



O CONTEXTO DE ELABORAÇÃO DA LEI 12.711/2012: DISCURSOS DOS TOMADORES DE DECISÃO

THE CONTEXT OF ELABORATION OF LAW 12.711 / 2012: DISCOURSES OF DECISION MAKERS

Bruna Cruz de Anhaia¹

Resumo. No artigo visa-se analisar o processo de elaboração da lei brasileira que instituiu a reserva de vagas (cotas) nos institutos técnicos e nas universidades federais no país (lei 12.711/2012). A análise enfocou parte da tramitação da lei no Congresso Nacional e se baseou em textos e áudios. Através dela, buscou-se entender: as visões de mundo de deputados federais e senadores a respeito da instituição universitária, do Estado brasileiro e de sua sociedade; elucidar o sentido que atribuíam às suas ações; e, averiguar suas opiniões a respeito dos aspectos estruturantes dessa ação afirmativa. As análises foram orientadas pelos pressupostos da análise de discurso, com contribuições da análise argumentativa e da análise deôntica.

Palavras-chave: Cotas; Universidade; Tomadores de decisão; Análise do discurso.

Abstract. This paper analyzed the drafting of brazilian policy that established reservation of places (quotas) on its technical institutes and federal universities (law no. 12.711/2012). The analysis focused part of legal drafting proceedings in the National Congress, and was based on texts and audios. By means of the analysis aimed to: understand the federal deputies and senators worldviews on the university institution, the Brazilian state and its society, as well as shedding light on the meaning attributed to their actions and investigating their opinions on the structural aspects of this affirmative action. The analysis was guided by theoretical assumptions of discourse analysis, with contributions from argumentative and deontic analysis.

Keywords: Quotas; University; Decision makers; Discourse analysis.

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. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Integrante do Grupo de Estudos sobre Universidade (GEU) da UFRGS e colaboradora do Laboratório de Pesquisa em Ensino Superior (LAPES) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: bruna.anhaia@ufrgs.br

INTRODUÇÃO

A proibição da discriminação a variados grupos não se mostrou suficiente para o alcance de condições de igualdade no Brasil, razão pela qual diversos movimentos sociais e políticos reivindicam também a promoção de políticas inclusivas destinadas a grupos marginalizados historicamente (negros, indígenas, mulheres etc.). No leque de iniciativas propostas, citam-se as ações afirmativas (AAs): medidas que implicam num tratamento diferenciado a certos grupos, tendo como intuito contribuir para a sua promoção social.

As razões para a adoção dessas políticas compensatórias deveriam então ser vistas a partir de um prisma retrospectivo e outro prospectivo. Isso porque elas atuariam no sentido de abrandar a carga de um passado discriminatório, mas também contribuiriam para fomentar a transformação social e criar uma nova realidade (PIOVESAN, 2008). O debate sobre o tema das ações afirmativas no Brasil, entretanto, é marcado por controvérsias e elas ganham espaço na agenda política nacional em um passado recente.

A entrada do tema na agenda política do Estado brasileiro teve como um dos marcos a participação do governo na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. Realizada em Durban, em 2001, a Conferência foi a ocasião em que se admitiu que o Brasil é um país racista e se comprometia a adotar medidas para minorar esta situação. É, porém, somente anos mais tarde que passam a vigorar as primeiras AAs de autoria do governo federal no campo da educação. No artigo visa-se analisar o processo de elaboração do texto de uma destas políticas públicas, nomeadamente, a de reserva de vagas (cotas) nos institutos técnicos e universidades federais.

A política foi instituída pela Lei 12.711 de 2012 (“Lei de Cotas”), que estabelecia a reserva de 50% das vagas dessas instituições federais para pessoas com baixa renda, negros e indígenas.² A análise aqui realizada enfocou os deputados federais e senadores, buscando elucidar: o que orientou as suas ações favoráveis às cotas; as suas definições e interpretações sobre a universidade; e, quais eram suas opiniões a respeito de alguns dos aspectos estruturantes da política. O artigo

² No ano de 2016, o texto é atualizado pela lei 13.409 e as cotas passam a contemplar pessoas com deficiência – seja ela: física, auditiva, visual, intelectual, transtorno do espectro autista ou deficiência múltipla.

apresenta parte dos resultados de uma tese em elaboração, os quais foram discutidos previamente em outra oportunidade (ANHAIA, 2017).

