão das ações afirmativas passaram a trabalhar na conexão entre o problema construído referente à falta de representatividade de determinados segmentos na universidade pública, e a solução, na forma de políticas de ações afirmativas.

De acordo com os relatos da maioria dos entrevistados, sua atuação no campo do ativismo social remete há períodos muito anteriores à oportunidade de aprovação de uma política na UFPel. Em diferentes graus de aprofundamento, a proposta de um sistema de cotas na Universidade era um tema desenvolvido em algumas frentes, principalmente pelo movimento social negro (informação verbal - ENTREVISTA 01; 02; 07; 08; 09), enquanto que outros participantes, mais ligados à causa dos povos indígenas, citam outros temas mais prioritários para estes grupos, principalmente a questão da demarcação de terras (ENTREVISTA 06).

Diante da oportunidade proporcionada pelo evento político, mesmo estes participantes passaram então a inserir demandas ligadas ao acesso de indígenas e quilombolas ao ensino superior e a construir argumentos que ligassem esta proposta de solução a um problema social já existente. A partir

daí, foi utilizada uma mesma “história causal” referente a negros, indígenas e quilombolas, relacionando a baixa presença destes segmentos na universidade pública ao problema da discriminação. Este discurso foi utilizado em todos os momentos em que proponentes da questão das ações afirmativas apresentaram suas demandas à administração da UFPel, portanto, não se trata nesta subseção de analisar um período específico, ou mesmo uma sequência cronológica de eventos, mas sim as estratégias utilizadas pelos participantes e suas percepções sobre os períodos em que apresentaram suas demandas. No que se refere à incidência dos fluxos, o interessante, em relação aos participantes cuja trajetória é ligada aos povos indígenas, é observar o aproveitamento de um evento político para “conectar” sua proposta a um problema que não estivera tão premente em suas pautas, em tempos anteriores.

Nos momentos próximos à aprovação da lei federal de cotas no ensino superior, o tema ganhava destaque em várias instâncias (macrossistema político, sociedade civil, poder judiciário, meios de comunicação). A possibilidade de acesso ao ensino superior passou então a ser pautada por estes participantes. Junto à UFPel, conforme analisado na seção sobre a construção da questão das ações afirmativas, e por influência também da composição da cidade de Pelotas e sua grande população negra, as demandas sociais foram tradicionalmente lideradas pelo movimento negro. Assim, no momento em que o fluxo da política incidiu de forma decisiva, este grupo assumiu uma posição de protagonismo, como pode-se inferir por alguns fatores - por exemplo, desde a reunião considerada por um dos entrevistados um “marco inicial” da luta por ações afirmativas na UFPel ter ocorrido em um clube tradicional da comunidade negra (informação verbal - ENTREVISTA 05; UFPEL, 2012a), passando pela representação formal, frente aos conselhos da Universidade, em momentos decisivos como quando da aprovação dos sistema de cotas, tanto na graduação, como na pós-graduação, ter sido feita por militantes do movimento social negro, até a presença dos grupos de alunos da instituição que atuaram no processo, ambos referidos como “coletivos de alunos negros e negras” (UFPEL, 2012a; 2017e; informação verbal – ENTREVISTA 05).

Porém, observa-se que, no momento em que o debate sobre cotas na universidade cresceu, uniram-se ao movimento social negro outros atores, principalmente docentes ligados ao Instituto de Ciências Humanas da UFPEL, com trajetória vinculada à causa dos povos indígenas. Estes participantes utilizaram a mesma narrativa de causalidade entre o processo de construção da sociedade brasileira e a condição social desfavorável de determinados grupos e promoveram a inserção das demandas dos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais entre as proposições apresentadas oficialmente à administração da Universidade. Dentre estas, políticas de ações afirmativas que contemplem as denominadas “comunidades tradicionais” não foram atendidas, porém as demandas relativas ao acesso e permanência de indígenas e quilombolas foram, em grande parte, materializadas (UFPEL, 2015a; 2017b; 2017f).

Dessa forma, observa-se o que Kingdon (2014) se refere como “agarrar as oportunidades” (p. 175), ou a ocorrência de um exemplo de sua analogia sobre os proponentes de mudanças serem como “surfistas esperando pela grande onda” (p. 165). No processo aqui analisado, não se trata exatamente de especialistas sobre um tema, atuando em um subsistema de política, desenvolvendo propostas de políticas públicas, mas, de acordo com a adaptação proposta do conceito de janela de oportunidade, pode-se identificar participantes envolvidos durante longo tempo com uma causa específica, em termos mais genéricos do que Kingdon sugere - não se trata aqui do desenvolvimento de detalhes técnicos, discussões minuciosas entre especialistas e ajustes aos orçamentos disponíveis, mas sim da defesa de causas sociais e da erradicação das discriminações - e, finalmente, no momento em que um evento político lhes “abriu a janela”, estes atores passaram a apresentar diversas propostas, ou a “jogar soluções para dentro da lata de lixo” aberta pela aprovação da lei. Por tratar-se neste estudo de um processo ocorrido dentro de uma instituição, há de se considerar que a quantidade de soluções a “debandar” para a janela (KINGDON, 2014, p. 177) não seja nem de perto tão numerosa quanto seria se estivesse sendo tratado um processo de políticas públicas no macrossistema político. Mesmo assim, pode-se identificar que, diante da “grande onda”, os participantes despejaram uma considerável variedade de propostas dentro da “lata de lixo” que estava

aberta, desde aquelas bem sucedidas, que viraram de fato políticas da UFPel - cotas raciais na pós-graduação, processo seletivo específico para indígenas e quilombolas, criação de unidades, na estrutura da Universidade, específicas para temas como inclusão e ações afirmativas, políticas de permanência para alunos cotistas - até outras que, até o momento da finalização deste estudo, não foram contempladas - reserva de vagas para estudantes oriundos de “comunidades tradicionais”; designação de alunos e professores “tutores”, em cada unidade da UFPel, com remuneração, para auxiliar os alunos cotistas; inserção do estudo das culturas afrobrasileira e indígena nos currículos dos cursos de graduação, nos moldes das leis 10.639/2003 e 11.645/2011³²; campanha de “positivação das cotas”; entre outras.

Após esta primeira análise com ênfase no quesito mais essencial das “janelas” - a convergência dos fluxos -, será abordada a partir de então a percepção dos participantes sobre o momento de suas proposições, ou seja, se sua atuação remete ao entendimento de estarem diante de uma janela de oportunidade.

Um dos informantes, que realizou a defesa da proposta de 40% das vagas na UFPel para o sistema de cotas, junto ao Conselho Universitário (CONSUN) da instituição, confirma a percepção de que existia o que pode-se considerar uma janela de oportunidade:

Houve uma feliz coincidência - uma luta de anos, e a culminância com a aprovação da lei 12.711, que foi fruto da tensão do movimento negro em nível nacional. Acabamos percebendo que aquele era o momento. Tanto que nós ousamos cobrar mais do que o percentual previsto em lei, e aprovamos (informação verbal - ENTREVISTA 01).

Este informante confirma que a aprovação da lei foi o evento que proporcionou a criação de um “território propício” para propor diferentes políticas de ações afirmativas, em uma percepção semelhante a do participante que afirma que “acreditava (estar) vivendo um momento bastante especial” (informação verbal – ENTREVISTA 05). Esta interpretação pode ser confirmada pela análise do debate ocorrido no momento da aprovação do sistema de cotas na UFPel. Naquela ocasião, proponentes da questão

³² As leis 10.639, de 2003, e 11.645, de 2008, respectivamente, estabelecem as diretrizes a bases para inclusão obrigatória, nos currículos do ensino fundamental e médio, das temáticas da “história e cultura afro-brasileira” e da “história e cultura afro-brasileira e indígena”.

aproveitaram o momento favorável para apresentar novas demandas e expandir a proposta, sob o argumento de que “a lei diz os índices mínimos e a Universidade pode avançar” (UFPEL, 2012a, p. 5). Foi proposto que o índice do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística a ser aplicado para o recorte racial previsto na lei deveria ser o nacional, “por ser mais representativo”, devido ao fato de que, por utilizar o Sistema de Seleção Unificada (SISU), a UFPel recebe “alunos de todos os estados e não limitar-se-ia ao índice regional sendo que a concorrência seria a nível nacional” (IDEM). No mesmo viés de aproveitar um momento favorável, um conselheiro apresentou demanda referente a cotas para pessoas portadoras de deficiência (que viriam a ser contempladas pela lei 13.409, de 2016, que alterou a lei 12.711 e incluiu este segmento nas cotas), assim como no momento da discussão sobre cotas na pós-graduação um conselheiro propôs “ir um pouco além” e citou “descendentes de italianos e alemães que vivem da economia de subsistência” (UFPEL, 2017c), ou no momento discussão sobre criação de vagas específicas para indígenas e quilombolas, o principal interlocutor afirmou a necessidade de “elaborar uma metodologia de seleção para o ingresso desses estudantes” e introduziu questões referentes à permanência e auxílio, utilizando a proposta do “Fórum Cotassim” de “escolha de alunos e professores parceiros, que seriam espécies de tutores para estes ingressantes” (UFPEL, 2015a).

Enfim, observa-se por esta análise duas relações com as características pelas quais Kingdon (2014) identifica as janelas de oportunidade. Por um lado, ao contrário da tendência citada pelo autor, de que, “quando a questão tem uma chance real de ação, então os participantes se tornam mais flexíveis” (KINGDON, 2014, p. 167), o que se observa é que, nas palavras de um dos entrevistados eles “ousaram cobrar mais do que o percentual previsto em lei” ou “(exigiram) não apenas o cumprimento da lei, mas a ampliação da oferta” (informação verbal - ENTREVISTA 01), sob o argumento geral de que a lei estabelecia um percentual mínimo, mas a que a UFPel “pode avançar” (UFPEL, 2012a, p. 5); por outro lado, essas mesmas evidências demonstram o que Kingdon (2014) trata como a “debandada” de soluções para “lata de lixo” que se encontra aberta pela oportunidade, ou seja, diante da oportunidade, os proponentes trataram de apresentar diversas soluções para o problema que estava reconhecido.

Uma das principais características consideradas por Kingdon (2014) quanto às janelas de oportunidade é a sua efemeridade. Logo no início de sua explicação sobre “o que são as janelas”, o autor afirma que “elas ficam abertas somente por períodos curtos” (p. 166). Esta característica explica em grande parte o comportamento dos participantes neste período - a necessidade de “agarrar a oportunidade” (p. 175) e a “debandada” de soluções para a janela (p. 177) - e o porquê do fechamento delas - volatilidade dos eventos que proporcionaram a abertura, percepção dos participantes, manejo dos recursos, inexistência de uma solução “pronta” (p. 169-170). Assim, cabe analisar a aplicabilidade deste conceito também pela observação da incidência desta característica.

Questionado sobre a necessidade de “agarrar a oportunidade”, no momento da discussão em âmbito administrativo, um dos entrevistados confirma esta noção:

(...) tínhamos aquele momento. Quando conseguimos que essa pauta fosse levada ao CONSUN, não tínhamos outro momento, tinha que ser ali. Tencionamos para que isso acontecesse, então sim, tratava-se de um momento peculiar - tensão social, aprovação da lei em nível nacional, discussão dentro do CONSUN, e nós surpreendemos exigindo não apenas o cumprimento da lei, mas a ampliação da oferta, e tivemos sucesso, então sim, foi um momento peculiar, e tínhamos que agir naquele momento (informação verbal - ENTREVISTA 01).

