

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO - UENF
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM - CCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS - PPGPS

**COTAS NOS CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO DAS UNIVERSIDADES
ESTADUAIS DO RIO DE JANEIRO: UMA ANÁLISE DA LEI Nº. 6.914/14 À LUZ
DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

NÁTHANI SIQUEIRA LIMA

CAMPOS DOS GOYTACAZES
2017

COTAS NOS CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO DAS UNIVERSIDADES
ESTADUAIS DO RIO DE JANEIRO: UMA ANÁLISE DA LEI Nº. 6.914/14 À LUZ DO
CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

NÁTHANI SIQUEIRA LIMA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais do Centro de Ciência do Homem, da Universidade Estadual do Norte-Fluminense Darcy Ribeiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Shirlena Campos de Souza Amaral.

CAMPOS DOS GOYTACAZES
2017

FICHA CATALOGRÁFICA

Preparada pela Biblioteca do **CCH / UENF**

033/2017

L732 Lima, Náthani Siqueira.

Cotas nos cursos de pós-graduação das universidades estaduais do Rio de Janeiro : uma análise da lei nº. 6.914/14 à luz do ciclo de políticas públicas / Náthani Siqueira Lima. – Campos dos Goytacazes, RJ, 2017.

147 f.

Bibliografia: f. 125 – 136.

Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2017.

Orientadora: Shirlena Campos de Souza Amaral.

1. Sistema de Cotas. 2. Ensino Superior - Acesso. 3. Políticas de Cotas. 4. Políticas Públicas. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD – 379.26

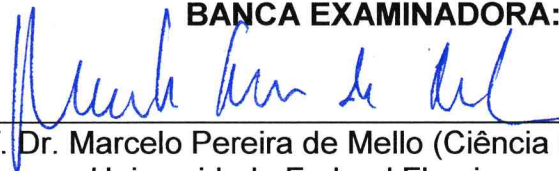
NÁTHANI SIQUEIRA LIMA

COTAS NOS CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO DAS UNIVERSIDADES
ESTADUAIS DO RIO DE JANEIRO: UMA ANÁLISE DA LEI Nº. 6.914/14 À LUZ DO
CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais do Centro de Ciência do Homem da Universidade Estadual do Norte-Fluminense Darcy Ribeiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

Aprovada em: 04 / 06 / 17.

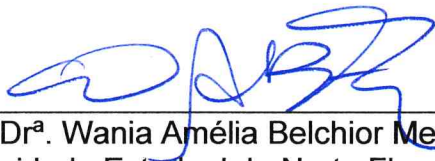
BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dr. Marcelo Pereira de Mello (Ciência Política – IUPER)
Universidade Federal Fluminense - UFF



Prof. Dr. Leandro Garcia Pinho (Ciência da Religião – UFJF)
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF



Prof.ª Dr.ª Wania Amélia Belchior Mesquita (Sociologia – IUPERJ)
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF



Prof.ª Dr.ª Shirlena Campos de Souza Amaral (Ciências Sociais e Jurídicas – UFF)
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF
(Orientadora)

Dedico este trabalho à minha avó, Derli, por todo amor, cuidado e, sobretudo, aprendizado. Em sua presença e ausência, meu mais bonito exemplo de mãe, mulher e ser humano.

AGRADECIMENTOS

Este é um momento de muito orgulho para mim. Mas não é apenas um orgulho próprio, é também e especialmente um sentimento para todos aqueles que estiveram ao meu lado para que juntos, pudéssemos trilhar os muitos caminhos até aqui.

Em primeiro lugar, agradeço à força que Deus representa. Eu, que em tantos momentos me questioneei e ainda questiono sobre a presença de um ser dogmático que muitos chamam de Deus, não tenho dúvidas sobre a força da crença, da fé. Tenho em mim que Deus é, para cada um, o que carregamos em nossos corações, e no meu, pulsa amor. É por isso que agradeço ao amor.

Ao amor da minha mãe, Cristiane, que desde muito pequena é espelho vivo, dando-me o grande exemplo de sua personalidade e força. Mãe, você não sabia, mas a cada vitória sua, você foi me ensinando a construir as minhas. Obrigada!

Agradeço ao meu irmão Deyvid, em quem sempre encontrei ombro amigo, companheirismo e fé. A sua fé em mim me fez e me faz forte a cada dia, a cada obstáculo. Te devo muito!

À minha família, cais onde apporto em meio às piores tempestades e remanso onde repouso na calmaria.

Agradeço a Luana, minha cúmplice de mestrado e de vida. Quantos foram os dias, quantas foram as noites que juntas - e Luna e Mia!, escrevemos, conversamos, nos apoiamos?! Sem o seu cuidado e a sua paciência, eu não conseguiria chegar até aqui e é por isso que agradeço, todos os dias, pelo nosso amor.

Aos meus amigos e companheiros de luta do mestrado, nosso caminho foi árduo, mas recompensador para todos, não tenho dúvidas. Seguimos juntos e me sinto honrada em poder dividir esse momento com vocês.

Aos meus professores e a todo o pessoal do Programa de Políticas Sociais da UENF, vocês são excepcionais. Especialmente à minha orientadora, Shirlena, por me acompanhar nessa trajetória de tantas mudanças e acontecimentos. Aos professores Wania, Leandro e Marcelo, por contribuírem de forma tão brilhante para a construção deste trabalho.

