Resumo: Este artigo analisa o processo de tomada de decisão da política de cotas vigente no ensino superior brasileiro, instituída pela lei 12.711 de 2012. A análise incidiu sobre o contexto da elaboração da lei e enfocou o discurso político dos autores de projetos de lei (PLs) que foram discutidos durante a tramitação do texto. Buscou-se elucidar o que orientou os proponentes a atuarem favoravelmente às ações afirmativas (AAs), quais eram os aspectos estruturantes das políticas propostas e quais eram as definições e interpretações sobre a universidade. Pesquisa e análise documental foram realizadas, assim como a análise do discurso do material. Verificou-se que o processo de elaboração da lei de cotas contemplou a discussão de 16 PLs e se deu ao longo de 13 anos. A maioria dos proponentes argumentava que a criação e adoção de AAs neste nível educacional estavam atreladas ao cumprimento de obrigações estatais. A reserva de vagas era sugerida por grande parte dos PLs, mas também se verificou a sugestão de outros três modelos de AAs. Averiguou-se que as cotas com critérios raciais e sociais não constavam no PL originário e passaram a ser discutidas no decorrer da elaboração do texto, estando presentes na lei. Observou-se que predominava a compreensão de que o acesso às universidades públicas federais era desigual e que elas eram detentoras de maior prestígio e legitimidade como instituições educadoras e formadoras, aspectos que levaram à defesa de algumas mudanças e permanências.

Palavras-chave: ações afirmativas; cotas; universidade; discurso político.

Abstract: This article analyzes the decision-making process of the quota policy in force in Brazilian higher education instituted by Law 12.711 of 2012. The analysis focused on the context of the elaboration of the law and focused on the political discourse of the authors of bills (PLs) that were discussed during the course of the text. It was sought to elucidate what guided proponents to act favorably to affirmative actions (AAs), what were the structuring aspects of the proposed policies and what were the definitions and interpretations about the university. Research and documentary analysis were carried out, as well as the discourse analysis of the material. It was verified that the process of elaboration of the quota law contemplated the discussion of 16 PLs and took place over 13 years. Most proponents argued that the creation and adoption of AAs at this educational level were linked to the fulfillment of state obligations. The reservation of vacancies was suggested by most of the PLs, but also the suggestion of three other models of AAs was verified. It was found that quotas with racial and social criteria were not included in the original PL and began to be discussed during the elaboration of the text, being present in the law. It was observed that the prevailing understanding was that access to federal public universities was unequal and that they had more prestige and legitimacy as educating and training institutions, aspects that led to the defense of some changes and permanencies.

Keywords: affirmative actions; quotas; university; political discourse.

¹ Doutoranda em Sociologia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), realizou um período de doutorado sanduíche na Universitat Pompeu Fabra (UPF) na Espanha. É bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: bruna.anhaia@ufrgs.br

INTRODUÇÃO

A desigualdade de acesso ao ensino superior no Brasil é um problema histórico, cuja solução é reivindicada por diversos atores sociais e políticos. Desde os anos 1990, no quadro pós-reabertura democrática, observa-se a crescente denúncia das desigualdades partilhadas por diferentes grupos sociais e a crítica à ausência de políticas públicas mais propositivas quanto à sua atenuação. Isso contribuiu para despertar discussões sobre as ações afirmativas (AAs) em distintos setores, medidas que implicam o tratamento positivamente diferenciado a grupos marginalizados historicamente, com o intuito de contribuir para a sua promoção social (PAIVA, 2010).

Como afirma Piovesan (2008), para além dos dispositivos criados pela Constituição Federal de 1988 e que traduzem a busca da igualdade material, no período se observavam iniciativas neste mesmo sentido. Dentre as quais, mencionam-se a lei 9.100 de 1995, que introduziu a reserva mínima (cota) de 20% das vagas de cada partido ou coligação para a candidatura de mulheres; e o Programa Nacional de Direitos Humanos (Decreto 1.904 de 1996), que faz alusão às políticas compensatórias e prevê como meta o desenvolvimento de AAs em favor de grupos socialmente vulneráveis.