O texto se estrutura em quatro eixos: inicia pela apresentação das contribuições teóricas que nortearam a discussão; segue com a exposição das fontes de informação e estratégias de análise dos materiais; passa à apresentação e discussão dos resultados; e, encerra com algumas considerações finais.

O OLHAR SOBRE O OBJETO

O processo de elaboração de uma política é marcado por disputas e acordos e pode sofrer a influência de diversos atores. Neste jogo, porém, apenas alguns dispõem da autoridade para redigir o seu texto e criar o seu desenho, são eles: os tomadores de decisão, funcionários eleitos do Estado que atuam no decorrer da formulação da política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Eles que estiveram no foco de análise deste artigo, em especial, os deputados federais e senadores brasileiros que atuaram favoravelmente à criação e aprovação da política de cotas.

Pode-se dizer, ainda, que o processo de elaboração é permeado por ações sociais – aqui entendidas como ações que são orientadas por ações dos outros (WEBER, 2014). Isso por que, em certa medida, os tomadores de decisão agiriam considerando ações passadas, presentes ou esperadas como futuras de outros atores. Essas ações sociais podem ser classificadas em quatro tipos:

1) *de modo racional referente a fins*: [determinada] por expectativas quanto ao comportamento de objetos do mundo exterior e de outras pessoas, utilizando essas expectativas como “condições” ou “meios” para alcançar *fins* próprios, ponderados e perseguidos racionalmente, como sucesso; 2) *de modo racional referente a valores*: [determinada] pela crença consciente no valor – ético, estético, religioso ou qualquer que seja sua interpretação – absoluto e *inerente* a determinado comportamento como tal, independentemente do resultado; 3) *de modo afetivo*, especialmente *emocional*: [determinada] por afetos ou estados emocionais atuais; 4) *de modo tradicional*: [determinada] por costume arraigado (WEBER, 2014, p. 15).

Ademais, é de se ressaltar que o tema das AAs no Brasil é controverso, porém, a adoção de cotas nas universidades federais sempre

foi um dos pontos que suscitou maior polêmica. Por este motivo, a discussão em torno da instituição universitária mereceu atenção.

Entendeu-se que a universidade tem uma dimensão objetiva e outra subjetiva, ela corresponderia a “regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem ‘padrões de significação’ que guiam a ação humana” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 209). O ambiente cultural mais amplo define a sua legitimidade social e de seus adeptos, bem como fatores culturais explicam a sua origem e as suas mudanças (HALL e TAYLOR, 2003; MAIA, 2010; MILLER e BANASZAK-HOLL, 2005).

Através das manifestações dos deputados federais e os senadores ao longo da tramitação da “Lei de Cotas” (projetos de lei – PL, pareceres, etc.), pôde-se então averiguar os sentidos que eles atribuíam às suas ações. A análise realizada também auxiliou a compreender as visões que tinham a respeito de seu papel e do Estado, sobre a universidade, a sociedade brasileira, etc.

Neste artigo adotou-se a perspectiva da análise crítica do discurso, tendo em vista que se: considerou os contextos sociais e políticos em que se inseriam os discursos sobre esta política; buscou explicar os discursos em termos das propriedades de interação social e estruturas sociais em que se deram; e, focou em como os discursos se estruturaram de modo a defender a conservação ou mudança da instituição universitária no Brasil (VAN DIJK, 2015).

DELINEANDO O OBJETO

Os documentos que serviram de base para reconstituir o processo de elaboração da “Lei de Cotas” se tratavam de dados primários – não tendo recebido qualquer tratamento analítico anteriormente (SÁ-SILVA; ALMEIDA e GUINDANI, 2009) – e eram provenientes de fontes oficiais. Todos os materiais foram obtidos através da consulta aos *sites* oficiais do governo federal ou da requisição junto aos setores responsáveis na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Reuniu-se 16 projetos de lei e 4 áudios³, abrangendo o período de 9 anos (1999 a 2008) e contemplando o mandato de 2 presidentes da