A todos os entrevistados que foram extremamente importantes para a realização desta pesquisa, dando à mesma inigualável atenção e esmero; em especial à Salúquia Di Renna, assessora do Deputado Zaqueu Teixeira, e também a este, por dedicarem seu tempo a meu ajudar, mesmo passando por tempos difíceis na

ALERJ. Ao presidente da EDUCAFRO, Frei David Raimundo, por se comprometer com este trabalho, ainda que distante fisicamente; A Nara e Amaral, servidores da UENF, que trabalharam incansavelmente para a implementação da política na universidade e compartilharam suas experiências comigo; e aos alunos que mesmo anonimamente se dispuseram a cooperar. Meu muito obrigada!

À UENF e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, por possibilitarem, por meio da bolsa, que eu me dedicasse exclusivamente à pesquisa.

E a todos, que puderam junto comigo, dar cada passo até aqui.

*A gente quer ter voz ativa
No nosso destino mandar
Mas eis que chega a roda-viva
E carrega o destino pra lá*

(Roda Viva - Chico Buarque)

RESUMO

LIMA, N.S. Cotas nos cursos de pós-graduação das universidades estaduais do Rio de Janeiro: uma análise da Lei nº. 6.914/14 à luz do ciclo de políticas públicas. Campos do Goytacazes, RJ: Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, 2017.

O sistema de cotas nas universidades estaduais do Rio de Janeiro não é de imposição legal recente, datando sua primeira norma, a Lei nº. 3.524, do ano 2000, sendo o debate na Assembleia Legislativa ainda mais pretérito. De autoria do Deputado Estadual Carlos Minc, o Projeto de Lei nº. 88 foi apresentado em 1999, mas não chegou a ser apreciado no parlamento. Assim, a discussão da política afirmativa no estado iniciou-se há mais de dezessete anos, mas está sempre em evidência, dadas as tantas leis aprovadas pela Casa Legislativa desde então. O debate sobre a reserva de vagas foi trazido à tona com mais vigor nos últimos anos em razão da promulgação da Lei nº. 6.914, em 2014, que institui a medida nos cursos de pós-graduação das universidades estaduais. Conceber, portanto, esses instrumentos legais como políticas públicas implica não apenas na análise de seu processo legislativo, mas também na apreciação de todo o seu percurso até desembocar na normatização. É com essa perspectiva que se delineou este trabalho, traçando preceitos históricos e conceituais que têm o condão de fazer compreender a Lei nº. 6.914/14 a partir do modelo do Ciclo de Políticas Públicas e suas respectivas fases. O intuito, portanto, é o de fazer convergir teoria e prática, dando corpo e voz aos atores responsáveis pela trajetória do instrumento legal objeto desta pesquisa. Para alcançar tal intento, utilizou-se de ampla análise documental, escrita e não escrita, bem como entrevistas não estruturadas com importantes atores identificados no decorrer da pesquisa, como o Deputado Zaqueu, proponente da lei; Frei David, presidente da EDUCAFRO, organização não governamental sempre presente nos debates sobre cotas; Antonio Teixeira do Amaral Junior, ex-pró-reitor de pós-graduação da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF; Nara Gonçalves, ex-assessora da pró-reitoria de pós-graduação da UENF; e ainda, dois alunos cotistas dos cursos de pós-graduação da UENF. Compreendeu-se, após o ler, o analisar e o escutar, que a lei advém de um longo processo de negociação política, que tem como terreno fértil para crescimento as eleições, momento em que as ideias propostas passam a ganhar mais força para aprovação no Parlamento Fluminense, como o foi com o objeto estudado na presente pesquisa.

Palavras-chave: Cotas; Pós-graduação; Rio de Janeiro; Lei nº. 6.914/14; Ciclo de Políticas Públicas.

ABSTRACT

LIMA, N.S. Cotas nos cursos de pós-graduação das universidades estaduais do Rio de Janeiro: uma análise da Lei nº. 6.914/14 à luz do ciclo de políticas públicas. Campos do Goytacazes, RJ: Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, 2017.

The system of quotas in the state universities of Rio de Janeiro is not of recent legal imposition, dating its first rule, Law no. 3,524, of the year 2000, and the debate in the Legislative Assembly is even more recent. Authored by State Representative Carlos Minc, the Bill of Law no. 88 was introduced in 1999, but it was not appreciated in parliament. Thus, the discussion of affirmative politics in the state began more than seventeen years ago, but is always in evidence, given the many laws passed by the Legislative House since then. The debate on the reservation of vacancies was brought to the fore with more vigor in recent years due to the promulgation of Law no. 6,914, in 2014, which establishes the measure in the postgraduate courses of the state universities. To conceive, therefore, these legal instruments as public policies implies not only in the analysis of its legislative process, but also in the appreciation of all its course until it ends in the normatization. It is with this perspective that this work was delineated, tracing historical and conceptual precepts that have the condition to make understand the Law no. 6.914 / 14 from the model of the Public Policy Cycle and its respective phases. The aim, therefore, is to bring theory and practice together, giving body and voice to the actors responsible for the trajectory of the legal instrument object of this research. In order to achieve this, we used extensive documentary analysis, written and unwritten, as well as unstructured interviews with important actors identified during the course of the research, such as Deputy Zaqueu, proposer of the law; Frei David, president of EDUCAFRO, a non-governmental organization always present in quota debates; Antonio Teixeira do Amaral Junior, former pro-rector of post-graduation at the State University of Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF; Nara Gonçalves, former advisor to the postgraduate program at UENF; And also, two students of the UENF graduate courses. It was understood, after reading, analyzing and listening, that the legislation comes from a long process of political negotiation, which has as fertile ground for growth the elections, at which point the ideas proposed will gain more force for approval in the Fluminense Parliament, as it was with the object studied in the present research.