Mesmo assim, pode-se questionar se esta característica se aplica ao objeto de análise, pois as políticas de inclusão que ensejam as hipóteses de pesquisa foram aprovadas ao longo de vários anos. Pondera-se se houve diversas janelas de oportunidade durante estes anos, ou se todo o período pode ser considerado uma longa janela de oportunidade. Por um lado, os informantes revelam que a aprovação da lei nº 12.711 e as discussões que este evento propiciou foram fundamentais para chamar a atenção da UFPel ao problema da inclusão. Por outro, este tema continuou sendo pautado e tem sido objeto da tomada de decisão na instituição por um período consideravelmente longo, se comparado com a característica tão destaca por Kingdon, a efemeridade das janelas. O que poderia ajudar na compreensão do questionamento sobre a efemeridade, porém, seria a interpretação de que ocorreram diversas janelas ao longo do período analisado ou, no mínimo, uma

primeira janela, aberta pela aprovação de lei nº 12.711, e uma segunda, aberta pela ocorrência que Kingdon considera justamente a “mais óbvia” abertura de uma janela - a mudança de gestão (p. 168). Seguindo este raciocínio, poderá se considerar que a gestão que assumiu a UFPel em 2017 apresentou uma tendência favorável e que, diante deste contexto, os participantes aproveitaram-se para apresentar novas propostas. Esta interpretação pode ser baseada na reestruturação que criou uma coordenação de “inclusão e diversidade”, diretamente ligada ao Gabinete do reitor da Universidade (UFPEL, 2017d) e em outros documentos que demonstram o entendimento da questão das ações afirmativas como objeto de uma “*policy*” (UFPEL, 2017b; 2017d; 2017f). Por outro lado, de acordo com um informante envolvido profundamente com a criação da primeira unidade que tratou especificamente deste tema na UFPel, este entendimento já existia desde a criação da Coordenação de Ações afirmativas e Políticas Estudantis (CAPE), na gestão anterior da instituição (informação verbal - ENTREVISTA 04). De qualquer forma, a gestão 2017-2020 da UFPel deu diversas demonstrações de apresentar uma visão favorável a políticas de ações afirmativas, e, de acordo com o conceito de Kingdon (2014) sobre abertura das janelas de oportunidade, é certamente preponderante na análise do processo em questão considerar a mudança de gestão como um evento importante do fluxo da política.

Retomando os objetivos específicos quanto ao conceito de janela de oportunidade e analisando os dados empíricos sob este ponto de vista, conclui-se que os participantes identificaram e aproveitaram momentos favoráveis para apresentar suas propostas, a partir da ocorrência do fluxo da política, qual seja, a aprovação da lei federal nº 12.711/12; pela incidência do fluxo de política, passaram a trabalhar no convencimento das autoridades sobre um problema, para o qual apresentaram então diversas alternativas de soluções; nos momentos favoráveis, utilizaram-se de longas trajetórias anteriores junto às comunidades contempladas pelas lei de cotas, para fundamentar suas propostas. Ou seja, aplica-se o conceito de janela de oportunidade.

6.2.3 Empreendedores de política

Retomando o referencial teórico desta dissertação, o objetivo da análise, no que diz respeito ao eixo analítico “empreendedores de política”, é investigar se a atuação dos participantes entrevistados durante a pesquisa pode ser enquadrada neste conceito, de acordo com o referencial de Kingdon (2014). Este autor cita características, recursos empregados e comportamentos específicos da figura do empreendedor, portanto esta análise pode ser feita de forma direta. Através das entrevistas e da análise documental, buscou-se identificar atores especialistas no tema das ações afirmativas, que dedicam recursos próprios como tempo, energia, dinheiro, entre outros, a esta questão, e que utilizam conhecimento técnico e conexões políticas para promover a conexão dos fluxos (KINGDON, 2014). A opção por este conceito como eixo analítico da pesquisa se deu com base na observação empírica e em estudos preliminares realizados pelo autor, apontando para a possibilidade de que determinadas pessoas atuaram no processo de acordo com estas características.

Kingdon (2014) considera “provavelmente a mais importante” qualidade de um empreendedor de política, a persistência (p. 181). Muito além de terem sucesso em suas empreitadas por uma estratégia ou escolha muito bem planejadas, os empreendedores simplesmente tentam. Durante muito tempo, investem em sua solução favorita, mesmo diante de fracassos e decepções. Um dos informantes afirma que lida com as decepções ao longo do processo por uma questão de fé e gratidão - “Eu não posso simplesmente olhar pro meu umbigo, olhar pra minha família, olhar pros meus (...) de alguma forma eu tenho que devolver pra sociedade isso que eu alcancei” (informação verbal - ENTREVISTA 02). Outro relato exprime mais claramente a noção de persistência que Kingdon (2014) destaca:

Na imensa maioria das vezes, a sensação é de pouco avanço. Mas nós já estamos acostumados. São raras as ocasiões em que se percebe um avanço significativo, então, na maioria das vezes, a sensação é de que quase nada vai avançar, porque este é o modelo que aí está, ele não quer o avanço (...) Muito mais a sensação de frustração, do que de sucesso. Segue-se em nome da causa (informação verbal - ENTREVISTA 01).

Por tratar-se de um tema no qual busca-se desafiar o *status quo*, promover mudanças e redistribuir recursos, obviamente que a atuação na questão das ações afirmativas exige um esforço pessoal considerável. Dos relatos dos participantes que remetem o seu envolvimento com o movimento social negro em Pelotas aos anos 1980 e 1990 (informação verbal - ENTREVISTA 01; 07) e da afirmação, em meio ao debate sobre a implementação do sistema de cotas na UFPel, de que o processo de construção da proposta “havia sido longo e vinha desde a década de oitenta” (UFPEL, 2012a, p. 4), depreende-se a existência de uma luta organizada de, no mínimo, cerca de três décadas de duração. Da mesma forma, ambos os participantes ligados ao Núcleo de Etnologia Ameríndia da UFPel, narram larga experiência de convivência com povos indígenas e dedicação a sua causa (informação verbal - ENTREVISTA 04; 06). Por um dos relatos, “é uma vida inteira, antes mesmo do meu estudo no campo da antropologia eu vivi com povos indígenas, então de fato é uma causa de uma vida inteira” (informação verbal - ENTREVISTA 06). Outro informante, ligado ao Núcleo de Ações Afirmativas e Diversidade da UFPel, também relata envolvimento e dedicação de recursos pessoais em ações de inclusão em escolas do ensino básico e na própria UFPel, durante um longo período, abrangendo toda sua vida profissional como docente (informação verbal - ENTREVISTA 02). Portanto, considerando que as políticas afirmativas no ensino superior só se tornaram realidade em um período recente, a inferência quanto ao emprego da persistência é evidente. Não se trata estritamente do que Kingdon (2014) descreve - persistência no desenvolvimento de uma “*pet solution*” -, mas sim da dedicação contínua de esforços a uma causa mais ampla, dentro da qual compreende-se a proposta de ações afirmativas na universidade pública. Conforme atesta a citação anterior que afirma que “raras vezes se percebe um avanço”, sentimento presente também na discussão sobre implementação do sistema de cotas na UFPel, quando um proponente pondera sobre “o porquê da inércia da comunidade universitária sobre o assunto” (UFPEL, 2012a, p. 4), a sensação de estar lutando contra o *status quo*, contra uma estrutura de poder, e a continuidade dos esforços configuram a noção, tão fundamental para a caracterização do empreendedor, da persistência.

Mais especificamente, tempo, energia, reputação, e eventualmente, dinheiro, são os recursos cujo investimento Kingdon (2014) considera como a “característica definitiva” do empreendedor (KINGDON, 2014, p. 122). Entre os professores da Universidade, “recursos pessoais e intelectuais” (informação verbal – ENTREVISTA 07), dedicação de muitas horas além de sua carga formal de trabalho (informação verbal - ENTREVISTA 06), redução da produção acadêmica durante o período dedicado à questão das ações afirmativas (informação verbal - ENTREVISTA 04), participação voluntária na organização e limpeza de espaços destinados a receber candidatos cotistas (informação verbal - ENTREVISTA 06), são relatos nos quais se atesta a dedicação de recursos, durante muito tempo, diluindo-se os recursos tempo e energia com a noção da persistência.

Assim, da análise da persistência, depreende-se duas interpretações - primeiro, uma atuação que se assemelha à concepção de Kingdon (2014) de “amaciamento”. Adaptando esta noção, enquanto o autor se refere ao desenvolvimento de uma alternativa de política, entre especialistas, o que observa-se nesta pesquisa é que os temas do acesso a espaços de prestígio, da identidade racial do negro, da formação de professores negros, entre outros, foram trabalhados durante muito tempo, para depois finalmente servirem como base para fortalecer uma luta por ações afirmativas, especificamente; segundo, na análise da persistência, aborda-se também os recursos pessoais citados por Kingdon (2014).

Além da persistência e do emprego de tempo e energia, os informantes contam ter investido dinheiro em custeio de viagens, estadia (informação verbal - ENTREVISTA 01; 06) e organização de eventos (informação verbal - ENTREVISTA 02; 05). Quanto à reputação, um relato afirma que “alguém pode taxar de radicalismo, fundamentalismo... por mais que eu tente ser fundamentado, lúcido, há quem possa taxar de radical... tu sempre o corre o risco” (informação verbal - ENTREVISTA 01), enquanto outro afirma que “nós, brancos, docentes, não enfrentamos este tipo de problema (...) eu não sinto nenhum problema por levantar essas bandeiras” (informação verbal - ENTREVISTA 06).

Em última análise, quanto ao emprego de recursos, no que diz respeito aos participantes membros dos coletivos de alunos da UFPel, os relatos

apontam o investimento de tempo e a ocorrência de repercussões em sua vida pessoal, principalmente por estarem envolvidos diretamente no episódio das denúncias (informação verbal - ENTREVISTA 03), enquanto que os professores da Universidade e os membros da sociedade civil dedicaram todos os recursos citados no referencial teórico (não todos os informantes dedicaram todos os recursos, mas entre os relatos, todos os recursos foram citados em algum momento). “O que eu destinei foi basicamente tempo, energia, intelecto” (informação verbal - ENTREVISTA 04); “Financeiramente eu investi muito (...) por exemplo, paguei a passagem para que a indígena viesse da sua aldeia para participar de curso de formação” (informação verbal - ENTREVISTA 06); “Se tiver que investir dinheiro eu vou investir (...) ajudando pra fazer evento, ajudando pra fazer alguma alimentação, ajudando alguém que tá precisando” (informação verbal - ENTREVISTA 02).

Quanto à compreensão de “por que se envolvem?”, Kingdon (2014, p. 123) aponta interesse pessoal em ganho institucional, defesa de uma ideologia ou o “simples prazer de participar”. Neste ponto, a pesquisa revela aquilo que já foi citado na análise sobre a dimensão das ideias e sobre o eixo analítico da imagem de política - os participantes se envolvem por acreditarem estar lutando por justiça social, defendendo uma “causa nobre”, ou seja, por ideologia. Esta interpretação se baseia em diversas afirmações nas quais os informantes afirmam estar envolvidos nesta temática desde muito cedo, por influência familiar (informação verbal - ENTREVISTA 03), por participar de militância de rua desde a adolescência (informação verbal - ENTREVISTA 01), pela própria história de vida em si (informação verbal - ENTREVISTA 02; 06), ou, literalmente, por ideologia (informação verbal - ENTREVISTA 08). Um dos entrevistados relata ter se envolvido com os povos indígenas na época da ditadura militar no Brasil, também por um posicionamento político - “a gente se colocava ao lado dos grupos que eram excluídos, oprimidos, dentro da sociedade (...) no contexto da universidade pública, havia muita censura, muita restrição” (informação verbal - ENTREVISTA 06).

“A gente sempre estava ali pela camiseta” (informação verbal - ENTREVISTA 06), relata o mesmo informante, ou, no mesmo sentido, “segue-se em nome da causa” (informação verbal - ENTREVISTA 01), afirma outro. Para ilustrar mais sobre o porquê de se envolver, o relato de que “pra mim o

que era fundamental é que esta questão era muito importante pra democratizar a universidade, e também estava muito fundamentada nas coisas que eu acreditava, a necessidade de romper com uma lógica de desigualdade” (informação verbal - ENTREVISTA 05). Daí, conclui-se que os participantes ouvidos se envolvem, basicamente, pela defesa de uma ideologia.

Kingdon (2014) também cita como características dos empreendedores de política, a demanda para serem ouvidos, a habilidade de negociação, conexões políticas e conhecimento técnico. Sob este foco, aponta-se os contatos e o trânsito no meio político de um dos informantes:

Estive muitas vezes na assembleia legislativa, tratando das relações sociais, na câmara municipal, incontáveis vezes. Em âmbito universitário, sempre sou chamado a fazer essas fundamentações. E no judiciário, participei da Comissão da Verdade da Ordem dos Advogados do Brasil, sobre a escravidão (...) Estive sempre em muitos ambientes políticos, com autoridades, tratando dessas questões, em todas as esferas (informação verbal - ENTREVISTA 01).