É no início dos anos 2000 que as primeiras universidades brasileiras passam a adotar programas de ação afirmativa (PAAs), são elas: a Universidade do Estado do Rio de Janeiro em 2001 e a Universidade de Brasília em 2003. Até o ano de 2012, as universidades públicas federais aderiam de forma voluntária a este tipo de política inclusiva e tinham autonomia para estabelecer o desenho de seus programas (cotas, bonificação, etc.). Essa situação foi alterada com a lei 12.711 de 2012 (“lei de cotas”), que instituiu a obrigatoriedade de reserva de vagas nestas instituições de ensino e estabeleceu critérios uniformes de candidatura.

Este artigo analisa o processo de elaboração desta lei, dando enfoque para o discurso político dos autores de projetos de lei (PLs) que foram discutidos durante a tramitação do texto no Congresso Nacional – alguns dos quais, contemplados parcialmente no texto final. A análise teve por objetivo elucidar: o que orientou as iniciativas favoráveis às AAs; os aspectos estruturantes da política proposta (valores, desenho, etc.) e as definições e interpretações sobre a universidade. Parte-se da premissa que as políticas podem ser interpretadas

não apenas quanto aos efeitos que produzem, mas também quanto às relações que criam e os sistemas de pensamento mais amplos nos quais estão imersas (SHORE; WRIGHT, 1997; SHORE, 2010). Decorre daí que a análise do discurso é o método empregado para a análise dos documentos consultados.

O artigo se estrutura em quatro seções: inicia apresentando o tema das ações afirmativas e a discussão da política de cotas na educação superior brasileira, para então discorrer sobre o método e as técnicas de análise empregados nos materiais consultados. O texto segue mencionando brevemente algumas características do sistema de ensino de nível superior no país, abordando o contexto sociopolítico no qual se deu a elaboração da lei de cotas e, na sequência, discorrendo sobre as análises dos PLs discutidos no Congresso Nacional. O artigo encerra com a retomada de alguns resultados e com outras considerações finais.

AS AÇÕES AFIRMATIVAS NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO

A evolução da adoção de PAAs no país ocorreu de maneira descentralizada, sobretudo por programas criados pelos conselhos de cada universidade (FERES JUNIOR; DAFLON; GOMES; MIGUEL, 2013), mas também foi marcada por um movimento de oposição. Em decorrência dos debates públicos sobre as ações afirmativas, um grupo de intelectuais redigiu manifestos contrários aos Projetos de Lei de Cotas (PL 73 de 1999) e do Estatuto da Igualdade Racial (PL 3.198 de 2000) nos anos de 2006 e 2008 (BERNARDINO-COSTA; SANTOS; SILVÉRIO, 2009).²

A adoção de programas de AAs em instituições de ensino superior (IES) de todo o país também provocou questionamentos acerca da sua justiça, adequação e utilidade, dentre outros aspectos (BELLINTANI, 2006). Ações judiciais contrárias a distintos programas, julgadas em última instância pelo Supremo Tribunal Federal em 2012³, alegavam que eles resultavam: no

² O primeiro visava reservar um percentual de vagas nos vestibulares das universidades públicas a jovens oriundos de escolas públicas, estudantes negros e indígenas; já o segundo propunha a extensão das AAs para negros no mercado de trabalho, estabelecendo formalmente um compromisso tanto dos governos e poderes públicos quanto da iniciativa privada para o alcance da igualdade material (BERNARDINO-COSTA; SANTOS; SILVÉRIO, 2009).

³ São elas: a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186, ajuizada em julho de 2009 pelo Partido Democratas (DEM) contra o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Brasília; a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3330, ajuizada pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenem), o Democratas e a Federação Nacional dos Auditores Fiscais da

ferimento da isonomia no concurso vestibular, na realização de um “pacto de mediocridade” no acesso a este nível de ensino, no desrespeito à Constituição de 1988 por descumprir ao preceito de que todos são iguais perante à lei e que o ingresso no ensino superior deve-se dar conforme o mérito de cada um, dentre outros argumentos. A interpretação dos ministros do Supremo, no entanto, divergiu dos requerentes e por unanimidade votaram pela consitucionalidade das AAs (ANHAIA, 2013).

Paralelamente a estes acontecimentos, verifica-se a tramitação do já citado PL 73 de 1999, de autoria da então deputada federal Nice Lobão. O Projeto, que estabelecia a obrigatoriedade da reserva de vagas em universidades públicas e a sugeria nas universidades privadas, deu origem ao Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 180 em 2008. Após a sua tramitação no Senado Federal, onde foi objeto de novas discussões e modificações, o Projeto foi encaminhado ao sancionamento ou veto presidencial. O texto foi sancionado, com vetos parciais, em 29 de agosto de 2012 e deu origem à lei 12.711.