Keywords: Quotas; Postgraduate studies; Rio de Janeiro; Law no. 6,914/14; Cycle of Public Policies.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

ALERJ - Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEBRI - Centro Brasileiro de Relações Internacionais

DEM - Democratas

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

DOERJ - Diário Oficial do Poder Legislativo do Estado do Rio de Janeiro

EDUCAFRO - Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes

FAECIDH - Francisco de Assis: Educação, Cidadania, Inclusão e Direitos Humanos

FAETEC - Fundação de Apoio à Escola Técnica do Rio de Janeiro

FIES - Fundo de Financiamento Estudantil

FUNAI - Fundação Nacional do Índio

GTDEO - Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação

IBC - Instituto Benjamin Constant

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IES - Instituição de Ensino Superior

IETS - Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade

IF BAIANO - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano

IFPB - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba

IFS - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe

IFTO - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins

INCLUIR - Programa de Acessibilidade na Educação Superior

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional

MEC - Ministério da Educação

MPT - Ministério Público do Trabalho

MTE - Ministério do Trabalho e Emprego

OIT - Organização Internacional do Trabalho

ONG - Organização não governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

PCdoB - Partido Comunista do Brasil

PCRI - Programa de Combate ao Racismo Institucional

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PL - Projeto de Lei

PLANAPIR - Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNDH - Programa Nacional dos Direitos Humanos

PNEE - Política Nacional da Educação Especial

PP - Partido Progressista

PPS - Partido Popular Socialista

PR - Partido da República

PRB - Partido Republicano Brasileiro

PROLIND - Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Indígenas

PROPPG - Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-graduação

PROUNI - Programa Universidade para Todos

PRP - Partido Republicano Progressista

PSC - Partido Social Cristão

PSD - Partido Social Democrático

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSDC - Partido Social Democrata Cristão

PSOL - Partido Socialismo e Liberdade

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PTdoB - Partido Trabalhista do Brasil

PV - Partido Verde

REUNI - Programa Nacional de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SADE - Sistema de Acompanhamento do Desempenho dos Estudantes do Ensino Médio mantido pelo Poder Público

SECADI - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão

SEPPIR - Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

STF - Supremo Tribunal Federal

UDESC - Universidade do Estado de Santa Catarina

UEAP - Universidade Estadual do Amapá

UEG - Universidade Estadual de Goiás

UEMA - Universidade Estadual do Maranhão

UEMG - Universidade Estadual de Minas Gerais

UENF - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

UERGS - Universidade Estadual do Rio Grande do Sul

UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UERR - Universidade Estadual de Roraima

UESB - Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

UEZO - Centro Universitário Estadual da Zona Oeste

UFAC - Universidade Federal do Acre

UFG - Universidade Federal de Goiás

UFMA - Universidade Federal do Maranhão

UFPA - Universidade Federal do Pará

UFPB - Universidade Federal da Paraíba

UFPR - Universidade Federal do Paraná

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFS - Universidade Federal de Sergipe

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

UNB - Universidade de Brasília

UNEB - Universidade Estadual da Bahia

UNEMAT - Universidade do Estado de Mato Grosso

UNIMONTES - Universidade Estadual de Montes Claros

UNIPAMPA - Universidade Federal do Pampa

URCA - Universidade Regional do Cariri

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Processo Legislativo na ALERJ	84
---	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 COTAS NA UNIVERSIDADE: UM RECORTE HISTÓRICO	20
1.1 COTAS PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	23
1.2. COTAS PARA INDÍGENAS.....	30
1.3 COTAS PARA FILHOS DE MILITARES.....	33
1.4 COTAS PARA NEGROS E EGRESSOS DE ESCOLA PÚBLICA NA UNIVERSIDADE: UM PARALELO ENTRE A QUESTÃO RACIAL E A DESIGUALDADE SOCIAL	34
1.5 O ESTABELECIMENTO DA RESERVA DE VAGAS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	42
2 FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	48
2.1 POLÍTICA PÚBLICA: NOÇÕES CONCEITUAIS.....	48
2.2 ATORES E INSTITUIÇÕES NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS....	54
2.2.1 Percebendo as instituições na construção das políticas públicas ...	54
2.2.2 Os atores no processo de formação das políticas públicas	57
2.2.2.1 Os atores não governamentais	59
2.2.2.2 Os atores governamentais	62
2.3 TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	64
2.4 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	65
2.4.1 A identificação de um problema	66
2.4.2 A formação da agenda	67
2.4.3 Formulação de Alternativas	68
2.4.4 Tomada de Decisão	70
2.4.5 Implementação, Avaliação e Extinção	71
2.5 A FORMAÇÃO DA AGENDA: MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON	72
2.5.1 O fluxo dos problemas	73
2.5.2 O fluxo das soluções e alternativas	74
2.5.3 A O fluxo da política	75
2.5.4 Mudanças na agenda: <i>Policy Window</i>	76