³ Tratam-se dos seguintes PLs, com origem na Câmara dos Deputados: PL 73 de 1999, PL 1447 de 1999, PL 1643 de 1999, PL 2069 de 1999, PL 615 de 2003, PL 373 de 2003, PL 1313 de 2003, PL 2923 de 2004, PL 3627 de 2004, PL 1330 de 2007, PL 1736 de 2007, PL 14 de 2007 e PL 3913 de 2008. Somam-se a eles os seguintes PLs, com origem no Senado Federal: PLS 215 de 2003, PLS 344 de 2008 e PLS 479 de 2008. Os áudios correspondem às reuniões realizadas: (a) na Comissão de Educação e Cultura (CEC), em 21/09/2005; (b) na Comissão de Direitos Humanos e

República (Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva). A análise, portanto, contemplou grande parte da tramitação da lei, e não a totalidade desse processo. As discussões posteriores, realizadas no âmbito do Senado e do Poder Executivo, estão sendo analisadas na investigação de doutorado desta autora e poderão ser consultadas em futuros trabalhos.

O foco da análise dos materiais incidiu sobre a formação do discurso da política no contexto da elaboração de seu texto e então se adotou a análise do discurso (AD) como um método. A partir desta perspectiva, considerou-se a importância central do discurso na construção da vida social, bem como a existência de versões de mundo que competiam entre si e que atuavam no sentido de tentar fixar sentidos, constantemente ameaçados de serem desconstruídos (GILL, 2002; PINTO, 2006).

Salienta-se que:

Diferentemente da análise da conversação, a análise de discurso vê a vida social como sendo caracterizada por conflitos de vários tipos. Como tal, grande parte do discurso está implicada em estabelecer uma versão do mundo diante de versões competitivas. Isto fica claro em alguns casos políticos, por exemplo, estão claramente tentando levar as pessoas a aderir a suas visões de mundo, e publicitários estão tentando nos vender seus produtos, estilos de vida e sonhos – mas é também verdade para outros discursos. A ênfase na natureza retórica dos textos dirige nossa atenção para as maneiras como todo discurso é organizado a fim de se tornar persuasivo (GILL, 2002, p. 250).

A partir da AD, pretendeu-se averiguar o que orientou a ação dos tomadores de decisão no processo de elaboração do texto da política de cotas e compreender a sua visão de mundo a respeito de seu papel e do Estado, da universidade, da sociedade brasileira e etc. Para alcançar estes fins, dois tipos de análise foram empregadas: a análise argumentativa e a análise deôntica.

Considerou-se que os deputados federais e senadores brasileiros que atuaram favoravelmente à criação e aprovação da política de cotas:

Minorias (CDHM), em 14/12/2005; (c) na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), em 08/02/2006 – comissões temáticas da Câmara dos Deputados. E ao áudio da sessão no Plenário, em 20/11/2008.

(a) tentaram persuadir seus interlocutores a modificar seu comportamento em relação a uma proposta que provocava algum questionamento quanto à sua legitimidade; (b) desenvolveram um raciocínio com a finalidade de demonstrar a sua aceitabilidade ou legitimidade; e, (c) tinham um sujeito como alvo da argumentação, sabendo que ele pode ficar a favor ou contra ela (CHARAUDEAU, 2008).

A análise argumentativa se pautou então pelo uso de argumentos por parte desses tomadores de decisão na tentativa de influenciar os interlocutores. Ela buscou compreender como foram apresentados e organizados seus argumentos, bem como se estruturava o raciocínio que orientou a defesa de seus pontos de vista (CHARAUDEAU, 2008).

Considerou-se que, através de suas manifestações, os tomadores de decisão transpareciam suas visões de mundo a respeito das responsabilidades e possibilidades de ação do Estado brasileiro, dos demais funcionários eleitos, etc. Entendeu-se que estas versões não apenas influenciaram as propostas apresentadas, mas também podem ter sido expressas com o intuito de fixá-las na disputa de ideias.

A análise deôntica se pautou então pelo uso das sentenças deônticas, em termos da noção de obrigação e permissão. A noção de obrigação está relacionada à ideia de necessidade, enquanto a de permissão está relacionada à de possibilidade (LYONS, 1977). Conforme Almeida (1988), as obrigações podem ser internas/morais (imposição da consciência, por exemplo) ou externas/materiais (exigências do mercado de trabalho, por exemplo), já a permissão passa por valores como sugestão, concessão ou autorização. Entenderam-se como demarcadores de obrigação as expressões: “deve-se”, “é necessário”, “é preciso” e equivalentes. Entenderam-se como demarcadores de permissão as expressões: “pode-se”, “é oportuno”, “é recomendável” e equivalentes.