De acordo com o texto da lei, as universidades e os institutos técnicos federais deveriam reservar 50% das vagas ofertadas para essa modalidade de ingresso, subdividindo-se as cotas nas 4 categorias: (a) egressos do ensino médio de escola pública com renda familiar bruta igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo nacional *per capita*; (b) egressos do ensino médio de escola pública com renda familiar bruta igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo nacional *per capita*, com registro de autodeclaração étnico-racial (preto, pardo ou índio); (c) egressos do ensino médio de escola pública com renda familiar bruta superior a 1,5 salário-mínimo nacional *per capita*; e, (d) egressos do ensino médio de escola pública com renda familiar bruta superior a 1,5 salário-mínimo nacional *per capita*, com autodeclaração étnico-racial (preto, pardo ou índio) (BRASIL, 2012).⁴

A tomada de decisão que resultou neste texto também contemplou o debate entre atores políticos com diferentes perspectivas a respeito do problema público da desigualdade de acesso ao ensino superior, de sua origem e das soluções cabíveis. Neste artigo, optou-se por analisar o discurso político de

Previdência Social (Fenafisp) contra o ProUni a nível nacional; e, o Recurso Extraordinário (RE) 597258 RS, foi interposto pelo estudante Giovane Pasqualito Fialho contra as cotas na UFRGS (ANHAIA, 2013).

⁴ Em 28 de dezembro de 2016, o texto é atualizado pela lei 13.409 e passa a contemplar a reserva de vagas para pessoas com deficiência – seja ela: física, auditiva, visual, intelectual, transtorno do espectro autista ou deficiência múltipla.

atores que têm em comum a compreensão de que as ações afirmativas são uma via de acesso a este nível educacional e chegam a propô-las em PLs. Realizou-se então a leitura dos documentos de suas proposições, os quais consistem em dados primários, pois não receberam qualquer tratamento analítico anteriormente (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009). As fontes de informação foram os portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e se tomou como ponto de partida o PL 73 de 1999, identificado por estes meios oficiais como o projeto originário à lei de cotas.

Entendeu-se por discurso político todo aquele discurso que se inscreve numa atividade de comunicação (debate, discurso partidário, conferência de imprensa, etc.) no qual o quadro espaço-temporal, o *status* e os papéis dos atores, as finalidades e ações produzem efeitos políticos possíveis (VAN DIJK, 1997). Os textos em análise, correspondentes a distintos PLs, manifestam discursos políticos que se inscrevem em eventos comunicativos como as sessões parlamentares no Plenário do Congresso Nacional e as reuniões das comissões temáticas, ocasiões em que se argumenta e debate nos prédios do governo brasileiro, na competência oficial e durante eventos oficiais.

Os PLs tiveram a análise pautada nos pressupostos da análise do discurso, rejeitando a noção de que a linguagem é um meio neutro de refletir ou descrever o mundo, e entendendo que “grande parte do discurso está implicada em estabelecer uma versão do mundo diante de versões competitivas” (GILL, 2002, p. 250). Considerando-se que há versões distintas sobre as origens da desigualdade de acesso à educação superior e das possíveis soluções a ela, por exemplo, fizeram-se dois tipos de análise: (1) a análise argumentativa, buscando compreender como foram organizados os argumentos e como se estruturava o raciocínio que orientou a defesa dos pontos de vista dos proponentes (CHARAUDEAU, 2008); e, (2) a análise deôntica, visando compreender as suas noções de obrigação e permissão em relação ao Estado brasileiro e à universidade pública federal (LYONS, 1977).

Os resultados apresentados contribuem ao entendimento de uma das etapas da política pública de cotas no ensino superior (formulação) e, em especial, à compreensão de uma dimensão pouco estudada desta ação afirmativa (o discurso político de atores envolvidos no processo). Constituem-se, ainda, os primeiros passos de uma investigação em andamento.

O CONTEXTO DA ELABORAÇÃO DA LEI

O sistema de ensino superior brasileiro é complexo e diversificado. Como afirma Neves (2014), o país conta com IES públicas (federais, estaduais e municipais) e privadas (confessionais, particulares, comunitárias e filantrópicas), assim como uma organização acadêmica na qual se dá a coexistência de instituições universitárias e instituições não universitárias.