3 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA LEI Nº 6.914/14	78
3.1 PERCURSO METODOLÓGICO	78
3.2 O PROCESSO LEGISLATIVO NA ALERJ.....	81
3.3 O CAMINHO DA LEI Nº 6.914/14 NA ASSEMBLEIA FLUMINENSE	84
3.4 AS SESSÕES ORDINÁRIAS DE VOTAÇÃO	88
3.4.1 Sessão Legislativa Ordinária de 30/04/2014.....	88
3.4.2 Sessão Legislativa Ordinária de 02/09/2014.....	90
3.4.3 Sessão Legislativa Ordinária de 11/09/2014 e 24/09/2014.....	92
3.4.4 Sessão Legislativa Ordinária de 07/10/2014.....	92
3.4.5 Sessão Legislativa Ordinária de 15/10/2014.....	94
3.5 OS ATORES ENVOLVIDOS	95
3.5.1 Deputado Estadual Zaqueu Teixeira.....	95
3.5.2 EDUCAFRO	97
3.5.3 A militância estudantil do PT.....	101
3.6 AS QUESTÕES IDENTIFICADAS	103
3.6.1 Uma alternativa velha para um problema novo	104
3.6.2 Retroalimentação: políticas que criam políticas	105
3.6.3 A demora na apreciação do projeto de lei.....	108
3.6.4 A falta de quórum nas sessões.....	114
3.7 A CHEGADA DA LEI Nº. 6.914/14 À UENF	115
CONCLUSÃO	120
REFERÊNCIAS.....	125
ANEXOS.....	137

INTRODUÇÃO

As ações afirmativas podem ser conceituadas como medidas que objetivam a equidade nos ambientes nos quais são adotadas, buscando compensar as desigualdades criadas para grupos historicamente marginalizados, para que estes sejam incluídos naqueles espaços. É nesse contexto que se inserem as políticas de cotas, que trazem em seu âmbito o intuito de levar a ambientes laborais ou educacionais a justiça social (MOEHLECK, 2002).

A discussão sobre a reserva de vagas nas universidades estaduais do Rio de Janeiro teve início em 1999, quando o Deputado Estadual Carlos Minc apresenta à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro - ALERJ, o Projeto de Lei nº. 88, no qual propunha a reserva de 20% das vagas dos cursos de graduação das universidades estaduais para “candidatos dos setores etno-raciais social e historicamente discriminados” (ALERJ, 1999). O projeto, no entanto, não chegou a ser votado, em razão do advento de uma nova proposição que versava sobre o mesmo tema, o Projeto de Lei nº. 2.490, de 2001, ao qual foi anexado, e que acabou por culminar na Lei nº. 3.708, no mesmo ano, que estabeleceu cotas de 40% das vagas dos cursos de graduação das instituições estaduais de ensino superior para a população negra e parda (RIO DE JANEIRO, 2001a).

A primeira lei estadual que contemplou a medida afirmativa, no entanto, foi a de nº. 3.524, de 2000. A norma estabeleceu que deveriam ser reservadas 50% das vagas ofertadas nos cursos de graduação das universidades do Rio de Janeiro a alunos egressos da rede pública estadual de ensino. A partir de então, outras cinco normas foram aprovadas na Assembleia Fluminense versando sobre o mesmo assunto, até culminar na Lei nº. 6.914/14, objeto deste trabalho, que inicialmente estabeleceu a reserva de 20% das vagas dos programas de pós-graduação das universidades do estado a alunos carentes, negros, indígenas, pessoas com deficiência, filhos de policiais militares mortos em combate e egressos de universidades públicas ou privadas, neste último caso, que tivessem, na oportunidade, se beneficiado de algum programa estatal, como por exemplo, o Financiamento Estudantil - FIES ou o Programa Universidade para Todos - PROUNI. Posteriormente a norma foi modificada pela Lei nº. 6.959 em 2015, momento em que o percentual de vagas para cotistas foi elevado para 30% (RIO DE JANEIRO, 2000a, 2014, 2015).

A concepção de todas essas normas pode, para um olhar despercebido, se restringir apenas ao processo legislativo, no entanto, a construção de políticas públicas tem sua fundamentação em algo muito maior, que pode ser explicado pelo Ciclo de Políticas Públicas, modelo concebido pelo sociólogo estadunidense Harold Lasswell (1951), que foi amplamente discutida e modificada no decorrer dos anos, inclusive pelo cientista político brasileiro Leonardo Secchi - compreensão que neste trabalho será adotada, que atribuiu a ela sete fases, quais sejam: Identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção (SECCHI, 2015). Assim, percebe-se que o caminho percorrido por cada política pública é longo e não se resume ao processo legislativo, que se constitui, em verdade, em apenas uma de suas etapas.

Levando em consideração todo o contexto histórico das normas que instituíram e modificaram o sistema de reserva de vagas no estado do Rio de Janeiro, e ainda, a análise conceitual inerente às políticas públicas, procedeu-se com o estudo especificamente da Lei nº. 6.914/14, com o fim de enfrentar, na prática, toda a teoria alçada.

O interesse pelo tema, bem como sua perspectiva de abordagem se deu em razão de a autora, ao desejar ingressar em um mestrado, ter se inscrito como aluna especial na disciplina de Ações Afirmativas no Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais da UENF, tendo ali, seu primeiro contato com o conceito e aplicação de Ações Afirmativas. Naquele momento, portanto, decidiu que seu projeto seria proposto nesse viés, sem, no entanto, definir o enfoque. Mais tarde, com a publicação da lei que aqui é objeto de estudo, criou-se verdadeiro interesse na ação afirmativa que tem âmago na reserva de vagas para os cursos de pós-graduação, especialmente no âmbito estadual, eis que o Rio de Janeiro se tornava pioneiro nesse sentido, bem como o tinha sido quando da aprovação de cotas para os cursos de graduação.