Porém, em âmbito geral, não se percebe que conexões políticas tenham sido preponderantes no processo. Pelo fato de a “lei de cotas” ter sido aprovada na esfera federal, há de se ponderar que o fluxo da política chegou “pronto” ao ambiente da Universidade, assim como de as principais representações frente à administração da organização terem sido feitas por entidades coletivas (os coletivos de alunos e o “Fórum Cotassim”). O que os participantes fizeram foi aproveitar a incidência deste fluxo para promover o reconhecimento do problema da discriminação e assim apresentar novas propostas de ações afirmativas. Neste sentido, entrevistas e análise documental revelam que o conhecimento técnico sempre foi importante para promover o convencimento das autoridades da UFPel nos momentos de tomada de decisão.

Uso de conhecimento técnico, de “tudo que é palpável, que dificilmente pode ser refutado” (informação verbal - ENTREVISTA 01), é algo destacado por um entrevistado como importante para a fundamentação das propostas. Grande parte do debate para aprovação dos termos do sistema de cotas da UFPel, em 2012, se deu sobre os percentuais que seriam destinados para a reserva de vagas e o que esta definição significaria para os sujeitos de direito de cada recorte previsto pela lei 12.711. Uma argumentação importante

desenvolvida pelos proponentes da questão foi a demonstração de que, se fosse aprovado o mínimo previsto na lei, em alguns exemplos, dependendo do número de vagas em cada curso, restariam números insignificantes de vagas para o recorte racial (UFPEL, 2012a; informação verbal - ENTREVISTA 01). Reforçando a análise, as resoluções oficiais da UFPel que aprovaram a política de ações afirmativas para pessoas portadoras de deficiência e a que aumentou o percentual do PAVE destinado a alunos de escolas públicas demonstram que, para estes casos específicos, demonstrações quantitativas, exemplos numéricos e estatísticas foram consideradas para a tomada de decisão (UFPEL, 2018b; 2018e).

Para finalizar a análise sob o viés deste eixo analítico, resgata-se a contribuição de Baumgartner e Jones (1993) sobre empreendedor e, combinando com a concepção de Kingdon (2014), analisa-se a atuação dos participantes sob o ponto de vista da definição de problema, manipulação de ideias e, assim, da conexão dos fluxos. Nas seções sobre o “papel das ideias” no processo e sobre “imagem de política”, foi desenvolvida a análise mais profunda da definição de problema e da manipulação de ideias. Neste momento, trata-se, a partir do que foi concluído anteriormente, observar especificamente a atuação dos participantes, os possíveis empreendedores. Neste sentido, relacionando os relatos dos entrevistados e as ideias que exprimiram, com o entendimento vigente sobre ações afirmativas na UFPel, pode-se identificar sua atuação como manipuladores de ideias e conectores dos fluxos.

A aprovação de diversas modalidades de políticas de ações afirmativas durante os últimos anos, com abrangência muito maior do que as normas legais exigem, demonstra que, conectando-se à incidência do fluxo da política (evidenciado pela aprovação da lei), houve o reconhecimento de um problema referente a ações afirmativas, pela UFPel. Um entrevistado relata que “a nossa grande crítica, nossa grande demanda, era que tivesse um órgão específico (...) a gente precisa ter um órgão específico, que pense a política” (informação verbal – ENTREVISTA 05). Esta demanda originou a criação da Coordenação de Ações afirmativas e Políticas Estudantis (CAPE), ao que o mesmo informante conclui que “no momento em que a gestão abre espaço para um

órgão assim, ela está escolhendo isso como uma prioridade, como algo que é importante pra gestão” (IDEM).

Da mesma forma, as narrativas construídas e os enquadramentos propostos, face ao entendimento expresso pelos documentos oficiais, demonstram que as ideias defendidas pelos proponentes da questão basearam as políticas de ações afirmativas da UFPel (UFPEL, 2012b; 2017b; 2017f; 2018b; 2018d; 2018e).

Assim, relacionando esta análise sobre o eixo analítico “janela de oportunidade” com os questionamentos propostos no referencial teórico: os participantes entrevistados foram persistentes para a construção da questão; empregaram os recursos citados por Kingdon (2014), principalmente tempo, energia e dinheiro; utilizaram conhecimento técnico para influenciar na tomada de decisão; promoveram a conexão dos fluxos; promoveram a consolidação de um entendimento específico sobre ações afirmativas; não foram identificadas, de forma significativa, as características da demanda para ser ouvido e da conexão política.

6.3 Considerações finais do capítulo

Finaliza-se aqui a análise empírica proposta nesta pesquisa. Neste segundo capítulo de discussão sobre os dados obtidos em campo, o processo foi “enquadrado” sob diferentes pontos de vista. Na primeira seção, a dimensão conceitual mais ampla, sobre o “papel das ideias”, norteou a exploração dos dados empíricos, levando ao entendimento de que “as ideias importam” no processo.

Não só a simples obediência à lei pautou a UFPel na implementação de suas políticas de ações afirmativas. Da mesma forma, a lei em si não surgiu em um vácuo, não foi objeto de um processo racional ou da benevolência das autoridades. Como bem explicita um dos depoimentos, “a lei não foi aprovada do nada, ela foi apresentada, foi discutida, o fato de ter um projeto de lei fomentou uma séria de discussões, isso fez fortalecer os debates” (informação verbal – ENTREVISTA 05), assim como que “o fato de ter uma lei não significa que, na Universidade, não encontramos resistências, que alguns setores não se contrapusessem à ideia da criação de cotas e ações afirmativas” (IDEM).

Estes relatos exprimem a ocorrência de toda uma discussão processual, de debates e argumentações referentes às políticas de ações afirmativas na UFPel, mesmo quanto à adoção do sistema de cotas previsto pela lei 12.711. A forma como o sistema seria implementado e as questões decorrentes dele – permanência, identificação étnico-racial, diálogo com os alunos cotistas – motivaram discussões importantes dentro da instituição.

Após a análise do “papel das ideias” no processo, este foi observado pela ótica de cada um dos “eixos analíticos” da pesquisa. Concluiu-se que os conceitos desenvolvidos na literatura sobre formação de agenda podem ser ferramentas importantes para ajudar na compreensão de aspectos pouco explorados da gestão pública, o que foi chamado de uma “área cinzenta”, nos momentos introdutórios deste estudo – os estágios pré-decisórios da formulação de políticas. Observa-se que as atividades que ocorreram durante a construção das políticas de ações afirmativas na UFPel apresentam muitos dos elementos que caracterizam os conceitos utilizados como eixos analíticos.

Estas conclusões são baseadas na interpretação devidamente fundamentada dos dados empíricos e na análise que os relaciona com a tomada de decisão pela instituição. As políticas de ações afirmativas da UFPel foram instituídas através de resoluções oficiais dos conselhos superiores da Universidade, as quais apresentam a justificação para a decisão em questão. Assim, relacionando o referencial teórico com as justificativas citadas, é possível visualizar claramente quais fatores influenciaram cada decisão final.

As ideias, principalmente histórias causas desenvolvidas durante os processos pré-decisórios, são citadas em grande parte dos documentos analisados. A necessidade de reparação, baseada na história causal desenvolvida ao longo do processo, que conecta o problema da discriminação à solução na forma de políticas de ações afirmativas no ensino superior, a ideia destas políticas como um direito dos povos negros, indígenas e quilombolas e a adequação com as práticas de outras universidades federais embasaram a instituição das cotas na graduação e na pós-graduação, assim como a criação de vagas específicas para indígenas e quilombolas e a política de permanência na pós-graduação (UFPEL, 2018f; 2018b; 2017g; 2017f; 2017b; 2016; 2015b; 2012b). Mais especificamente, a história causal referente à criação de processos seletivos alternativos para indígenas e quilombolas, devido aos seus modos de vida e cultura particular, baseou a criação das vagas e a manutenção desta política (UFPEL; 2018f; 2017g; 2016; 2015b). A ideia da democratização da educação foi citada para fundamentar a política de permanência na pós-graduação (2017f).

A imagem das ações afirmativas como um direito e o enquadramento da reparação foram citados nas decisões que instituíram o sistema de cotas na pós-graduação e as ações afirmativas para pessoas portadoras de deficiência (UFPEL, 2018b; 2017b).

A necessidade de adequação com a lei ou normativas do subsistema da educação e com outras universidades pode ser entendida como uma incidência do fluxo da política e, assim, aponta para a incidência do conceito de janela de oportunidade. Esta fundamentação é citada nas decisões que instituíram os sistemas de cotas na graduação e na pós-graduação e a abertura de vagas específicas para indígenas e quilombolas (UFPEL, 2017b; 2015; 2012b).

Já o papel dos empreendedores de política pode ser observado principalmente pela citação de conhecimento técnico a influenciar a tomada de decisão. Cita-se a política de cotas na pós-graduação, a política para pessoas portadoras de deficiência e o aumento de vagas no PAVE para estudantes oriundos do ensino público (UFPEL, 2018e; 2018b; 2017b).

Algumas das resoluções citadas acima merecem uma análise mais detalhada e específica. Principalmente a resolução nº 05, de 26 de abril de 2017, que instituiu as cotas na pós-graduação, carrega um grande significado e proporciona uma riqueza de dados para a conclusão desta pesquisa. Por esta decisão, a UFPel tornou-se uma das primeiras universidades públicas do Brasil a adotar ações afirmativas no nível da pós-graduação, confirmando o comprometimento institucional quanto à implementação destas políticas. Em sua fundamentação, são citadas a imagem das ações afirmativas como reparação e como um direito – destaca-se a expressão de que as políticas de ações afirmativas não são concessões do Estado. Também embasam esta decisão as narrativas pelas quais ressalta-se que as políticas na graduação não são suficientes para efetivar a reparação e que elas criam mais demandas por qualificação. Em um plano referente às diretrizes institucionais da UFPel e sua missão como instituição pública, é citada a necessidade de democratizar o acesso e a ideia de que toda a Universidade se beneficiará com uma política que promova a diversidade. No mesmo sentido, são apontados os objetivos expressos no Plano de Desenvolvimento Institucional da UFPel, que determinam o fortalecimento das políticas de acesso, inclusão e permanência. (UFPEL, 2017b).

Esta decisão, por si só, exprime a existência de uma política abrangente dentro da organização e de uma imagem pela qual entende-se as ações afirmativas como um direito das populações discriminadas. Outras decisões que confirmam esta compreensão são as resoluções que instituem as vagas específicas para indígenas e quilombolas, a política de permanência na pós-graduação e o aumento de vagas no PAVE (UFPEL, 2018e; 2017f; 2015b). Especialmente reveladora para esta pesquisa é a fundamentação da política de permanência, que confirma a principal hipótese desta dissertação – “políticas de acesso afirmativo constituem-se como parte de um processo amplo dentro das instituições de ensino superior” (UFPEL, 2017f, p. 1).

Em uma análise da visão da administração da UFPel quanto às ações afirmativas na instituição, o Plano de Desenvolvimento Institucional, referente ao período 2015-2020 cita diversos objetivos que corroboram ainda mais a interpretação de que a implementação das ações afirmativas nesta universidade constitui uma “*policy*”.

Além do objetivo estratégico de fortalecer as políticas de acesso, inclusão e permanência, este plano aponta a ampliação da inclusão de pessoas portadoras de deficiência, a criação de ações afirmativas na pós-graduação, a avaliação dos processos seletivos em termos étnico-raciais, o fomento de ações que objetivem a inclusão, o incentivo à permanência e a inserção de elementos culturais relativos à origem dos cotistas como objetivos do ensino, da pesquisa, da extensão e da assistência estudantil na UFPel (UFPEL, 2015c). Ou seja, muito mais do que somente garantir o acesso e cumprir a disposição da “lei de cotas”, a organização reserva considerável atenção para a implementação de diferentes ações com um objetivo geral de democratizar a universidade e assim efetivar as ações afirmativas.

Todas estas relações entre as abordagens mobilizadas como referencial teórico e os dados empíricos promovem a conclusão de que confirma-se a hipótese levantada como ponto inicial da pesquisa – não só o cumprimento da lei, mas um processo muito mais amplo pautou a Universidade Federal de Pelotas na implementação de suas políticas de ações afirmativas.