DISCURSOS EM ANÁLISE

A lei de cotas é resultado da proposição e discussão de diferentes textos, os quais tiveram origem na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal. No total, 16 projetos de lei foram contemplados nos debates que culminaram na lei – dos quais: 10 eram de autoria de deputados federais, 5 de autoria de senadores e 1 de autoria do Poder Executivo.

Os PLs frequentemente apresentavam dois elementos: um diagnóstico sobre o problema público no qual se pretendia intervir e um prognóstico com indicações mais ou menos explícitas sobre as razões de se adotar dada solução. Quanto aos diagnósticos, verificou-se que os tomadores de decisão detectavam a existência de três tipos de problemas na raiz da questão das desigualdades de acesso ao ensino superior no país. Estes problemas seriam de natureza social, educacional ou econômica – sendo a maior incidência observada no primeiro tipo.

Em diferentes diagnósticos, observaram-se argumentos também empregados por outros atores que debatem a temática da AA no Brasil (movimentos sociais, políticos etc.). 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 e FERREIRA, 2009).

Tendo em vista que os PLs são proposições de políticas públicas, pode-se afirmar que os autores compartilham 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 (texto original do PL 1447/1999).

[2] O cumprimento deste dispositivo constitucional [CF 1988, art. 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 (texto original do PL 2069/1999).

De maneira geral, enunciam-se como obrigações do Estado e dos tomadores de decisão: 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 são mencionadas 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). Ao se utilizar destes argumentos, pode-se inferir que os tomadores de decisão têm a expectativa que os outros se convençam da legitimidade da proposição em virtude dos fins e dos valores que a norteiam (WEBER, 2014).

A modalidade permissão, por outro lado, é 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 (texto original do PL 2069/1999).

[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 (texto original do PL 373/2003).

O uso das expressões sinalizadas pretendeu 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.

Pode-se dizer que os tomadores de decisão recorreram a estratégias de convencimento que consideraram mais eficazes, uma vez que agem na expectativa de adesão dos outros aos seus posicionamentos. Nos materiais analisados, observou-se o uso de recursos que buscavam conferir mais legitimidade social às suas afirmações.

Entre os 16 PLs, verificou-se menções a estudos realizados por diferentes instituições (Universidade de São Paulo, Fundação Nacional do Índio e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). A referência a estes e a outro estudo estatístico tinha por objetivo apresentar números que auxiliassem a justificar seus posicionamentos – recurso argumentativo denominado *number-game* (VAN DIJK, 2015a). Foram também citadas autoridades científicas ou políticas (Darcy Ribeiro, como “professor-senador” ou “antropólogo” e a Organização das Nações Unidas – ONU), bem como os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na adoção de ações afirmativas.

No que diz respeito aos votos declarados nas comissões e no Plenário, verificou-se a menção: (a) às metodologias empregadas na elaboração da política; (b) os bons exemplos nacionais e internacionais de medidas inclusivas; e, (c) o apoio já conquistado junto a alguns atores sociais na busca de conferir maior legitimidade social. Exemplifica-se com os trechos a seguir, respectivamente:

[11] É interessante ressaltar a *racionalidade* da proposição na medida em que estabelece critérios específicos relativos às etnias com critérios universais de renda (voto declarado na sessão da CEC).

[12] *Quero referir a uma experiência muito positiva da cidade de Porto Alegre.* Em Porto Alegre, uma lei municipal de autoria do Poder Executivo, com apoio da sociedade, do movimento de negros e negras estabeleceu para os concursos públicos cota específica... é... no que trata o ingresso na carreira pública e... avalio que é muito possível estabelecermos para a nação brasileira (voto declarado na sessão da CEC).

[13] [...] a aprovação desse Projeto hoje e desse substitutivo do deputado Carlos Abicalil traz encerrado em si um *grande apoio* do movimento social, das organizações... né? De estudantes, de

docentes, de servidores e também do movimento social que busca inclusão dos afrodescendentes, dos negros construtores desse país, dos índios e de todas as outras faixas da sociedade discriminadas, com as quais temos débito social (voto declarado na sessão da CEC).