A decisão de dar ao presente trabalho uma abordagem eminentemente trazida da ciência política surgiu porque, ao pesquisar sobre dissertações e teses no banco de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, encontrou-se novecentos e sessenta e três resultados, utilizando como palavras-chave de pesquisa: cotas, universidade e ação afirmativa. No entanto, pode-se perceber que muitos deles sequer se tratavam sobre o tema, como por exemplo, um trabalho intitulado “Práticas lúdicas: linha de transmissão

intergeracional da cultura comunitária do assentamento recreio”. Outrossim, daqueles analisados que possuíam pertinência material, apreendeu-se que falavam, em sua maioria, sobre duas das últimas fases do ciclo de políticas públicas, quais sejam: implementação e avaliação. Isso quer dizer que, por esse olhar, a maioria dos trabalhos acadêmicos produzidos sobre cotas no país falam do momento de chegada da política no ambiente universitário, mas não contemplam de que forma a mesma foi construída, quais atores envolvidos, entre outras peculiaridades prévias às etapas finais.

E ainda, no mesmo ambiente virtual, utilizando os buscadores “cota”, “pós-graduação” e “ação afirmativa”, encontrou-se apenas uma pesquisa que tratava especificamente dos cursos de pós-graduação, apresentada por Rivany Borges Beu ao Programa de Pós-graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília, para a obtenção do grau de mestre, intitulada "Ações afirmativas para a população negra em programas de pós-graduação: Aprofundando a questão da Universidade de Brasília", cujo objetivo foi o de conceber de que forma se deu a implementação da política na Universidade de Brasília e sua forças motrizes.

Assim, esta dissertação tem sua importância calcada no ineditismo, não apenas por abordar uma política pública que ainda se encontra em seus primeiros anos de vida, mas também, ao trazê-la de forma embrionária, expressando de que maneira surgiu a ideia de sua proposição, feita pelo Deputado Estadual Zaqueu Teixeira.

O presente trabalho tem, portanto, como objetivo geral analisar a construção da Lei Estadual do Rio de Janeiro nº. 6.914/14, enquanto política pública aplicada às Universidades do estado, e como objetivos específicos: analisar as fases da norma sob a ótica do ciclo de políticas públicas; identificar de onde partiu a demanda da política bem como os atores envolvidos em sua elaboração; e compreender o processo legislativo pelo qual perpassou e suas peculiaridades.

Foram elaborados, portanto, três capítulos, dos quais o primeiro dignou-se a esclarecer o contexto histórico de construção das políticas de reserva de vagas, abordando de que maneira a mesma emergiu para cada um dos grupos contemplados pela legislação fluminense, que são: negros e pardos, indígenas, pessoas com deficiência e filhos de militares mortos ou incapacitados em serviço. E ainda, tratou-se de construir uma linha do tempo, para a qual, os pontos em

destaque foram os instrumentos legais aprovados pela ALERJ, desde o primeiro nesse sentido: a Lei nº. 3.524, de 2000, até a mais recente, a Lei nº. 6.959/15.

Em um segundo momento, abordou-se noções conceituais intimamente ligadas às políticas públicas. Inicialmente buscou-se estabelecer as diferenciações e limites entre os termos *politics*, *policy* e *public policy*, analisando ainda, os elementos que os constroem, sejam os atores envolvidos, seja na forma de enfrentamento das mesmas pelo governo ou pela sociedade civil. Trata-se também acerca as instituições e atores responsáveis por participar do processo de edificação das políticas públicas, classificando estes últimos em governamentais e não governamentais, salientando de que maneira cada um deles pode exercer seu poder e ainda, destaca-se os tipos de políticas públicas. Adentra-se, por fim, no Ciclo de Políticas Públicas, explanando-se sobre cada uma de suas sete etapas, bem como suas características principais, destacando especialmente o momento de formação da agenda, utilizando-se como base a concepção de John Kingdon (2014) e seu Modelo de Múltiplos Fluxos, para o qual existem três *streams* norteadores da constituição da agenda: Problemas, soluções e alternativas e política.

Não obstante os dois primeiros capítulos deste trabalho terem sido construídos com fundamento em ampla análise bibliográfica e documental escrita, para o capítulo 3, no qual se analisou especificamente a Lei nº. 6.914/14, agregou-se à metodologia, também a análise de documentos não escritos, com os vídeos gravados pela TV ALERJ das sessões de votação em parlamento da norma, bem como se utilizou entrevistas não-estruturadas focalizadas, com atores-chave na sedimentação da política estudada, que são: o Deputado Zaqueu Teixeira, autor do Projeto de Lei que culminou na norma; Frei David Raimundo, presidente da Organização não-governamental - ONG, EDUCAFRO; Antonio Teixeira do Amaral Junior, ex-Pró-reitor de pós-graduação da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF; Nara Goncalves, ex-assessora da Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-graduação - PROPPG, da UENF; e dois alunos cotista de programas de pós-graduação da UENF. Tudo isso, com o fim de elucidar, à luz prática, toda a teoria já apreendida, em especial no que tange à normativa estudada e sua emergência até consolidar-se como tal.