[Tratam-se de] *i) instituições universitárias*: as universidades que têm como função o ensino, a pesquisa e a extensão e que devem ter um terço dos professores com título de mestre ou doutor e um terço trabalhando em dedicação exclusiva; e os centros universitários, que se caracterizam pela oferta qualificada do ensino, não precisando manter atividades de pesquisa e gozando de autonomia para criar cursos ou vagas; [...] *ii) as IES não universitárias*: compreendem as faculdades e os centros e institutos tecnológicos, voltados basicamente para as atividades de ensino, não gozando de autonomia e que dependem do Conselho Nacional de Educação (CNE) para aprovação de novos cursos e vagas (NEVES; MARTINS, 2016, p. 100).

O sistema ainda é marcado pela predominância do setor privado em relação ao setor público de educação superior, bem como pela desigualdade de acesso entre diferentes grupos populacionais. A predominância do setor privado está atrelada às duas ondas de expansão de matrículas neste nível de ensino: a primeira, de meados de 1960 até o início dos anos 1980; e, a segunda, iniciada em meados da década de 1990. Se, em 1960, 55,9% dos estudantes matriculados no ensino superior frequentavam o setor público; em 1970, o percentual era de 49%. Em 1975, 62% dos estudantes já frequentavam o setor privado (NEVES, 2012).

No início dos anos 2000, quando são registradas as primeiras experiências de PAAs em universidades públicas, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) evidenciavam grandes desigualdades por cor e renda no acesso a este nível educacional. Em 2001, o percentual de brancos entre 18 e 24 anos que frequentavam o ensino superior correspondia a 39,6% e a frequência chegava a 10,2% entre os negros nesta faixa etária. Os dados também demonstravam que, entre os jovens de 18 a 24 anos que frequentavam o ensino superior público, predominavam os estudantes provenientes de famílias dos quintos de renda mais rico (quinto quinto): 59,2% – no outro polo, os jovens provenientes de famílias do primeiro quinto de renda equivaliam a 2,3% dos

estudantes no setor (IBGE/PNAD, 2002). Neste cenário, intensificam-se as demandas pela promoção de políticas inclusivas neste nível educacional.

Se a entrada do tema das AAs na agenda política brasileira tem como um dos marcos a participação do governo na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2001, durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, as discussões sobre o tema das AAs têm seu auge quando Luiz Inácio Lula da Silva assume a presidência da República em 2003. Nesse ano, algumas universidades já implementavam medidas de inclusão de alunos egressos de escolas públicas, negros, indígenas, pessoas com deficiência ou de baixa renda, assim como passavam a questionar a cor do seu alunado e seu papel na sociedade enquanto instituição pública (NEVES, 2014; PAIVA, 2013).

Com um governo mais poroso às reivindicações dos movimentos sociais, a década de 2000 “representou o momento de maturidade para o processo de se pensar em novas políticas públicas que tornassem mais democrático o acesso ao ensino superior” (PAIVA, 2013, p. 49). Foi então no decorrer dos dois mandatos do presidente Lula (2003-2010) que se deu grande parte do processo de tramitação do texto da lei de cotas, quando foi discutido e votado em diferentes instâncias do Congresso Nacional.

Desde o PL originário até o sancionamento da lei de cotas, transcorreram 13 anos de discussão e elaboração de seu texto, contemplando os mandatos de 3 presidentes da República (Fernando Henrique, Lula e Dilma Vana Rousseff). Neste período, outros 15 PLs com a mesma temática foram apresentados no Congresso e se somaram às discussões e/ou foram contemplados no texto da lei de 2012.⁵

OS PROJETOS DE LEI E OS DISCURSOS POLÍTICOS

Os textos dos PLs analisados apresentavam dois elementos: um diagnóstico sobre a situação na qual se pretendia intervir e a indicação mais ou menos explícita sobre as razões para aprovar a sua proposição de política

⁵ São eles: o PL 1.447 de 1999, PL 1.643 de 1999, PL 2.069 de 1999, PL 615 de 2003, PL 373 de 2003, PL 1.313 de 2003, PL 2.923 de 2004, PL 3.627 de 2004, PL 1.330 de 2007, PL 1.736 de 2007, PL 14 de 2007, PL 3.913 de 2008, PLS 215 de 2003, PLS 344 de 2008 e PLS 479 de 2008.

pública como uma solução, sendo expressas numa justificativa. Quanto aos diagnósticos, verificou-se que os autores frequentemente identificavam uma origem ao problema público da desigualdade de acesso ao ensino superior e atribuíam-lhe um caráter histórico.