Depreende-se assim que, na interpretação dos tomadores de decisão, o ambiente cultural mais amplo aceita como legítimas: as citadas formas de conhecimento (científico), autoridades (científicas e políticas) e maneiras de proceder (racionalmente e cautelosamente, buscando bons exemplos/referências e a simpatia de grupos). 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 entre os acontecimentos 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 apresentaram justificativas a ações orientadas por valores e fins relativos à política de cotas. 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 com maior poder aquisitivo e brancas. Foram atribuídas ainda a estas instituições: a excelência acadêmica e a alta exigência em processos seletivos, decorrente da grande concorrência pelas vagas. Complementarmente, nas ocasiões em que as universidades privadas foram mencionadas se percebeu distintas interpretações quanto a 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, 2015; CEGARRA, 2012).

Esse imaginário regulou a ação social dos tomadores de decisão 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, da excelência acadêmica e da autonomia universitária.

[14] 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 (texto original do PL 615/2003).

[15] 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 (texto original do PL 2069/1999).

[16] [...] é importante que nunca entremos na *autonomia das universidades* exatamente porque ali está a criatividade do brasileiro, que é muito importante ser mantida (voto declarado na sessão da CEC).

Resguardado o princípio do mérito através da continuidade de exigência de aprovação em processos seletivos; a excelência acadêmica com a observação da continuidade do desempenho acadêmico de seus estudantes; e, a autonomia universitária, pode-se dizer que nem todos os aspectos da universidade são postos em questão. É correto então afirmar que a adesão às AAs teria como propósito não a reforma completa da instituição, mas o reajuste de apenas alguns elementos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo analisou-se o processo de elaboração do texto da política de cotas vigente nos institutos técnicos e universidades federais, a qual foi instituída pela lei 12.711 de 2012. A análise enfocou os tomadores de decisão e contemplou parte do processo de tramitação da lei. Buscou-se entender as visões de mundo destes atores políticos a respeito da sociedade e do Estado brasileiros e da instituição universitária, elucidar o sentido atribuído pelos tomadores de decisão às

suas ações, assim como averiguar suas opiniões a respeito de alguns dos aspectos estruturantes desta ação afirmativa.

A opção pela abordagem da AD se mostrou adequada, pois contribuiu para desvelar as versões de mundo que tentaram fixar sentidos no processo de elaboração do texto e influenciar o desenho da política de cotas. Neste cenário, a análise argumentativa permitiu compreender como foram apresentados e organizados os argumentos dos tomadores de decisão, assim como se estruturava o raciocínio que orientou a defesa de seus pontos de vista.

Averigou-se que os PLs continham frequentemente um diagnóstico e um prognóstico. Quanto aos diagnósticos, pode-se dizer que se centravam na enunciação de problemas de natureza social, educacional ou econômica, como raízes das desigualdades de acesso ao ensino superior no Brasil. Os PLs surgiram então como resposta a esta situação e apresentavam as obrigações e permissões ao Estado brasileiro. Ademais, a análise argumentativa auxiliou no entendimento do sentido atribuído às ações dos tomadores de decisão – orientadas por valores (justiça, igualdade e diversidade) ou fins (melhores condições de vida populacionais e institucionais, cumprimento de responsabilidades e capacitação da população).

A análise deôntica, realizada através do uso de marcadores de obrigações ou permissões, auxiliou a compreender aquilo que se tratava de um dever ou uma possibilidade do Estado brasileiro. Segundo os tomadores de decisão, o Estado deveria diminuir ou eliminar os obstáculos no acesso a este nível de ensino, então garantindo um sistema educacional mais equitativo e democrático. As cotas eram vistas como uma oportunidade de maior inclusão de pessoas com baixa renda, negros e indígenas na universidade, cuja oferta encontrava condições de possibilidade para ser realizada.

No que tange à instituição universitária, verificou-se que os tomadores de decisão tiveram suas ações sociais reguladas por um imaginário da universidade federal como instituições prestigiosas e cujos diplomas detinham reconhecido valor simbólico. Surge daí um movimento a favor de mudanças e outro a favor de permanências: de um lado, defendendo a sua democratização, visando a maior diversidade entre seus ingressantes e egressos; e, de outro, resguardando o princípio do mérito, a excelência acadêmica e a autonomia universitária.