1 COTAS NA UNIVERSIDADE: UM RECORTE HISTÓRICO

Inicialmente, a proposta, para este capítulo, era restringir a pesquisa histórica à questão racial, de maneira que perpassaria pelas mais significativas políticas inclusivas na educação que diz respeito à população negra no decorrer dos anos, desde a abolição da escravatura, até chegar no momento atual da aplicação do sistema de cotas nos cursos de graduação e pós-graduação das universidades públicas. Ocorre que, durante a fase de aquisição de experiências e leituras para a confecção deste trabalho, pode-se perceber o quanto estava sendo reproduzido um movimento que é naturalizado dentro da sociedade e que pouco se percebe no dia-a-dia, que é o hábito de resumir o sistema de cotas à modalidade racial, de maneira que se ignora que tal política também atinge outros grupos socialmente excluídos, como por exemplo, as pessoas com deficiência ou os indígenas. A perspectiva, um tanto quanto excludente gerou incômodo e a proposta passou a ser a averiguação da hipótese de que para as pessoas, de um modo geral, há cotas apenas no aspecto racial.

Buscou-se de uma forma simples, digitando no Google “cotas na universidade”, as principais notícias veiculadas pela mídia no ano de 2015 sobre a política de cotas. Analisou-se 20 matérias de variados jornais, revistas e portais online do país, de forma que foram encontradas dezessete reportagens que versavam sobre as cotas raciais e outras três sobre as cotas nas universidades públicas federais; nenhuma sobre pessoas com deficiência ou indígenas, muito menos sobre filhos de policiais mortos em combate, modalidade contemplada pela legislação do estado do Rio de Janeiro, aplicável às respectivas universidades estaduais.

Indo um pouco além e para seis pessoas com níveis de escolaridade, gênero, profissões e níveis sociais distintos - às quais foram atribuídos nomes fictícios, foi feita uma pergunta objetiva: “Qual a sua opinião sobre o sistema de cotas nas universidades?”, sem maiores detalhes. O entrevistado nº. 1, que será chamado de João, desempregado, egresso de escola pública, no entanto, sem ter tentado ingresso em instituição de ensino superior - IES ou qualquer modalidade de cotas, ligou o termo ‘cotas’ às raciais, pontuando que era a favor da ação afirmativa, uma vez que “as pessoas negras, geralmente periféricas em sua maioria, talvez não teriam realmente a estrutura, pela escola que estudaram, pela instrução que

receberam da família e na escola, de ingressar em uma universidade e poder ter um futuro mais sólido”. Outra entrevistada, Maria, psicóloga, graduada e pós-graduada em universidade privada, mas que tentou ingresso em uma universidade pública por intermédio das cotas como aluna egressa de escola pública, reduziu a discriminação positiva à essa modalidade e disse que é uma excelente medida de igualdade de acesso ao ensino superior para aqueles que foram prejudicados por um ensino básico de má qualidade; a terceira entrevistada, Joana, advogada, graduada na rede privada de ensino, disse que a medida “tem um objetivo muito maior que é tentar criar oportunidades para os que não possuem oportunidades, seja por raça, seja por condição social, encurtando a distancia para os que possuem oportunidades”. A quarta entrevistada, Suzana, médica veterinária, doutoranda em uma universidade pública, disse que inicialmente era a favor apenas de cotas sociais, mas à medida que foi conhecendo e estudando sobre o assunto, mudou de opinião em relação às cotas raciais e indígenas, conforme me disse: “então quando falaram pra mim sobre dívida social, essa palavra caiu como se fosse uma pedra em cima da minha consciência e a partir daí eu passei a pensar mais sobre as cotas raciais e de etnias de forma geral”. O quinto entrevistado, José, policial militar, ensino médio completo em escola pública, que não tentou ingresso em nenhuma IES, asseverou que não é a favor das cotas, uma vez que “não podemos nos acostumar com facilidades porque somos de outra raça e sim porque não se tem oportunidades”, disse ainda que as cotas que funcionariam seria alguma destinada a pessoas muito pobres ou que estudaram a vida toda em escola pública; concebeu estas, no entanto, como ideais e não como políticas existentes, ligando, assim como o primeiro entrevistado, a medida afirmativa apenas ao viés racial. Por fim, a última entrevistada, que será chamada de Jéssica, enfermeira graduada na rede privada de ensino pontuou que as cotas seriam uma forma disfarçada de discriminação, também elencando a espécie racial como a única existente.

Tentou-se não analisar a resposta positiva ou negativa em relação à ação afirmativa, mas sim qual era a concepção de cota para essas pessoas, o que levou a conceber que para cada um dos entrevistados, a ideia era formada com base na busca por informações acerca do sistema de reserva de vagas ou não. As pessoas que apenas deixaram chegar informações sobre o tema tendem a reproduzir um discurso da mídia em sua maioria, perpetuando a noção de que somente há cotas raciais. Já aquelas que por curiosidade ou necessidade buscaram ir um pouco além,

concebem também, mais comumente, as cotas para alunos carentes e egressos de escolas públicas, e até mesmo para indígenas, como foi o caso de Suzana. Fato é que, de todos eles, moradores do estado do Rio de Janeiro, nenhum fez menção às cotas para pessoas com deficiência ou para filhos de policiais mortos ou incapacitados em razão do serviço.