7. Considerações finais

Nesta dissertação, propôs-se uma inserção em uma das mais polêmicas e polarizadas questões de política presentes nos debates nacionais nas duas últimas décadas e a análise profunda do processo pelo qual este tema tornou-se objeto de ação por uma instituição pública. A proposta foi analisar a construção de uma questão de política, portanto enfatizou-se a atividade e as ideias dos proponentes. De acordo com o problema e com o objetivo de pesquisa, examinou-se o processo pelo qual as políticas de ações afirmativas tornaram-se alternativas viáveis de ação pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

A partir de uma abordagem que lança luz sobre os estágios pré decisórios de um processo de formulação de política, buscou-se compreender porque o tema foi eleito objeto de esforços materiais pela organização, como se deu esta escolha e quais estratégias foram utilizadas pelos seus proponentes. Em um plano mais amplo, buscou-se produzir conhecimento na área da administração pública e promover a compreensão do funcionamento da gestão das coisas públicas. Na literatura internacional, muito foi produzido no sentido de compreender processos de formação de agenda no setor público; no Brasil, muito mais se estudou os processos de implementação de políticas, do que a fase pré decisória. Aproveitando-se desta lacuna na produção científica brasileira, esta dissertação buscou também aplicar teorias sobre formação de agenda a um objeto empírico de nosso âmbito doméstico, testar sua aplicabilidade e demonstrar se estas abordagens, desenvolvidas em outros contextos, podem promover também o entendimento de processos de formulação de política no Brasil. Obviamente, não se pretende chegar a conclusões exaustivas e determinar taxativamente a aplicabilidade de uma teoria ou de um conceito determinado. Trata-se, muito mais, de constituir uma pequena contribuição na construção de conhecimento sobre uma área ainda pouco abordada no Brasil, o qual pode promover o entendimento da gestão pública e dos processos pelos quais representantes e autoridades públicas fazem suas escolhas, cujas repercussões se realizam na vida de toda a população.

Observação empírica e estudos preliminares determinaram a delimitação do tema e a escolha da dimensão conceitual e dos eixos analíticos da pesquisa. Com base neste enfoque, bibliografia, documentos oficiais e entrevistas foram analisados do ponto de vista das abordagens definidas no referencial teórico, voltando o foco para ideias, discursos, construção de argumentos, enquadramento e atuação dos participantes no processo.

A revisão bibliográfica, mesmo que o debate sobre ações afirmativas em si não seja o objeto do estudo, proporcionou o devido entendimento sobre o tema e possibilitou a interpretação fundamentada dos demais dados; as resoluções da UFPel, pela forma como são construídas, exprimem diretamente a fundamentação para as decisões que expressam, e assim foram documentos valiosos para relacionar a tomada de decisão com os argumentos construídos anteriormente, enquanto que as atas permitem que se resgate os debates e discussões e se visualize as propostas sendo apresentadas nos momentos decisivos, em que estão aptas a tornar-se objeto de uma decisão; já as entrevistas promoveram a devida inserção no objeto de pesquisa e, pela possibilidade de interação direta com os participantes, foram o principal meio pelo qual pôde-se aprofundar questionamentos, esclarecer eventuais contradições e, dentro do possível, esgotar a análise quanto à atuação daquele participante determinado.

A triangulação entre estes dados, então, permitiu que se chegasse a interessantes conclusões. Muitas das fundamentações apontadas nos documentos oficiais da UFPel remetem às narrativas construídas pelos participantes, mesmo que, de acordo com as abordagens sobre formação de agenda, qualquer questão de política possa ser entendida e discutida sob diversos enquadramentos. Neste sentido, observa-se que as políticas de ações afirmativas, na UFPel, são baseadas na lógica da reparação, são entendidas como um direito das populações negra, indígena e quilombola e são tratadas como parte de um processo amplo, que trata da divulgação das políticas, do ingresso, acolhida, permanência e acesso à pós-graduação (UFPEL, 2017b; 2017f; 2018b). Da mesma forma, a questão da inclusão, da diversidade e da democratização da Universidade são confirmadas como diretrizes de gestão da instituição (UFPEL, 2015c).

A análise documental realizada, enxergando as decisões como um conjunto coerente, evidencia a materialização de ações diversas, com um objetivo comum, ou seja, a existência de uma “*policy*”.

Muito mais que autenticar uma hipótese de pesquisa, esta conclusão aponta para a confirmação da escolha de um plano de ação dentro da Universidade, ou seja, autoridades da instituição elegeram um tema para dedicar recursos institucionais. Considerando que trata-se de uma universidade pública, espera-se, com este estudo, contribuir para o entendimento sobre como e por que autoridades elegem uma questão e ignoram outras, quem pode influenciar ou motivar esta decisão, quais argumentos e estratégias são utilizadas para tal e como afetam a tomada de decisão, o que, por sua vez, pode promover maiores e mais eficientes possibilidades de participação social e transparência na gestão.

A principal limitação da pesquisa foi a delimitação da investigação à ação dos proponentes da questão das ações afirmativas, destacando-se assim a possibilidade de realização de novos estudos, neste mesmo âmbito, analisando, também a ação dos oponentes. Da mesma forma, outros estudos sobre formação de agenda no contexto nacional poderiam trazer grande contribuição ao aplicar esta abordagem sobre outros processos semelhantes, dentro de instituições públicas ou mesmo do governo federal.

Do ponto de vista da gestão, o diálogo proposto entre a literatura sobre formação de agenda e a teoria organizacional pode inspirar estudos sobre possíveis conflitos entre a gerência das instituições públicas e a inevitável influência das “*politics*”. Tentar compreender este contexto e entender a complexidade inerente a ele pode ser de grande importância para promover a efetividade da gestão.

Por fim, em um momento de avanço do conservadorismo e grande incerteza política, produzir conhecimento sobre ações afirmativas parece ser uma das principais formas de combater as possíveis ameaças a estas políticas que visam combater desigualdades e discriminações históricas.

REFERÊNCIAS

ALDUNATE, Eduardo; CÓRDOBA, Julio. **Formulación de programas con la metodología de marco lógico**: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago, Chile, 2011.

ALMEIDA, Silvia Maria Leite de. Acesso à educação superior no Brasil: Direito ou privilégio?. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, v. 10, n. 38, p. 169-185, jun. 2010. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639697/7264>>. Acesso em: 18 out. 2018.

ÁVILA, Carla Silva de; OLIVEIRA, Wilson José Ferreira de. Negros em movimento, o movimento dos negros. A mobilização negra em Pelotas 1987-2007. In: XXVII Congreso de la asociación latinoamericana de sociología, 27., 2009, Buenos Aires. **VIII Jornadas de sociología de la Universidad de Buenos Aires**. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Sociología, 2009. Disponível em: <<http://cdsa.aacademica.org/000-062/1694.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two faces of power. **The American Political Science Review**, v. 56, n. 4, dez. 1962, p. 947-952.

BARATTER, Marystela Assis; FERREIRA, Jane Mendes; COSTA, Mayla Cristina. Empreendedorismo institucional: Considerações sobre imersão e mecanismo da teorização. In: ENANPAD 2009, **XXXIII Encontro da ANPAD 2009**, São Paulo.

BARCELOS, Márcio. **Ideias, agendas e políticas públicas**: Um estudo sobre a área de biocombustíveis no Brasil. 2015. 239 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. 10. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. 516 p. Tradução de Pedrinho A. Guareschi.

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. **Agendas and instability in American politics**. University of Chicago Press. Chicago, 1993.

BAUMGARTNER, Frank; LINN, Suzanna; BOYDSTUN, Amber. **The decline of the death penalty**: How media framing changed capital punishment in America. 2009.

BAYMA, Fátima. Reflexões sobre a constitucionalidade das cotas raciais em Universidades Públicas no Brasil: Referências internacionais e os desafios pós-julgamento das cotas. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 75, p. 325-346, jun. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362012000200006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 26 jan. 2018.

BRASIL. Acórdão, Inteiro teor. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 26 de abril de 2012a. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2012a. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693> em: >. Acesso em: 02 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. **Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências**. Brasília, 2012b.

BRASIL. Portaria Normativa nº 13, de 11 de maio de 2016. **Dispõe sobre a indução de ações afirmativas na pós-graduação, e dá outras providências**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2016 Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/12052016-PORTARIA-NORMATIVA-13-DE-11-DE-MAIO-DE-2016-E-PORTARIA-N-396-DE-10-DE-MAIO-DE-2016.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2018.

BRASIL, Felipe Gonçalves. **A dinâmica das políticas de saúde e assistência social no Brasil**: Incrementalismo e pontuações na atenção governamental entre 1986 e 2003. 2017. 260 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Ciência, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017.

CAIRNEY, Paul. **Understanding public policy**: Theories and issues. Palgrave Macmillan, 2012. 342 p.

CAIRNEY, Paul; JONES, Michael D.. Kingdon's multiple streams approach: What is the empirical impact of this universal theory?. **The Policy Studies Journal**, Malden, MA, v. 44, n. 1, p. 37-58, 2015. Disponível em: <https://works.bepress.com/mjones/27/>>. Acesso em: 11 out. 2018.

CAIRNEY, Paul. **Paul Cairney**: Politics and public policy. 2016. [online] Disponível em: <<https://paulcairney.wordpress.com/2016/03/04/what-is-policy-3/>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

CAIRNEY, Paul. **The politics of evidence-based policy making**. Palgrave Macmillan, 2016. 152 p.

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 1º semestre, 2006.

CAPELLA, Ana Cláudia. **A política de acesso à agenda governamental**. In: 8º Encontro da ABCP, 2012, Gramado, 2012.

CAPELLA, Ana Cláudia. Agenda setting/Formação da agenda governamental. In Di Giovanni, Geraldo; Nogueira, Marco Aurélio. (orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: FUNDAP/Imprensa Oficial, 2013 (p. 70-74).

CAPELLA, Ana Cláudia N.. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, interesses e mudanças. **Cadernos Ebape.br**: Edição especial, Fundação Getúlio Vargas, v. 14, p. 486-505, jul. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/17178>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

CARVALHO, José Jorge de. Usos e abusos da antropologia em um contexto de tensão racial: o caso das cotas para negros na UnB. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 11, n. 23, p. 237-246, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ha/v11n23/a18v1123.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2018.

CASTRO, Sabrina Olimpo Caldas de; et al. A política de cotas sociais para o acesso ao ensino superior: O caso das universidades federais mineiras. **Revista Gestão Universitária na América Latina**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 256-279, jan. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2017v10n1p256/33551>. Acesso em: 09 jan. 2018.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P.. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, NY, v. 17, n. 1, p.1-25, mar. 1972.

CUNHA, Julio Araujo Carneiro da; YOKOMIZO, Cesar Akira; BONACIM, Carlos Alberto Grespan. Miopias de uma lente de aumento: As limitações da análise de documentos no estudo das organizações. **Aicance**, Itajaí, v. 20, n. 4, p.431-446, out./dez. 2013.

DAFLON, Verônica Toste; FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: Um panorama analítico. **Cadernos de Pesquisa**. Fundação Carlos Chagas, v. 43, n. 148, p.302-327, jan./abr. 2013. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/261/276>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

ENTREVISTA 01 - Presidente do Conselho Municipal da Comunidade Negra. Entrevista realizada na sede do Núcleo de Ações Afirmativas e Diversidade, da UFPel, em 24/07/2018;

ENTREVISTA 02 – Chefe do Núcleo de Ações Afirmativas e Diversidade - Professor da UFPel. Entrevista realizada na sede do Núcleo de Ações Afirmativas e Diversidade, da UFPel, em 31/07/2018.

ENTREVISTA 03 – Militante do movimento estudantil. Entrevista realizada na sede do Núcleo de Ações Afirmativas e Diversidade, da UFPel, em 15/08/2018.

ENTREVISTA 04 – Coordenador da Coordenação de Ações afirmativas e Políticas Estudantis - Professor da UFPel. Entrevista realizada na sede do Núcleo de Etnologia Ameríndia, do Instituto de Ciências Humanas, da UFPel, em 27/08/2018.

ENTREVISTA 05 – Professor da UFPel. Entrevistas realizadas no Instituto de Ciências Humanas da UFPel, em 31/08/2018 e em 19/10/2018.

ENTREVISTA 06 – Professor da UFPel. Entrevista realizada na casa do professor, em 20/09/2018.

ENTREVISTA 07 – Professor da UFPel - Chefe do Núcleo de Ações Afirmativas e Diversidade - Entrevista realizada no Centro de Engenharias da UFPel, em 23/10/2018.

ENTREVISTA 08 – Conselheiro da comunidade negra. Entrevista realizada no Instituto Federal Sul-rio-grandense Campus Pelotas, em 24/10/2018.