Segundo os proponentes, a baixa qualidade do ensino básico público coloca seus egressos em condições desiguais para a concorrência por vagas nas instituições de ensino superior. Consequentemente, estas instituições passam a ser frequentadas principalmente por egressos da educação básica privada – condição agravada nas IES públicas, onde a concorrência por vagas é mais elevada. Alguns proponentes ainda somavam a isso a exclusão sistemática a que são submetidos alguns grupos raciais (índigenas e negros) e sociais (pessoas com baixa renda), distanciando-lhes do usufruto de direitos e serviços, contribuindo para que as IES públicas sejam mecanismos de reprodução das desigualdades sociais no país.

No que diz respeito às origens da desigualdade na educação superior, pode-se afirmar que autores de diferentes PLs partilhavam do entendimento de outros atores que debatem a temática da AA no Brasil (movimentos sociais, políticos etc.) e, assim, faziam o uso dos mesmos argumentos. Referem-se à denúncia do mito da democracia racial, que difundiria a ideia de que existe a convivência harmônica entre raças e cuja ampla aceitação teria contribuído para a dissimulação do racismo na sociedade brasileira; à desvantagem competitiva de egressos de escola pública nos processos seletivos para as instituições de ensino superior, decorrente da queda de qualidade do ensino na educação básica do setor; e, às desvantagens cumulativas a que estão sujeitos dados grupos sociais (ANHAIA, 2013; FERNANDES, 1989; GUIMARÃES, 2006; HERINGER; FERREIRA, 2009).

Tendo em vista que os PLs em análise correspondem a proposições de políticas públicas, pode-se afirmar que os autores compartilhavam do entendimento de que o Estado brasileiro deve ou pode atuar no sentido de solucionar o problema das desigualdades de acesso ao ensino superior. Atribuir um caráter de obrigação ou permissão à intervenção do Estado, entretanto, pode ser a implicação de compreensões distintas a respeito de sua urgência e do compromisso de executá-la.

[1] *É preciso* pensar numa forma de distribuir mais equitativamente esses recursos destinados ao ensino universitário, a fim de atender também à maioria, que vive excluída de seus benefícios (trecho do PL 1447 de 1999, grifo nosso).

[2] O cumprimento deste dispositivo constitucional [Constituição Federal de 1988, artigo 205: educação como direito de todos e dever do Estado e da família] *exige* uma democratização do acesso à escola. E isto só se dá com o rompimento das rígidas normas que regulam o ingresso dos alunos às instituições de ensino. [...] *é necessário* reformular as normas que regem o ingresso dos alunos às instituições de ensino superior (trecho do PL 2069 de 1999, grifo nosso).

De maneira geral, enunciavam-se como obrigações do Estado: abrandar ou eliminar os obstáculos no acesso a este nível de ensino, de modo a garantir um sistema educacional mais equitativo e democrático, viabilizando a oportunidade de estudo e conquista do diploma universitário a dados grupos populacionais.

Nestes e noutros trechos, observou-se que os autores dos PLs se referiam a obrigações de dois tipos: internas/morais (decorrente dos princípios democráticos, de dignidade e etc.) e externos/materiais (devido aos dispositivos da Constituição Federal, aos compromissos assumidos com entidades nacionais ou internacionais e etc.) (ALMEIDA, 1988). Pode-se dizer que ao se utilizar destes argumentos os proponentes tinham a expectativa que os outros se convencessem da legitimidade do Projeto em virtude dos fins e dos valores que o norteavam (WEBER, 2014).

A modalidade permissão, por outro lado, foi menos empregada como recurso argumentativo nos textos de justificativas dos PLs. Quando utilizada, assumia principalmente a função de demarcar possibilidades, como ocorre nos trechos:

[3] Democratizando o acesso a todos, estaremos contribuindo para a experiência de um alunado com maior diversidade socioeconômica e cultural. Isto *permitirá* uma maior inserção da sociedade na universidade (trecho do PL 2069 de 1999, grifo nosso).