Moreira (2008), pesquisadora da Universidade Federal do Paraná, em entrevista concedida à Revista Ponto de Vista, sobre essa discrepância de tratamento das espécies, dentro de um mesmo gênero que são as cotas, pontou que as modalidades raciais têm maior visibilidade em razão de um discurso midiático focalizado, que está sempre atribuindo à mesma uma polêmica majorada, muitas vezes contrariando pesquisas sérias que têm como resultado uma grande aprovação social em relação à medida afirmativa.

Na mesma esteira, Brandão (2005) pontua que o debate acerca das cotas raciais poderia ser comparado àqueles levantados em torno de questões igualmente polêmicas, como por exemplo, religião e aborto, eis que todos eles têm em comum o envolvimento com opiniões de cunho extremamente pessoais e de forte posicionamento, tornando, não raro, os debates parciais e passionais.

Diante disso, não se poderia deixar de colocar em evidência tal espécie de discriminação positiva, contudo, optou-se também por neste primeiro capítulo traçar considerações acerca de cada uma das modalidades de cotas contempladas pela legislação estadual do Rio de Janeiro - em especial a Lei mais recente, 5.346/2008 -, além da racial, que são: para indígenas, para alunos egressos da rede pública de ensino, para “pessoas portadoras de deficiência” e “filhos de policiais civis e militares, bombeiros militares e inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão do serviço”; deixando claro que, de acordo com o artigo 1º, *caput* e §1º, tais subcotas estão absorvidas pela maior delas: a carência. Vale dizer que, além da comprovação de que pertence a um dos grupos elencados, o aluno, para ser cotista nas universidades estaduais do Rio de Janeiro, deverá também comprovar sua carência, esta definida por cada instituição de ensino (RIO DE JANEIRO, 2008).

A escolha pelo ordenamento jurídico estadual se deu em razão da maior abrangência do mesmo, uma vez que, em âmbito federal, o que temos é a Lei nº 12.711/2012, que antes da modificação feita pela Lei nº. 13.409, em 2016, apenas contemplava alunos que tenham cursado todo o ensino médio em escola pública, e

dentro deste percentual, alunos carentes e autodeclarados pretos, pardos ou indígenas; deixando de fora, portanto, um grupo de extrema importância no contexto da referida ação afirmativa, que levantou voz nos últimos anos com intuito de promover a inclusão também no ambiente universitário.

1.1 COTAS PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

De acordo com dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e organizados por algumas secretarias do governo federal em conjunto, em relação ao Censo realizado em 2010, no Brasil residem 45.606.048 de pessoas que declararam ter pelo menos uma das deficiências investigadas, que são: visual, motora, auditiva e intelectual. Esse número corresponde a 23,9% da população brasileira. Dessas pessoas, 61,1% não possuem instrução ou ensino fundamental completo e apenas 6,7% possuem diploma de nível superior - enquanto a porcentagem, para pessoas sem deficiência alcança 10,4% (BRASIL, 2012). O Censo da Educação Superior realizado em 2013 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, apontou que 33.377 alunos com deficiência estavam cursando o ensino superior, sendo apenas 13.723 na rede pública e 19.654 na rede privada; e nas universidades do estado do Rio de Janeiro, 95 matriculados (INEP, 2014).

A reserva de vagas para pessoas com deficiência é uma realidade para algumas universidades públicas no Brasil. Em âmbito Federal, muito embora a Lei 12.711/2012 tenha estabelecido o sistema de cotas, a mesma contemplou a princípio apenas candidatos carentes, oriundos de escolas públicas, autodeclarados negros ou pardos e indígenas, não determinando uma subcota específica para as pessoas com deficiência até a vigência da Lei nº. 13.409/16, contudo, em razão da autonomia universitária conferida constitucionalmente a essas instituições, algumas estabeleceram, por si mesmas, políticas de ação afirmativa que buscam a inclusão de pessoas com deficiência no ambiente universitário. O mesmo acontece com as Instituições de Ensino Superior (IES) estaduais, que também podem proceder da mesma maneira. Alguns estados, como é o caso do Rio de Janeiro, possuem norma específica para tal fim.

Segundo o Senado Federal, há treze universidades que oferecem a reserva de vagas para pessoas com deficiência, sendo quatro federais: Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA),

Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e Universidade Federal da Paraíba (UFPB); e nove estaduais: Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), Fundação de Apoio à Escola Técnica do Rio de Janeiro (FAETEC), Centro Universitário Estadual da Zona Oeste (UEZO), Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES), Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG), Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) e Universidade Estadual da Bahia (UNEB) (SENADO FEDERAL, 2008).

A Rede Ação Afirmativa, grupo de pesquisadores na área que se reuniu para levantamento de dados nessa área, acrescenta ainda, a esse rol, mais treze instituições, quais sejam: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins (IFTO), Universidade Estadual do Amapá/AP (UEAP), Universidade Federal do Acre/AC (UFAC), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Estadual de Goiás (UEG), Universidade Federal de Goiás (UFG), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano (IF BAIANO), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe (IFS), Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), Universidade Federal de Sergipe (UFS), Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) e Universidade Federal do Paraná (UFPR) (REDE AÇÃO AFIRMATIVA, 2016).

O Blog Mundo Educação da UOL, em matéria editada por Rafael Batista em 2015, ainda cita mais duas universidades: A Universidade Regional do Cariri (URCA) e a Universidade Estadual de Roraima (UERR) (BATISTA, 2015).