ENTREVISTA 09 - Militante do movimento social negro. Contato realizado durante o I Encontro Nacional de Comissões de Heteroidentificação, em 22/10/2018; Entrevista realizada por e-mail, resposta recebida em 27/10/2018.

FERES JUNIOR, João; DAFLON, Verônica Toste. Ação afirmativa na Índia e no Brasil: Um estudo sobre a retórica acadêmica. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 17, n. 40, p.92-123, dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222015000300092&lng=en&tlng=en>. Acesso em: 16 dez. 2017.

FREY, Klaus. Políticas públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília, n. 21, p.211-259, jun. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 05 abr. 2018.

GARCIA, Francisco Augusto da Costa; JESUS, Girlene Ribeiro de. Uma avaliação do sistema de cotas raciais da Universidade de Brasília. **Estudos em Avaliação Educacional**. Fundação Carlos Chagas, São Paulo, v. 26, n. 61, p.145-165, jan./abr. 2015. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/2773/2959>. Acesso em: 03 jan. 2018.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 38, n. 151, p. 129-152, jul./set. 2001. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/705/r151-08.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 11 out. 2018.

GOTTEMS, Leila Bernarda Donato *et al.* O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 511-520, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v22n2/v22n2a20.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2018.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. Democracia racial: o ideal, o pacto e o mito. In: 25º Encontro anual da ANPOCS, 2001, Caxambú, MG. 2001. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/25->

[encontro-anual-da-anpocs/st-4/st20-3/4678-aguimaraes-democracia/file](https://www.anpocs.org.br/encontro-anual-da-anpocs/st-4/st20-3/4678-aguimaraes-democracia/file)>.
Acesso em: 25 out. 2018.

HIRSCHMAN, Albert O. **A retórica da intransigência**: perversidade, futilidade, ameaça. São Paulo: Companhia das Letras, 1992. 151 p. Tradução de Tomás Rosa Bueno.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/pt/inicio.html>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. Pearson New International Edition. Pearson Educated Limited, 2014.

LIMA, Ari. A legitimação do intelectual negro no meio acadêmico brasileiro: negação de inferioridade, confronto ou assimilação intelectual?. **Afro-Ásia**, Salvador, n. 25-26, p. 281-312, 2001. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/afroasia/article/view/21015/13615>>.
Acesso em: 09 out. 2018.

LIMA, Maria Lúcia de Oliveira Feliciano de; MEDEIROS, Janann Joslin. Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1251-1270, set. 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7139/5690>. Acesso em: 06 mar. 2018.

LOUREIRO, Juliana Mota et al. A formação da Agenda da Estratégia de Saúde da Família: Uma reflexão histórica em múltiplos fluxos. **Tempus Actas de Saúde Coletiva**, Brasília, v. 9, n. 3, p.287-305, set. 2015. Disponível em: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://www.tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/viewFile/1803/1463>. Acesso em: 30 nov. 2017.

MATTOS, Wilson Roberto de. Ação afirmativa na Universidade do Estado da Bahia: razões e desafios de uma experiência pioneira. In: SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves e; SILVÉRIO, Valter Roberto (Org.). **Educação e ações afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2003. p. 131-160. Disponível em: <etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/educacao_acoas_afirmativas.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2018.

MATTOS, Wilson Roberto de; MACEDO, Kize Aparecida Silva de; MATTOS, Ivanilde Guedes de. 10 anos de ações afirmativas na UNEB: Desempenho comparativo entre cotistas e não cotistas de 2003 a 2009. **Revista da ABPN**, Chácaras Califórnia, v. 5, n. 11, p. 83-99, jul.-out. 2013. Disponível em: <<http://www.abpnrevista.org.br/revista/index.php/revistaabpn1/article/view/190/186>>. Acesso em: 19 out. 2018.

MAGALHÃES, Fernanda Gabriela Gandra Pimenta; MENDES, Wesley de Almeida; SILVA, Tarrara Alves da. Conselhos gestores de políticas públicas sob o enfoque da teoria das organizações: Aproximações teórico-conceituais. **Revistas do CEPE**, Santa Cruz do Sul, n. 43, p. 23-34, jan./jun. 2016. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/cepe/article/view/7438/5038>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

METTEN, Antoine et al. A introdução do complexo econômico industrial da saúde na agenda de desenvolvimento: uma análise a partir do modelo de fluxos múltiplos de Kingdon. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p.915-936, jul./ago. 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/51568/50353>. Acesso em: 13 mar. 2018.

MOTTA, Ivan Dias da; LOPES, Mariane Helena. O sistema de cotas sociais para ingresso na universidade pública. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, Lisboa, n. 11, p. 6823-6857, 2012. Disponível em: https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2012/11/2012_11_6823_6857.pdf. Acesso em: 05 dez. 2017.

NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro**: Processo de um racismo mascarado. São Paulo: Perspectivas, 2016. 232 p.

PELOTAS (Município). **Lei nº 5,634, de 30 de novembro de 2009**. Dá nova redação aos artigos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º da Lei nº 3.769 de 28 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra. Pelotas, RS, 2009.

PELOTAS, Prefeitura Municipal de. **Conselho municipal de participação e desenvolvimento da comunidade negra de Pelotas**. 2018a. Desenvolvida pela COINPEL. [online] Disponível em: <<http://www.pelotas.com.br/social/conselhos/conselho-comunidade-negra>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

PELOTAS. Requerimento de audiência pública, de 09 de agosto de 2018. **Propõe audiência pública para discutir sobre o PAVE: "por mais vagas para escola pública"**. Pelotas, 2018b.

PELOTAS, Câmara dos Vereadores de. **75% das vagas do PAVE serão destinadas à rede pública de ensino**. 2018c. Disponível em: <<http://www.camarapel.rs.gov.br/institucional/noticias/vereador-marcus-cunha-quer-maior-divulgacao-das-vagas-do-pave>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

PFEIFFER, Peter. O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). **Planejamento e Orçamento governamental**. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, DF:, 2006. p. 145-190.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008. 764 p Tradução de Jussara Simões.

RIBEIRO, Ivano. Implicações da obra de March e Simon para as teorias das organizações e tomada de decisão. **Revista Ibero-americana de estratégia**, [s.l.], v. 4, n. 14, p. 149-159, out.-dez. 2015. Disponível em: <<http://www.revistaiberoamericana.org/ojs/index.php/ibero/article/view/2285/pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2018.

ROCHEFORT, David A.. Agenda setting, problem definition, and their contributions to a political policy analysis. In: ZAHARIADIS, Nikolaos (Ed.). **Handbook of public policy agenda setting**. Edward Elgar Publishing, 2016. p. 35-52.

ROSA, Rogério Reus Gonçalves da; NUNES, Georgina Helena Lima; LARRÉ, Roberta Bajadares. As Ações Afirmativas na Universidade Federal de Pelotas: Políticas Públicas, Institucionalização e Democratização da Educação Superior. In: MATO, Daniel (Org.). **Educación Superior y Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en América Latina: Políticas y prácticas de inclusión, democratización e interculturalización**. Buenos Aires: Eduntref, 2017. p. 217-235.

ROUANET, Luiz Paulo. **John Rawls e a política de ações afirmativas**. PUC-Campinas, 2006. Disponível em <<http://www.oocities.org/br/eticaejustica/politicasafirmativas.pdf>>. Acesso em 08 dez. 2017.

RUA, Maria das Graças. **Avaliação de políticas, programas e projetos**: notas introdutórias. 2003. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAvaliacao_pratica_marco_logico.pdf>. Acesso em 23 out. 2018.

SANTANA, Elaine Barbosa. As políticas públicas de ação afirmativa na educação e sua compatibilidade com o princípio da isonomia: acesso às universidades por meio de cotas para afrodescendentes. **Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 69, p. 737-760, out. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362010000400005. Acesso em: 06 dez. 2017.

SANTOS, Adilson Pereira dos. Itinerário das ações afirmativas no ensino superior público brasileiro: dos ecos de Durban à Lei das Cotas. **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa, v. 12, n. 2, p.289-317, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.cch.ufv.br/revista/pdfs/vol12/artigo1vol12-2.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2018.

SILVA, Luiz Fernando Martins. Considerações sobre o tema “políticas públicas de ação afirmativa para a população negra no Brasil”. **Revista Direito e Práxis**, [s.l.], v. 2, n. 3, p. 122-153, 15 dez. 2011. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/1492/8235>. Acesso em: 14 dez. 2017.

SIMON, Herbert. **Comportamento administrativo**: Estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1979. 277 p.

STONE, Deborah. Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. **Political Science Quarterly**. v. 104, n. 2. p. 281-300. 1989.

UFPEL. **Ata número 06/2012**. Pelotas: UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, 2012a. 10 p.

UFPEL. **Resolução nº 06 de 13 de novembro de 2012**. Pelotas: UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, 2012b. 2 p. Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/scs/files/2010/08/Resolu%C3%A7%C3%A3o-06.2012-CONSUN.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

UFPEL. **Ata nº 13/2015**. Pelotas: UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, 2015a. 9 p. Disponível em <<https://wp.ufpel.edu.br/scs/files/2015/03/Ata-COCEPE-132015.pdf>>. Acesso em: 11/10/2018.

UFPEL. **Resolução nº 15 de 07 de maio de 2015**: Dispõe sobre abertura de vagas específicas em curso de graduação da UFPel (Estudantes indígenas e quilombolas). Pelotas: UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, 2015b. 2 p. Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/scs/files/2015/03/Resolu%C3%A7%C3%A3o-15.2015.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2018.

UFPEL. **Resolução nº 13 de 10 de novembro de 2015**: Aprova o plano de desenvolvimento institucional da UFPel 2015-2020. Pelotas: UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, 2015c. 22 p. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/pdi/files/2016/09/PDI-UFPel_13-2015_rev04.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2018.

UFPEL. **Resolução nº 33 de 1º de novembro de 2016**. Dispõe sobre a abertura de vagas específicas em curso de graduação da UFPel (Estudantes indígenas e quilombolas). Conselho coordenador do ensino, da pesquisa e da extensão - COCEPE. Pelotas: UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, 2016. 2 p. Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/scs/files/2016/01/Res-COCEPE-33.2016.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2018.

UFPEL. **Portaria nº 316, de 03 de fevereiro de 2017**. Pelotas: UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, 2017a. 2 p. Disponível em: <http://reitoria.ufpel.edu.br/portarias/arquivos/0316_2017.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2018.

UFPEL. **Resolução nº 05 de 26 de abril de 2017**: Dispõe sobre a política de ações afirmativas para pessoas negras, quilombolas, indígenas e pessoas com deficiência nos programas de pós-graduação *stricto sensu* na UFPel. Pelotas: UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, 2017b. 4 p. Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/scs/files/2010/08/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n.-05-de-26-de-abril-de-2017.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

UFPEL. **Ata número 03/2017**. Pelotas: UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, 2017c. 8 p. Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/scs/files/2017/04/ATA-03.2017-CONSUN.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

UFPEL. **Resolução nº 06 de 23 de junho de 2017**: Aprova a proposta de estrutura dos gabinetes do Reitor, Vice-Reitor e Pró-Reitorias da Universidade Federal de Pelotas e as consequentes alterações estatutárias e regimentais

dela decorrentes. Pelotas: UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, 2017d. 37 p. Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/scs/files/2010/08/Nova-Estrutura.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2018.

UFPEL. **Ata número 10/2017**. Pelotas: UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, 2017e. 4 p. Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/scs/files/2018/08/Ata-10.2017-CONSUN-reuni%C3%A3o-03.10.2017.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2018.

UFPEL. **Resolução nº 16 de 03 de outubro de 2017**: Dispõe sobre a política de permanência de ingressantes em programas de pós-graduação *stricto sensu* na UFPel, por meio de ações afirmativas. Conselho universitário - CONSUN. Pelotas: UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, 2017f. 4 p. Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/scs/files/2010/08/RESOLU%C3%87%C3%83O-16-2017-CONSUN.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2018.

UFPEL. **Resolução nº 42 de 16 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a abertura de vagas específicas em curso de graduação da UFPel (Estudantes indígenas e quilombolas). Conselho coordenador do ensino, da pesquisa e da extensão - COCEPE. Pelotas: UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, 2017g. 2 p. Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/scs/files/2017/04/Resolu%C3%A7%C3%A3o-42.2017-COCEPE.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2018.