Na continuidade, a análise contemplará as discussões realizadas no âmbito do Senado Federal e do Poder Executivo – de modo a dar

conta de todo o processo de tramitação da lei. Posteriormente, ainda orientada pelos objetivos da tese em elaboração, esta autora irá analisar o discurso dos implementadores da política de cotas (aqueles que interpretam e operacionalizam o texto da lei). Espera-se captar suas versões de mundo através de entrevistas e então traçar comparativos entre os propositores e implementadores. Deste modo, espera-se contribuir para o entendimento de aspectos que podem levar ao sucesso ou insucesso desta política nas universidades federais e, de maneira geral, auxiliar na compreensão dos complexos processos de criação e implementação das políticas públicas.

Referências

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

ANHAIA, Bruna Cruz de. Tramitação do Texto e Fixação dos Sentidos: a Lei Brasileira nº 12.711/2012 sobre cotas no ensino superior. In COSTA, Antônio Pedro, TUZZO, Simone, BRANDÃO, Catarina (Eds.). **Atas do 6º Congresso Ibero-Americano em Investigação Qualitativa (Volume 1 - Investigação Qualitativa em Educação)**. Oliveira de Azeméis - Aveiro - Portugal: Ludomedia, 2017, p. 560–569.

_____. **Educação Superior e Inclusão Social – um estudo comparado de duas ações afirmativas no Brasil: dos debates à prática**. Dissertação de Mestrado em Sociologia – Porto Alegre: UFRGS, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/81370>
Acesso em: 04 nov. 2017.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de Educação**. Tradução de Magali de Castro. Petrópolis: Vozes, 2015.

CEGARRA, José. Fundamentos Teórico Epistemológicos de los Imaginarios Sociales. **Cinta moebio**. Santiago. Universidad de Chile, n. 43, p. 1-13, 2012. Disponível em: www.moebio.uchile.cl/43/cegarra.html
Acesso em: 26 out. 2015.

CHARAUDEAU, Patrick. **Linguagem e Discurso: modos de organização**. Tradução de Ângela Corrêa e Ida Machado. São Paulo: Contexto, 2008.

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

GILL, Rosalind. Análise de Discurso. In BAUER, Martin *et al.* (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual**

prático. Tradução de Pedrinho Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 244-270.

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.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. Depois da democracia racial. **Tempo Social.** São Paulo. Universidade de São Paulo, v. 18, n. 2, novembro, p. 269-287, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v18n2/a14v18n2.pdf> Acesso em: 03 nov. 2017.

HALL, Peter Andrew; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova.** São Paulo. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, n. 28, p. 193-224, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf> Acesso em: 05 nov. 2017.

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

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

KOCH, Ingedore Villaça; ELIAS, Vanda Maria. **Escrever e Argumentar.** São Paulo: Contexto, 2016.

LYONS, John. **Semantics. Vol. 2.** Cambridge: Cambridge University Press, 1977.

MAIA, Mônica Bara. **Humanização do parto: política pública, comportamento organizacional e ethos profissional.** Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2010.

MILLER, Edward Alan; BANASZAK-HOLL, Jane. Cognitive and Normative Determinants of State Policy Making Behavior: Lessons from the Sociological Institutionalism. **Publius.** Providence. Brown University, n. 35 (2), p. 191–216, 2005.

PINTO, Celi Regina Jardim. A polêmica sobre as cotas raciais nas universidades públicas brasileiras: a audiência pública do STF/2010. In SILVÉRIO, Valter Roberto (Org.). **As cotas para negros no tribunal –**

A audiência pública do STF. São Carlos: EdUFSCAR, 2006, p. 127-150.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Estudos Feministas**. Florianópolis. Universidade Federal de Santa Catarina, vol. 16, n. 3, p. 887-896, 2008. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/S0104-026X2008000300010> Acesso em: 12 mai. 2018.

SÁ-SILVA, Jackson Roni; ALMEIDA, Cristóvão Domingues de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. São Leopoldo. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, ano I, número I, julho de 2009, s.p.

VAN DIJK, Teun Adrianus. **Discurso e Poder**. Tradução de Judith Hoffnagel. São Paulo: Contexto, 2015.

_____. **Cognição, discurso e interação**. Tradução de Cristina Vieira Teixeira de Melo. São Paulo: Contexto, 2015a.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

Recebido: 21 de março de 2018

Aprovado: 29 de julho de 2018