[4] [...] parece-nos justo e *oportuno* oferecer a pessoas de mais idade, que há tempo deixaram de estudar, a oportunidade de qualificar-se e de contribuir para a coletividade. Outrossim, julgamos conveniente deixar a critério de cada instituição a definição do percentual mais adequado às condições da sociedade e da região na qual está inserida (trecho do PL 373 de 2003, grifo nosso).

O uso das expressões sinalizadas pretendia então indicar que as cotas representavam uma possibilidade de maior inclusão social na universidade (exemplo 3) e que havia condições de possibilidade para a oferta de cotas àquele grupo populacional (exemplo 4).

Em diferentes manifestações, observou-se que se atribuiu um caráter processual à origem do problema da desigualdade de acesso à educação superior e também à sua solução. É neste cenário marcado por problemas sociais, educacionais e econômicos, cujas origens remontam a um passado distante, que se justifica a adoção de políticas públicas emergenciais e focalizadas. Nesta perspectiva, as AAs se mostram então adequadas, pois se destinam a atuar pontualmente e trazem em sua concepção o mote de combater manifestações flagrantes de discriminação e também engendrar transformações culturais e sociais relevantes (GOMES, 2001; OLIVEN, 2007).

Cabe destacar que a proposição de ações afirmativas no modelo de cotas não era unânime entre as proposições: a criação de vagas extras foi sugerida por 1 PL e a dispensa ou bonificação em processo seletivo foram sugeridas por 2 PLs. Ademais, ressalta-se que, embora o PL originário de 1999 contemplasse apenas cotas para egressos de ensino médio (público ou privado), a lei de 2012 passou a destiná-las apenas para egressos de escolas públicas e também a contemplar negros e indígenas. A participação do governo brasileiro na Conferência de Durban, em 2001, pode ser vista como um dos incentivos para que outros PLs discutidos ao longo da tramitação do texto, e mesmo a lei, contemplassem a questão racial.

Pode-se dizer que os proponentes recorriam a estratégias de convencimento que consideravam mais eficazes, uma vez que agiam na expectativa de adesão dos outros aos seus posicionamentos. Verificou-se a incidência de menções a estudos realizados por diferentes instituições (Universidade de São Paulo, Fundação Nacional do Índio e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). A referência aos estudos estatísticos tinha por objetivo apresentar números que auxiliassem a justificar seus posicionamentos – recurso argumentativo denominado *number-game* (VAN DIJK, 2015). Foram também citadas autoridades científicas ou políticas (Darcy Ribeiro e ONU), bem como os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na adoção de AAs.

Depreende-se que, na interpretação dos autores dos PLs, o ambiente cultural mais amplo aceita como legítimas as citadas formas de conhecimento (científico) e autoridades (científicas e políticas). Ainda no que diz respeito ao conhecimento, observou-se a pressuposição da existência de uma base comum (*common ground*) entre os parlamentares. Nesta base, citam-se as pressuposições de conhecimentos dos seguintes eventos e fatos: a participação do Brasil na Conferência de Durban e os compromissos lá assumidos e também o reconhecimento da ONU como uma importante entidade na luta por direitos humanos.

Buscando convencer os demais parlamentares, os propositores dos PLs apresentavam justificativas a ações orientadas por valores e fins relativos à política de cotas (WEBER, 2014). Pode-se dizer que as do primeiro tipo podiam ser enquadradas em três valores, quais sejam: justiça, igualdade e diversidade. Quanto às do segundo tipo, orientavam-se pelos seguintes fins: melhoria das condições de vida populacionais ou das instituições, cumprimento de responsabilidades e capacitação da população.

As proposições analisadas partem do princípio que o acesso às universidades públicas federais é desigual, sendo frequentadas, sobretudo, por pessoas brancas e com maior poder aquisitivo. Ainda foram atribuídas a estas instituições: a excelência acadêmica e a alta exigência em processos seletivos. Complementarmente, nas ocasiões em que as universidades privadas foram mencionadas se percebeu distintas interpretações quanto à qualidade de seu ensino (bom ou ruim). Portanto, verifica-se um imaginário que confere maior prestígio às universidades federais, que lhe atribui legitimidade como instituição educadora e formadora e que reconhece o valor simbólico de seus diplomas (BOURDIEU, 2014; CEGARRA, 2012).

Esse imaginário regulou a ação social dos proponentes no sentido de lutar por algumas mudanças e defender algumas permanências. No que tange às mudanças, pode-se mencionar a busca por democratizá-la – garantir o acesso de não brancos e pessoas de baixa renda às suas vagas e a uma formação de qualidade. Entre as permanências, observou-se defesa do mérito e da excelência acadêmica.