UFPEL. **Ata número 01/2018**. Pelotas: UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, 2018a. 3 p. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/scs/files/2018/05/SEI_Atta-01.2018.pdf>. Acesso em: 09 out. 2018.

UFPEL. **Resolução nº 03, de 23 de fevereiro de 2018**: Dispõe sobre a Política de Ações Afirmativas para Pessoas com Deficiência, Transtorno do Espectro Autista (TEA), Altas Habilidades e Superdotação no âmbito dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação da UFPel. Conselho universitário - CONSUN, Pelotas: UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, 2018b. 5 p. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/scs/files/2018/08/SEI_UFPel-0216861-Resolu%C3%A7%C3%A3o-03.2018-Consun.pdf>. Acesso em: 09 out. 2018.

UFPEL. **Edital de processo seletivo específico, COODEC nº 007 de 13 de março de 2018**. Pelotas: UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, 2018c. 7 p. Disponível em: <<http://concursos.ufpel.edu.br/wp/wp-content/uploads/2018/03/Edital-007-Quilombola-e-Indigena-1.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2018.

UFPEL. **Relatório de gestão do exercício de 2017**: Prestação de contas anual. Pelotas: UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, 2018d. 381p. Disponível em: <<http://portal.ufpel.edu.br/wp-content/uploads/Relat%C3%B3rio-de-Gest%C3%A3o-2017-FINAL-v02-PUBLICADO.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

UFPEL. **Resolução nº 06, de 16 de agosto de 2018**: Aprova o aumento gradual do percentual de vagas do Programa de Avaliação da Vida Escolar (PAVE) para estudantes que cursaram o ensino médio integralmente em escolas públicas. Pelotas: UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, 2018e. 2 p. Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/scs/files/2018/08/SEI-Resolu%C3%A7%C3%A3o-06.20108.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

UFPEL. **Resolução nº 35, de 01 de novembro de 2018**. Dispõe sobre a abertura de vagas específicas em curso de graduação da UFPel (Estudantes indígenas e quilombolas). Conselho coordenador do ensino, da pesquisa e da extensão - COCEPE. Pelotas: UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS, 2018f. 3 p. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/scs/files/2018/11/SEI_Res.-35.2018-Vagas-ind%C3%ADgenas-e-quilombolas.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2018.

VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: Um debate em aberto. **Temáticas**, Campinas, v. 22, n. 44, p. 203-220, ago. 2014. Disponível em: <<https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/tematicas/article/view/2144/1637>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

WAINER, Jacques; MELGUIZO, Tatiana. Políticas de inclusão no ensino superior: avaliação do desempenho dos alunos baseado no Enade de 2012 a 2014. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 44, jan. 2017. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022018000100305&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 11 dez. 2017.

ZAHARIADIS, Nikolaos. **Handbook of public policy agenda setting**. Edward Elgar Publishing, 2016. 505 p.

Apêndices

Apêndice A – Proposta de intervenção

I Introdução

A pesquisa realizada ao longo desta dissertação resulta no reconhecimento de algumas das principais preocupações dos movimentos sociais no Brasil e da visão da Universidade Federal de Pelotas (UFPeL) sobre eles. Esta instituição estabeleceu metas referentes à inclusão e ao fomento da diversidade e tem dedicado recursos para a sua realização (UFPEL, 2015c). Neste contexto, esta proposta de intervenção visa promover a construção de conhecimento sobre políticas de ações afirmativas (PAA), com o objetivo geral de prover fundamentos para a manutenção delas, após os períodos de vigência previstos pela lei e pela própria UFPeL (BRASIL, 2012b; UFPEL, 2017c).

As conclusões da pesquisa e a vontade dos movimentos sociais, expressa durante as discussões do I Encontro Nacional de Comissões de Heteroidentificação³³, constituem um ponto de partida, e o objetivo de manutenção das PAA, um ponto onde se quer chegar. Para desenvolver esta proposta, utiliza-se a metodologia do “Marco Lógico”, uma das principais ferramentas para desenvolvimento de projetos com participação social (ALDUNATE e CÓRDOBA, 2011; PFEIFFER, 2006; RUA, 2003).

A adoção de uma metodologia baseada em relações de causalidade e em uma pretensa lógica, após o desenvolvimento e aplicação de um referencial teórico que questiona estas premissas, poderia despertar alguma estranheza. Porém, de forma alguma, o modelo da “lata de lixo” e as abordagens sobre formação de agenda indicam que, em um ambiente complexo, deve-se simplesmente abandonar o planejamento. Pelo contrário, o reconhecimento de um ambiente complexo reserva um papel ainda mais importante para ele. O que o referencial teórico demonstra é que não se deve dedicar uma crença absoluta no método e acreditar que o planejamento irá apontar todas as soluções para os problemas e desafios da gestão.

³³ Registro oficial em <https://ccs2.ufpel.edu.br/wp/2018/10/31/ufpel-realiza-encontro-nacional-de-heteroidentificacao/>

II Contextualização

Trata-se de uma proposta de intervenção utilizando a metodologia do “Marco Lógico”., desenvolvida pela Agência americana para o desenvolvimento internacional, nos anos 1960, com o objetivo de promover a efetividade em projetos de cooperação internacional. O método foi sucessivamente revisado e aprimorado, e, desde os anos 1990, é utilizado amplamente por organizações no âmbito da cooperação internacional (PFEIFFER, 2006).

O modelo do “Marco Lógico” é uma importante ferramenta para apoiar a gestão por resultados no setor público. Ao contrário do modelo tradicional na gestão pública, este método pressupõe a formação de uma equipe para resolver uma situação-problema específica, não estabelece funções rígidas para cada membro e permite que a iniciativa e criatividade sejam utilizadas para dar conta dos objetivos (ALDUNATE e CÓRDOBA, 2011).

Aldunate e Córdoba (2011) afirmam que a metodologia do “Marco Lógico” só pode ser útil na medida em que se cumpram as condições de sua fundamentação teórica. O elemento essencial desenvolvido através desta metodologia é a “matriz do Marco Lógico”, porém os autores destacam que não se deve fazer a matriz sem que antes sejam cumpridas as fases de elaboração do programa. A elaboração da matriz é a última fase de um ciclo que se inicia pela identificação de um problema, passa pela construção de um modelo que expresse as condições lógicas pelas quais o problema deve ser resolvido, e então é finalizado com a elaboração da matriz, “O que define a metodologia do Marco Lógico não é o produto final, mas sim o processo que deve-se seguir para chegar à matriz do Marco Lógico” (IDEM, p. 8).

Segundo a teoria da motivação, as pessoas têm condutas distintas, baseadas nas suas motivações. Uma abordagem complementar presume que organizações com estruturas rígidas e que não oferecem oportunidades para a criatividade acabam desmotivando as pessoas que possuem tendência para a inovação. A gestão por resultados baseia-se nestas teorias, presumindo que, ao definir metas, prever indicadores objetivos, em acordo com os participantes de um projeto, e permitir-lhes inovar quanto aos meios utilizados, pode-se atingir resultados de forma mais efetiva (ALDUNATE e CÓRDOBA, 2011).

Alguns dos pressupostos da metodologia, definidos até este momento, contrapõem-se, de alguma forma, ao referencial teórico utilizado, principalmente aqueles referentes ao modelo da “lata de lixo”. Isto se deve ao fato de que as teorias utilizadas definem a racionalidade limitada, as metas indefinidas e ação por tentativa e erro como realidades das organizações referidas como “anarquias organizadas” (KINGDON, 2014; COHEN, MARCH e OLSEN, 1972). Obviamente, dentro de uma organização que pretende, mesmo diante de um contexto de complexidade, funcionar de forma efetiva e entregar à população serviços de qualidade - no caso da universidade pública -, não se pode simplesmente “aceitar” essas condições, deixar metas e procedimentos para o acaso e assim funcionar de forma essencialmente aleatória. Conforme destacado na introdução desta proposta, diante da complexidade, mais importante ainda é o planejamento.

Um dos pontos que poderiam ser considerados mais problemáticos, quando se considera o referencial teórico utilizado, é a ênfase da metodologia do “Marco Lógico” em estabelecer relações de causa-efeito e propor soluções para problemas específicos, em contraponto ao entendimento de problemas e soluções como variáveis independentes. Não se trata nesta proposta de intervenção de negar a lógica que baseou a análise durante a dissertação, mas sim de reconhecer que, em um projeto prático de ação a ser apresentado no ambiente de uma organização, não seria aceitável simplesmente ignorar a necessidade de identificar problemas e, na medida do possível, tentar solucioná-los, de forma direta e específica. Pfeiffer (2006) afirma que:

Falar de lógica é inevitável quando se trata de uma metodologia que se chama Quadro Lógico. Mas, na prática, pode-se verificar que, ao contrário do que isso sugere, lógica não significa necessariamente coerência de raciocínio ou de idéias de uma forma universal (PFEIFFER, 2006, p. 149).

Nem mesmo a metodologia que se chama “Marco Lógico” pressupõe a absoluta coerência de raciocínio e a inexistência de debate de ideias, ou seja, não necessariamente se trata de uma lógica racional absoluta. Em sua essência, a proposta dialoga com a situação percebida a partir da análise do objeto empírico.

Exatamente porque a cooperação internacional de desenvolvimento é um terreno muito difícil, procuraram-se instrumentos que possam facilitar as decisões sobre projetos. (...) levando em consideração a complexidade das situações, a questão central é onde se pode chegar realisticamente com determinadas intervenções (PFEIFFER, 2006, p. 147).

A metodologia do “Marco Lógico” foi desenvolvida para o desenvolvimento de projetos ou programas em um ambiente de complexidade e uma de suas principais características é dar espaço à criatividade dos envolvidos. De certa forma, a metodologia de definição de um “objetivo superior” e liberdade para a equipe desenvolver os meios para que se alcance este resultado dialoga com a visão de problemas e soluções como variáveis independentes.

Os “objetivos do projeto ou programa”, hierarquicamente inferiores ao “objetivo superior” (ALDUNATE e CÓRDOBA, 2011; PFEIFFER, 2006), são esforços para promover a efetividade do programa, porém a característica essencial da gestão por resultados é a concessão de liberdade de atuação para a equipe alcançar aqueles resultados e o desenvolvimento da metodologia do “Marco Lógico” se deu exatamente em um contexto de ambiguidade e incertezas decorrentes da cooperação internacional. Assim, este método constitui-se em uma alternativa interessante para a proposição de projetos ou programas em um ambiente complexo como a gestão pública. Nesta proposta, utiliza-se a metodologia do “Marco Lógico” para apresentar uma proposta de intervenção com o objetivo de promover a manutenção das políticas de ações afirmativas da UFPel após os períodos de vigência previstos na lei 12.711 e em algumas resoluções da própria instituição.

III Justificativa

A metodologia organiza-se a partir da identificação de uma situação-problema, uma situação concreta e devidamente fundamentada, expressa na forma de uma condição negativa, indesejada, injusta (RUA, 2003).

No caso desta proposta, a situação-problema é a iniquidade de acesso ao ensino superior e, por, consequência, a espaços de destaque na sociedade. A comprovação e fundamentação desta situação foram desenvolvidas na análise desta dissertação, baseadas na bibliografia, dados empíricos, estatísticas, e corroboradas em documentos oficiais da UFPel.

Quanto à efetividade, a intervenção visa instrumentalizar uma política já em prática pela organização e promover a ratificação de sua importância como diretriz do planejamento institucional. A pesquisa demonstrou que as políticas de ações afirmativas são entendidas, pela própria instituição, como um “processo amplo” e que a organização tem dedicado diversos recursos a elas, seja na criação do Núcleo de Ações Afirmativas e Diversidade (NUAAD), criação da Comissão de Controle na Identificação do Componente Étnico-racial (CCICE), seja na aprovação das políticas de permanência, todos exemplos pelos quais recursos financeiros e de pessoal são despendidos para o fim da efetivação destas políticas.

A análise documental, especialmente, demonstra que a implementação é baseada em uma missão de promover a democratização do ensino, a diversidade e a reparação de injustiças cometidas contra determinados segmentos sociais. Assim, visto que se aproxima a passagem de dois terços do período de vigência previsto para a principal lei federal que baseia a adoção de políticas de ações afirmativas no ensino superior, este programa visa realizar uma avaliação abrangente destas políticas e prover subsídios para que se possa fundamentar propostas para sua manutenção, também como forma de ratificar a importância dos esforços institucionais realizados.