[5] Note-se que o projeto de lei que apresentamos prevê a criação de novas vagas, para os indígenas que conseguirem aprovação no processo seletivo. Assim, fica resguardado o sistema de *mérito*

acadêmico e os direitos dos demais candidatos aprovados (trecho do PL 615 de 2003, grifo nosso).

[6] O argumento utilizado de que a universidade, como centro de educação por excelência, deve ser reservada para alunos bem preparados, ou seja, para aqueles que frequentaram escolas de 1º e 2º graus de boa qualidade nos parece falho, além de discriminatório. Pesquisas revelam que alunos oriundos de escolas públicas e com desvantagens socioeconômicas confirmadas têm *desempenho acadêmico* estatisticamente semelhante aos outros alunos (trecho do PL 2069 de 1999, grifo nosso).

Resguardados os princípios do mérito, através da continuidade de exigência de aprovação em processos seletivos, e da excelência acadêmica, com a observação da continuidade do desempenho acadêmico de seus estudantes, pode-se dizer que nem todos os aspectos da universidade são postos em questão. Infere-se então que estas AAs teriam como propósito não a reconsideração completa da instituição, mas o reajuste de alguns de seus elementos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo analisou o processo de tomada de decisão da política de cotas no ensino superior brasileiro, instituída pela Lei 12.711 de 2012. A análise incidiu sobre a elaboração da lei no Congresso Nacional e enfocou o discurso político de proponentes de ações afirmativas. Através da pesquisa e análise documental, buscou-se elucidar o que lhes orientou a atuarem favoravelmente a elas, quais eram os aspectos estruturantes da política proposta e quais eram as definições e interpretações sobre a universidade. O material teve a análise orientada pelos pressupostos da análise do discurso.

Verificou-se que as fontes oficiais atribuem a origem da lei de cotas ao PL 73 de 1999, de autoria da então deputada federal Nice Lobão. Desde o PL originário até o sancionamento da lei, transcorreram 13 anos de discussão e elaboração de seu texto. A tramitação do texto se deu no decorrer dos mandatos de 3 presidentes da República, sendo a maior parte ao longo dos mandatos do presidente Lula. Neste período, outros PLs com a temática das ações afirmativas foram apresentados no Congresso Nacional e se somaram às discussões e/ou foram contemplados no texto da lei. Ao total, a discussão abrangeu 16 PLs.

Em sua maioria, os autores dos Projetos argumentavam que o problema da desigualdade de acesso ao ensino superior é histórico e tem origem na baixa

qualidade do ensino básico público e na exclusão sistemática de alguns grupos raciais e sociais. Observou-se que os proponentes defendiam a adoção de AAs recorrendo ao argumento de obrigações estatais decorrentes: dos princípios democráticos e de dignidade, dos dispositivos da Constituição Federal, dos compromissos assumidos com entidades nacionais ou internacionais, dentre outras.

A adoção de ações afirmativas no modelo da reserva de vagas era sugerida por grande parte dos PLs, mas outros três modelos foram sugeridos (criação de vagas extras e dispensa ou bonificação em processo seletivo). As cotas com critérios raciais e sociais não eram previstas no PL originário, mas passaram a ser discutidas no decorrer da elaboração do texto e estão presentes na lei sancionada em 2012. A participação do governo brasileiro na Conferência de Durban, em 2001, pode ter sido um dos incentivos à mudança quanto ao critério racial.

Autoridades políticas e científicas foram citadas pelos proponentes com a finalidade de convencer os seus interlocutores. Apresentaram-se justificativas à ação estatal orientadas pelos valores da justiça, igualdade e diversidade, assim como orientadas pela melhoria das condições de vida populacionais ou das instituições, cumprimento de responsabilidades e capacitação da população como fins.

A análise dos PLs evidenciou que as proposições partem do princípio que o acesso às universidades públicas federais é desigual e elas são frequentadas, sobretudo, por pessoas brancas e com maior poder aquisitivo. Verificou-se, ainda, um imaginário que conferia maior prestígio às universidades federais, o qual lhes atribuía legitimidade como instituições educadoras e formadoras e que reconhecia o valor simbólico de seus diplomas. Tal imaginário regulou a ação social dos proponentes, levando-os a lutar por mudanças e também a defender permanências.