IV Análise preliminar

A análise preliminar tem o objetivo de fundamentar o preenchimento da matriz do “Marco Lógico”. Conforme destacado, não se deve preencher a matriz automaticamente, sem a devida análise anterior dos contextos exógeno e endógeno ao programa e das relações de causa-efeito entre as atividades, resultados e objetivos.

O contexto exógeno é o âmbito político, econômico e social, materializado pela demanda social à qual o programa responde com a oferta de um bem. O contexto endógeno é o âmbito da gestão gerencial do programa (ALDUNATE e CÓRDOBA, 2011).

“A correta aplicação do método implica considerar a existência de uma articulação entre os dois planos: a demanda social e a oferta programática” (ALDUNATE e CÓRDOBA, 2011, p. 19). No caso desta proposta, a demanda é o acesso ao ensino superior e a possibilidade de inserção social e, a articulação com o âmbito gerenciável pelo programa se constitui em uma projeção - a análise da situação das políticas de ações afirmativas revela que uma das grandes preocupações atuais dos movimentos sociais que formam o público-alvo destas políticas diz respeito à manutenção delas após os períodos de vigência previstos na legislação.

De acordo com a análise empírica realizada, dados objetivos, conhecimento científico e uma imagem consolidada funcionam como ferramentas para fundamentar argumentos nos momentos de tomada de decisão. Não há uma relação absoluta que possa comprovar que estas estratégias farão com que determinada decisão seja tomada. Realiza-se a projeção de que, quanto mais informação, conhecimento e dados objetivos forem produzidos, maior será a chance de uma decisão favorável.

| AÇÃO | HIPÓTESE | EFEITO |
|--------------------------|----------|--------------------|
| Produção de conhecimento | >>>>>>>> | Manutenção das PAA |

O que ocorre, na situação-problema analisada, é uma relação muito mais complexa do que indica uma relação de causa-efeito. Para dar conta destas situações mais complexas, foi desenvolvido o instrumento da “matriz do Marco Lógico”, o qual introduz indicadores para que se possa acompanhar o desenvolvimento do programa, durante sua execução (IDEM, p. 23).

As relações de causa-efeito são expressas pela análise dos problemas e estabelecimento de níveis lógicos entre eles, o que é então expresso na “árvore de problemas” (ALDUNATE e CÓRDOBA, 2011):

Debate racial; Distribuição de renda; Questões estruturais; Identificação;
Discriminação; Desigualdade; Iniquidade; Fraudes; Cidadania; Conhecimento;
Inserção social; Invisibilidade nos espaços de poder; Referências;

ACESSO AO ENSINO SUPERIOR

A solução deverá então incidir sobre o “problema central”, neste caso, o acesso ao ensino superior. Por isto, o “objetivo superior” do programa é a manutenção das políticas de ações afirmativas no ensino superior.

A partir desta análise preliminar e mediante participação social e comunicação com o público-alvo do programa, definem-se então os outros elementos da “matriz”.

Um dos elementos decisivos na diferenciação entre o Marco Lógico de análise inicial e a Matriz do Marco Lógico que corresponde ao plano de ação, é que as condições lógicas a cargo da instituição responsável deixam de ser hipóteses e se transformam em produtos concretos (bens e serviços) que o programa entrega à população: são os chamados Componentes (IDEM, p. 24).

V Descrição do programa

Começando no nível “mais baixo”, ou seja, as atividades a serem realizadas:

1. Definir um espaço, dentro da estrutura do Núcleo de Ações Afirmativas e Diversidade (NUAAD), responsável por monitorar as políticas de ações afirmativas (PAA) da UFPel, divulgá-las, e realizar pesquisas sobre PAA e temas adjacentes; 2. Divulgar este espaço na comunidade acadêmica, especialmente junto aos alunos cotistas.

A primeira atividade a ser realizada, para que se possa iniciar as ações do programa, seria a criação de um espaço institucional, dentro da estrutura do NUAAD, vinculado à Coordenação de Inclusão e Diversidade (CID), que seja oficialmente responsável por realizar o monitoramento, avaliação e divulgação das PAA da UFPel.

O objetivo deste espaço será sediar o grupo de pesquisa/projeto de extensão cuja criação é, em suma, o principal objetivo dentro do escopo gerenciável do programa.

A segunda atividade é a divulgação deste espaço na comunidade acadêmica, especialmente junto aos alunos cotistas. O resultado desta atividade não é totalmente controlável pelo programa, porém é razoável inferir que, dentro do grande universo de alunos aos quais se dará a divulgação, no mínimo um pequeno número, que possibilite a criação de um grupo de pesquisa, manifeste interesse em participar.

As suposições importantes, cuja realização enseja a “passagem” para o nível superior, portanto, são a aprovação e disponibilização do espaço, com a devida infraestrutura, pela gestão da organização, e a participação do público destinatário do programa. De acordo com a leitura vertical do quadro lógico (PFEIFFER, 2006), a realização das suposições referentes às atividades, produz determinados resultados, os quais, neste programa, são:

1. Grupo de pesquisa sobre PAA é criado; 2. Grupo estimula o desempenho acadêmico e a permanência dos alunos cotistas; 3. Grupo realiza a divulgação das PAA da UFPel no ensino básico;

Os “resultados” são os bens ou serviços produzidos pelo programa, são o produto do escopo gerenciável dele. O “objetivo do projeto” é um efeito desejado, mas foge do controle e da responsabilidade direta da gerência, enquanto que os resultados podem ser atribuídos aos esforços do projeto (PFEIFFER, 2006, p. 153). No caso desta proposta de intervenção, há algo de exógeno ao programa na produção dos resultados, porém um programa jamais será posto em prática em um vácuo. A proposta apresenta um projeto, uma ideia a ser apresentada à gestão da organização. Se for objeto do interesse desta, a análise do contexto dará conta de “prever”, com relativa precisão, se a atividade 1 - criação do espaço/infraestrutura - será contemplada, pela realização de sua suposição importante referente; já a suposição referente à participação pode ser relativizada, e não inviabiliza necessariamente o programa. O que pode ser feito pela gerência do programa é “monitorar” e “tentar influenciar” quanto à ocorrência da suposição (PFEIFFER, 2005, p. 162). Supõe-se que, monitorando o interesse do público-alvo, deve ser mobilizada uma quantidade mínima de alunos, que possibilite o início das atividades, e que divulgando a atividade como uma oportunidade de promover sua permanência, seu desempenho acadêmico e seu próprio desenvolvimento pessoal e profissional, se estará influenciando os destinatários. Assim, os resultados podem ser considerados relativamente gerenciáveis pelo programa, mediante a análise de viabilidade do contexto em que este será implementado.

Os serviços produzidos pelo programa são o principal objeto, dentro do escopo gerenciável, a ser oferecido como melhoria para a gestão. Os três resultados principais previstos são obviamente muito mais complexos do que a simples visualização da matriz do quadro lógico permite enxergar. Cada um deles poderia ser objeto de um projeto próprio. O detalhamento destes componentes e seus indicadores são descritos a seguir:

1. Grupo de pesquisa sobre PAA é criado: a criação de um grupo de pesquisa dentro da estrutura do NUAAD possibilitará que sejam abordadas as principais questões decorrentes da implementação das PAA: permanência, desempenho acadêmico, identificação étnico-racial e manutenção das PAA. Todas estas questões foram apontadas durante a pesquisa como pontos sensíveis ou necessidades decorrentes das PAA.

Desde a aprovação do sistema de cotas na UFPel, um tema relacionado às PAA e considerado tão importante quanto a possibilidade de ingresso, é a permanência dos alunos cotistas (UFPEL, 2012a). A própria necessidade de adoção destas políticas e com ela o reconhecimento da situação de vulnerabilidade socioeconômica de determinados ingressantes, sugere a importância das políticas de permanência.

Para além das questões econômicas e de mobilidade, contempladas pelo sistema de assistência estudantil, um dos argumentos utilizados para fundamentar as políticas de permanência é a dificuldade que muitos alunos cotistas encontram em conviver no ambiente acadêmico, por vezes muito distante de suas culturas e histórias de vida (informação verbal - ENTREVISTA 02; 03; 04; 06; 07). Por isso, defende-se que a criação de um espaço onde os alunos cotistas possam desenvolver pesquisas voltadas para a sua própria realidade possa ser o principal instrumento que promova a permanência. À medida que desenvolverem suas pesquisas, realizarem publicações e as divulguem em diferentes espaços, estes alunos irão também se transformar em referências para futuros universitários, outra questão fundamental apontada na pesquisa para promover uma mudança estrutural no acesso ao ensino superior (informação verbal - ENTREVISTA 02; 04).

Já uma das principais críticas apontadas por oponentes das PAA no ensino superior é que o ingresso especial acarretará em uma queda do desempenho acadêmico das universidades (MOTTA e LOPES, 2012; ROUANET, 2008). Sob este enfoque, o grupo de pesquisa pode funcionar como um fator motivador da intelectualidade e da produção científica dos alunos, funcionando como instrumento promotor tanto da permanência como do desempenho acadêmico.

Quanto à identificação étnico-racial dos candidatos ao ingresso por ações afirmativas, tema que, na esteira do episódio da denúncia de fraudes no acesso por cotas no curso de Medicina, levou a UFPel ao noticiário nacional e internacional³⁴, pelo qual a instituição tornou-se referência para todo o Brasil, sediando recentemente o I Encontro Nacional de Comissões de

³⁴ Em âmbito nacional, conferir, entre outros: <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2016/12/federal-de-pelotas-desliga-24-alunos-de-medicina-por-fraude-em-cotas.html>; em âmbito internacional, <https://www.theguardian.com/inequality/2017/jun/08/race-fraud-how-college-quota-scandal-exposed-brazil-historic-racial-tensions>

Heteroidentificação, com participação de mais de vinte instituições federais de ensino superior, e apontado pelo movimento social negro e por pesquisadores como fundamental para a efetivação das PAA (informação verbal - ENTREVISTA 01; 02; 03; 04; 07), será objeto de atenção especial do programa.

Com o objetivo de fomentar a produção de conhecimento sobre este campo no qual a UFPel ocupa um espaço de proeminência, o grupo terá como uma de suas linhas de pesquisa, o tema da identificação étnico-racial, análise e avaliação dos procedimentos das comissões, com o objetivo específico de aperfeiçoar este processo na organização e diminuir ao mínimo possível o número de fraudes e de processos judiciais decorrentes dos pareceres de indeferimento de matrículas nas modalidades de cotas raciais.

Ao realizarem-se estes resultados, por consequência o grupo de pesquisa terá uma base de dados importante para, a partir da participação de outros pesquisadores e de movimentos sociais, fundamentar a construção de argumentos para aquele que é o objetivo do programa - promover a manutenção das PAA após os períodos de vigência previstos na lei 12.711 e nas resoluções 05/2017 e 16/2017 da UFPel.

Os indicadores de acompanhamento para monitoramento destes resultados são: 1. Cada um dos alunos cotistas que participam do projeto submeteu artigos de sua autoria para revista B3; e 2. Ocupação das vagas destinadas à política de cotas é de, no mínimo, 80%. Os meios de verificação objetiva destes dados são o monitoramento interno do programa e a análise de dados institucionais da UFPel (UFPEL, 2017b; 2017f).

O outro serviço a ser oferecido é a divulgação das PAA da UFPel no ensino básico, pois a pesquisa demonstrou que muitos possíveis ingressantes pelo sistema de cotas sequer sabem do seu direito ao ingresso por ações afirmativas no ensino superior (informação verbal - ENTREVISTA 02; 04; 05). Assim, o grupo irá promover a divulgação sistemática das PAA da UFPel nas escolas públicas da cidade de Pelotas. Nesta oportunidade, os próprios integrantes do projeto e os bolsistas do NUAAD poderão apresentar-se como referência para os futuros estudantes, “abrir as portas” da Universidade para os alunos do ensino básico e realizar *surveys* com este público, visando obter mais dados para embasar novas pesquisas.

O indicador proposto quanto a este resultado é que, durante o primeiro ano de atuação do grupo, as ações de divulgação sejam realizadas em pelo menos 30% das escolas de ensino básico de Pelotas, o que poderá ser verificado pelo monitoramento interno do programa.