A análise permitiu identificar alguns dos pontos convergentes e divergentes das versões de mundo defendidas pelos autores dos projetos de lei e que competiam pela dominância na arena política. O aprofundamento das análises apresentadas e a relação destes elementos com o processo de implementação da política de cotas nas universidades federais, entretanto,

merecem mais atenção. Estas e outras questões estão no cerne da investigação de doutorado desta autora.

REFERÊNCIAS

ANHAIA, Bruna Cruz de. **Educação superior e inclusão social - um estudo comparado de duas ações afirmativas no Brasil: dos debates à prática**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, 2013.

ALMEIDA, João de. **A categoria modalidade**. Ponta Grossa: Uniletras, 1988.

BELLINTANI, Leila Pinheiro. **Ação afirmativa e os Princípios do Direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 ago. 2012, Seção 1, p. 1-2.

BERNARDINO-COSTA, Joaze; SANTOS, Sales Augusto dos; SILVÉRIO, Valter Roberto. Dossiê Relações Raciais em Perspectivas. **Sociedade e Cultura**, v. 12, n. 2, p. 215-222, jul./dez. 2009.

CEGARRA, José. Fundamentos Teórico Epistemológicos de los Imaginarios Sociales. **Cinta moebio**, n. 43, 1-13, 2012. p. 1-13. Disponível em: <<http://www.scielo.cl/pdf/cmoebio/n43/art01.pdf>> Acessado em: 02 de nov. de 2017.

CHARAUDEAU, Patrick. **Linguagem e Discurso: modos de organização**. São Paulo: Contexto, 2008.

FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica Toste; RAMOS, Pedro; MIGUEL, Lorena. O impacto da Lei nº 12.711 sobre as universidades federais. **Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA)**, IESP-UERJ, setembro, 2013. p. 1-34.

FERNANDES, Florestan. **Significado do Protesto Negro**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989.

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

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

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

IBGE/PNAD. **Síntese de indicadores 2011**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/> Acessado em: 08 de out. de 2017.

LYONS, John. **Semantics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1977.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta. **Educação Superior no Brasil: expansão, diversificação e inclusão**. Trabalho apresentado no Congresso da Associação de Estudos Latino-Americanos (LASA) - 2012. Disponível em:

<http://www.ufrgs.br/geu/Artigos%202012/Clarissa%20Baeta%20Neves.pdf> Acessado em: 19 de set. de 2017.

____. Enseñanza Superior en Brasil y las políticas de inclusión social. **Páginas de Educación**, Montevideo, v. 7, n. 2, p. 299-320, jul-dic 2014. Disponível em: <<https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/paginasdeeducacion/article/view/511>>. Acessado em: 25 out. 2017.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta; MARTINS, Carlos Benedito. Ensino superior no Brasil: uma visão abrangente. In: DWYER, Tom; ZEN, Eduardo Luiz; WELLER, Wivian; SHUGUANG, Jiu; KAIYUAN, Guo. **Jovens universitários em um mundo em transformação: uma pesquisa sino-brasileira**. Brasília: Ipea; Pequim: SSAP, 2016. p. 95-124.

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

PAIVA, Angela Randolpho. Apresentação. In: PAIVA, Angela Randolpho. **Entre dados e fatos: ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Pallas Editora, 2010. p. 7-18.

____. Políticas públicas, mudanças e desafios no acesso ao ensino superior. In: PAIVA, Angela Randolpho. **Ação afirmativa em questão: Brasil, Estados Unidos, África do Sul e França**. Rio de Janeiro: Pallas, 2013. p. 40-73.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 16, n. 3, dez. 2008, p. 887-896. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2008000300010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 out. 2017.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, ano I, número I, jul. 2009, s.p.

SHORE, Cris. La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas. **Antipoda. Revista de Antropología y Arqueología**, Bogotá, n. 10, jan. 2010, p. 21-49. Disponível em: <www.redalyc.org/pdf/814/81415652003.pdf> Acesso em: 28 out. 2017.

SHORE, Cris; WRIGHT, Susan. **Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power**. London, New York: Routledge, 1997.

VAN DIJK, Teun Adrianus. What is political discourse analysis? **Belgian Journal of Linguistics**, n. 11, 1997, p. 11-52.

____. **Cognição, discurso e interação**. São Paulo: Contexto, 2015.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.