A realização destes resultados, somados à ocorrência dos pressupostos importantes referentes a eles, proporcionará então a realização dos objetivos do programa, tratando-se, a partir desta fase, do seu escopo não gerenciável.

Os pressupostos importantes, no mesmo nível horizontal dos resultados, são relativamente gerenciáveis pelo programa. Não se pode confirmar com absoluta certeza que serão realizados, mas pode-se prever, com razoabilidade, que são viáveis, mediante a incidência dos indicadores planejados. Conforme a própria conceituação de Pfeiffer (2006) sobre “suposições importantes”, deve existir um certo grau de risco de elas não ocorrerem. O autor sugere que, para ser considerado como suposição importante, deve haver um certo equilíbrio entre a possibilidade de um fator ocorrer ou não. Se for “quase certo” ou “improvável” que ocorra, não deve ser incluído (IDEM, p. 162).

Já os pressupostos importantes no nível horizontal dos objetivos não podem ser controlados pelo programa. A proposta visa proporcionar todos os meios, dentro do que pode ser feito pelo programa, para que os pressupostos sejam cumpridos, e o êxito do gerenciamento pode ser medido pelo cumprimento das metas de tempo e qualidade. Porém, a tomada de decisão que definirá a realização dos pressupostos importantes, neste nível, está completamente fora do alcance da gerência.

No caso desta proposta, estes pressupostos são a revisão favorável da política de cotas nas instituições federais de ensino superior, de acordo com o art. 7º, da lei 12.711/12, e as avaliações favoráveis, de acordo com o art. 12º da Resolução 05/2017 e com o art. 9º da Resolução 16/2017, ambas do CONSUN (BRASIL, 2012b; UFPEL, 2017b; 2017f).

Se realizados estes pressupostos, ocorre finalmente o objetivo superior, que é a renovação das PAA após os períodos de vigência cumpridos. As ações afirmativas são entendidas, conceitualmente, como medidas paliativas, provisórias, porém a participação social na análise do problema sugere que os movimentos organizados envolvidos na questão das ações afirmativas não entendem que tenha-se chegado a um ponto em que não sejam mais

necessárias. No mesmo sentido, as PAA baseadas na lei 12.711/12 vão completar dez anos ao final do período de vigência referido, enquanto que países referência nestas políticas, como Estados Unidos e Índia, apliquem ações afirmativas no ensino superior há décadas (FERES JÚNIOR e DAFLON, 2015; MASSEY 2004).

A visualização do programa pode ser feita através do produto final da metodologia, a “matriz do Marco Lógico”, na seção seguinte.

Cumprido este objetivo superior, determinadas referências defendem que não faria mais sentido citar outra suposição importante, pois, afinal, o objetivo superior já teria sido cumprido. Outros autores destacam que pode-se citar uma suposição que aponta para a sustentabilidade da condição alcançada (PFEIFFER, 2006). Contemplando esta visão, a última suposição importante, então, é de que as PAA no ensino superior promovam a inserção social e o acesso à educação de forma democrática

VI Apresentando a “matriz do Marco Lógico”

Conforme destacado por Aldunate e Córdoba (2011), a “matriz” é o produto final da metodologia do “Marco Lógico”. É o instrumento pelo qual visualiza-se o programa, seus objetivos, indicadores, os meios para verificá-los, e os pressupostos que demonstram a realização de suas fases. Deve ser desenvolvida após a análise da situação-problema e da construção da fundamentação adequada para o programa.

Essas fases preliminares foram cumpridas durante o desenvolvimento desta proposta, e assim, apresenta-se finalmente, a “matriz do “Marco Lógico”. De acordo com Pfeiffer (2006), sua leitura pode ser feita pela lógica vertical ou pela lógica horizontal.

Pela lógica vertical, analisa-se a primeira coluna (lógica da intervenção), considerando que as atividades propostas produzirão determinados resultados, que provocam um efeito (objetivo do projeto), o qual contribui para a realização do objetivo superior. A ascensão de um nível para o outro ocorre mediante a ocorrência dos pressupostos importantes. Pela lógica horizontal, analisa-se os elementos do mesmo nível da matriz, ou seja, a lógica da intervenção, a confirmação de seus indicadores, a conferência com os meios de verificação para tal e a ocorrência dos pressupostos importantes. Estas leituras não implicam no resultado final e ambas as lógicas levam ao mesmo preenchimento da “matriz” (PFEIFFER, 2006).

Através deste instrumento, pretende-se permitir a visualização clara da proposta e assim construir subsídios para sua aplicabilidade prática, dentro da ideia do objetivo superior desta intervenção, que é promover a manutenção das políticas de ações afirmativas.

A “matriz do Marco Lógico”

| Lógica da intervenção | Indicadores | Meios de verificação | Pressupostos |
|---|--|--|--|
| <p>Objetivo superior:</p> <p>Políticas de ações afirmativas (PAA) renovadas após os períodos de vigência previstos</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Revisão favorável da política prevista pela lei 12.711/12 - Avaliação favorável da política de cotas nos PPG | <ul style="list-style-type: none"> - Legislação federal - Resolução da UFPel | <ul style="list-style-type: none"> - Promoção da inserção social e acesso à educação |
| <p>Objetivo do projeto:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. PAA são efetivas; 2. Índices de permanência são satisfatórios; 3. Vagas das PAA não são ociosas; 4. Estudantes do ensino básico conhecem as PAA da UFPel; | <ul style="list-style-type: none"> - Ocupação das vagas destinadas à política de cotas é de, no mínimo, 80%; - Número de inscrições no PAVE é proporcional aos dados do ProEDAI; - Índice de evasão é semelhante ao da AC; - Número de processos judiciais referentes a ingresso por cota racial é inferior à média 2017/2018; | <ul style="list-style-type: none"> - Análise de informações institucionais - Realização de <i>surveys</i> em escolas públicas - Monitoramento interno do programa | <ul style="list-style-type: none"> - Revisão favorável, de acordo com art. 7º da lei 12.711/12; - Avaliações favoráveis, de acordo com art. 12º da Resolução 05/2017 e art. 9º da Resolução 16/2017, ambas do CONSUN |
| <p>Resultados:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Grupo de pesquisa sobre PAA é criado; 2. Grupo estimula o desempenho acadêmico e a permanência dos alunos cotistas; 3. Grupo realiza a divulgação das PAA da UFPel no ensino básico | <ul style="list-style-type: none"> - Cada um dos alunos cotistas que participam do projeto submeteu artigos de sua autoria para revista B3; - Ocupação das vagas destinadas à política de cotas é de, no mínimo, 80%; - PAA da UFPel foram divulgadas em, no mínimo, 30% das escolas de ensino básico de Pelotas | <ul style="list-style-type: none"> - Análise de informações institucionais - Realização de <i>surveys</i> em escolas públicas - Monitoramento interno do programa | <ul style="list-style-type: none"> - Dados são favoráveis; - Alunos participam dos projetos; - Índices de permanência de cotistas são semelhantes aos da AC; - Diminuem tentativas de fraude; - Divulgação estimula a inscrição de ingressantes pelo sistema de cotas |
| <p>Atividades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Definir um espaço, dentro da estrutura do NUAAD, responsável por monitorar as PAA da UFPel, divulgá-las, e realizar pesquisas sobre PAA e temas adjacentes; 2. Divulgar este espaço na comunidade acadêmica, especialmente junto aos alunos cotistas. | <ul style="list-style-type: none"> - Aprovação da atividade 1 pela coordenação da CID; - Formação de um grupo de pesquisa com pelo menos três alunos cotistas; - Ações de divulgação em pelo menos três escolas públicas, no primeiro semestre de atuação; | <ul style="list-style-type: none"> - PDU da CID/NUAAD; - Portaria da UFPel; - Monitoramento interno do programa | <ul style="list-style-type: none"> - Programa é aprovado pela gestão da UFPel e pela coordenação da CID; - Alunos se interessam em participar; |

Apêndice B – Roteiro de entrevistas

Tópico 1 - Construção

- 1 Conte como ocorreu/o que você sabe sobre o processo;
2. Qual foi sua participação?
3. Como a questão das ações afirmativas foi inserida no âmbito da UFPel?

Tópico 2 - Ideias

- 1 Quais ideias fundamentais baseiam sua ação neste campo?
- 2 Quais ideias fundamentais defende?
- 3 Estas ideias se relacionam com alguma condição ou problema social?
Qual (is)?
- 4 Como se dá a relação entre a ideia e o problema social?
- 5 Acredita que seja possível defender uma “antidiscriminação”, mas ao mesmo tempo questionar as políticas explícitas de ações afirmativas? Como?
- 6 Apresentou suas ideia a algum político ou autoridade? Como foram recebidas as ideias neste ambiente?
- 7 A condição ou problema social é um fato natural ou alguém pode ser responsabilizado por esse problema?
- 8 Procurou demonstrar que esse problema resulta da ação de alguém ou algum grupo? Como?

9 Procurou demonstrar que alguém ou algum grupo tem responsabilidade sobre o problema? Como?

10 Entende que alguém agiu deliberadamente para criar ou exacerbar o problema? Como? Cite exemplo(s), por favor. Entende que o problema pode ser o resultado inadvertido do comportamento ou ação de alguém ou de um grupo? Quem? Qual comportamento?

11 Considera que as ideias e narrativas construídas tiveram papel importante no processo? Por quê?

Tópico 3 - Imagem de política

1 Qual ponto específico do debate sobre ações afirmativas procurou destacar?

2 Baseou este enquadramento em quais ideias?

3 Buscou envolver novos grupos ou participantes no debate? (expansão de conflito)

4 Havia uma visão dominante sobre a questão? Qual?

5 Apresentou a questão em termos simplificados para o grande público? Por quê?

6 Utilizou de uma narrativa que valorizasse o apelo emocional?

7 Algum outro grupo destacou outro ponto da questão, para apresentá-la de forma antagônica? Qual ponto foi destacado?

8 Algum outro grupo destacou outro ponto da questão, para apresentá-la de forma competitiva a sua proposição? Qual ponto foi destacado?

9 Houve alguma instância deliberativa da UFPel, ou ambiente determinado, no qual a questão fosse melhor recebida, em comparação a outro(s)? Como ou por que observastes isto?

10 Houve alguma instância deliberativa da UFPel, ou ambiente determinado, no qual a questão fosse mais rejeitada, em comparação a outro(s)? Como ou por que observastes isto?

11 Houve dificuldade em apresentar sua proposta em algum ambiente determinado? Qual ambiente? Por quê? O que ocorreu?

12 Após a conclusão do processo, considera que proponentes de uma visão contrária teriam dificuldade em apresentar sua proposta? Por quê?

Tópico 4 - Janela de oportunidade

1 Quando tratou da questão no ambiente da UFPel, identificou um momento especialmente favorável?

2 Se sim, quais eventos fizeram você identificar este momento?

3 Acreditava que este momento seria efêmero, e que devias agir rapidamente? Por quê?

4 Aproveitou-se de uma ocorrência política para apresentar sua proposta? Qual?

5 Aproveitou-se da percepção sobre um problema para apresentar sua proposta? Qual?

6 Já havia trabalhado previamente a questão, em sua comunidade? Como?

7 Havia construído, previamente, um consenso sobre a questão?

8 Investiu recursos extraordinários (tempo, dinheiro, energia, barganha), ao longo do processo?

Tópico 5 - Empreendedores de política

1 Trata de ações afirmativas no seu trabalho? Se sim, já trabalhou nesta questão, fora do expediente? Cite exemplo(s), por favor.

2 Trabalha na questão no seu tempo livre? Cite exemplo(s), por favor.

3 Dedica energia que poderia ser empregada em outras atividades, na questão das ações afirmativas? Cite exemplo(s), por favor.

4 Emprega sua reputação no desenvolvimento da questão? Cite exemplo(s), por favor.

5 Já empregou recursos financeiros na questão?

6 Já teve decepções neste trabalho? Seguiu em frente? Cite exemplo(s), por favor.

7 Tem contato direto com políticos ou outras autoridades? Quais autoridades? Como construiu esta relação?

8 Tem ou tinha contato com autoridades da UFPel, nos momentos em que trabalhou na questão, dentro da instituição?

9 Emprega ou empregou seu conhecimento técnico na construção da questão? Como? Cite exemplo(s), por favor.

10 Usa ou usou sua argumentação ou retórica para convencer o grande público ou especialistas sobre a importância das políticas de ações afirmativas? Como? Cite exemplo(s), por favor.