Todos esses dados farão mais sentido dentro de um contexto de vitórias políticas e sociais, das quais fizeram parte movimentos da sociedade civil organizada, que junto ao poder público travaram batalhas infindáveis em prol da inclusão das pessoas com deficiência na sociedade. Portanto, para que este item se faça completo, não se poderia deixar de elencar as políticas públicas de maior expressão que dizem respeito a esses sujeitos no decorrer dos anos no Brasil. Por isso, será feita uma breve linha do tempo, na qual se discorrerá, sem se aprofundar demais no tema - eis que do contrário correr-se-ia o risco de se enveredar por caminhos que não são os propostos aqui -, acerca dessas políticas, chegando, finalmente, na adoção de ações afirmativas no ensino superior visando à inclusão desse grupo social na universidade.

Antes do século XVIII as pessoas com deficiência eram completamente excluídas do convívio social, atribuindo-se a elas certo misticismo em relação à sua deficiência. Esse quadro começa a modificar-se apenas com a influência do iluminismo, a partir do século XIX. Em 1854, Dom Pedro II demonstra preocupação com as pessoas com deficiência e cria, com o Decreto Imperial nº. 1.428, o Instituto dos Meninos Cegos - hoje, Instituto Benjamin Constant (IBC), com o objetivo de ministrar-lhes a instrução primária, a educação moral e religiosa, música, instrução secundária e algumas orientações para a execução de trabalhos industriais (BRASIL, 1854).

O Decreto marcou, então, o momento em que a responsabilidade por essas pessoas passaram a ser não apenas de suas famílias, mas também do Estado, quando também acontece o início da inserção na educação formal, em um primeiro momento, ainda de forma assistencialista e institucionalizada. Embora tal marco seja datado do ano de 1854, foi apenas a partir do século XX, mais precisamente no ano de 1961, que a educação especial passa a figurar como política educacional brasileira, com a publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº. 4.024 (SOUZA *et. al*, 2013), que em seu artigo 88 previa: “Art. 88. A educação de excepcionais, deve, no que for possível, enquadrar-se no sistema geral de educação, a fim de integrá-los na comunidade” (BRASIL, 1961).

Em 1981 a Organização das Nações Unidas (ONU), declara o Ano Internacional da Pessoa Deficiente, mudando o discurso de tratamento dessas pessoas, que até então era cunhado por caridade e passou a ter voz mais forte na luta pela inclusão como pressuposto da cidadania. Em 1988 a promulgação da Constituição reafirma o compromisso do Estado com a equidade, o que se pode depreender do seu artigo 3º, IV, a saber: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988).

Na mesma esteira das determinações da Carta Magna, em 1990 ocorre a Conferência Mundial sobre a Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia que trouxe informações importantes acerca da escolarização de crianças e adolescentes no mundo, declarando a importância da universalização do ensino. Logo depois, em 1994, ocorreu em Salamanca, na Espanha, a ‘Conferência Mundial sobre Necessidades Educativas Especiais: Acesso e qualidade’, que deu origem à

Declaração de Salamanca, da qual o Brasil é signatário e que enfatiza a importância de o ensino regular se adequar para receber alunos com deficiência (SOUZA *et.al.*, 2013). O documento assevera:

(...) - Sistemas educacionais deveriam ser designados e programas educacionais deveriam ser implementados no sentido de se levar em conta a vasta diversidade de tais características e necessidades;
- Aqueles com necessidades educacionais especiais devem ter acesso à escola regular, que deveria acomodá-los dentro de uma Pedagogia centrada na criança, capaz de satisfazer a tais necessidades;
- Escolas regulares que possuam tal orientação inclusiva constituem os meios mais eficazes de combater atitudes discriminatórias criando-se comunidades acolhedoras, construindo uma sociedade inclusiva e alcançando educação para todos; além disso, tais escolas provêm uma educação efetiva à maioria das crianças e aprimoram a eficiência e, em última instância, o custo da eficácia de todo o sistema educacional (UNESCO, 1994).

Em direção oposta à Declaração, em 1994, foi publicada a Política Nacional da Educação Especial (PNEE), que deixou recair sobre o aluno deficiente a responsabilidade de adaptar-se ao ensino regular, e não o contrário. A política faz referência ao termo “integração institucional”, pontuando que nas classes comuns também são inscritos os “portadores de necessidades especiais”, que “possuem condições de acompanhar e desenvolver as atividades curriculares programadas do ensino comum, no mesmo ritmo que os alunos ditos normais”; ao mesmo tempo que definiu a educação especial como aquela que “integra o sistema educacional vigente, identificando-se com sua finalidade, que é a de formar cidadãos conscientes e participativos”, também fazendo referência aos “graus superiores de educação”, não limitando, portanto, essa modalidade de educação apenas ao ensino básico, mas sem explicar o que seriam os referidos “graus” (BRASIL, 1994).

Em 1996 foi publicado um novo texto da Lei nº. 9.394, também chamada Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional - LDBEN, asseverando que as pessoas com deficiência deveriam ser matriculadas na rede regular de ensino de forma prioritária, *in verbis*: “Art. 4º. O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: (...) III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino; (...)” (BRASIL, 1996a).

No mesmo ano, o Ministério da Educação direciona às IES um aviso circular de nº. 277 com o objetivo de possibilitar o acesso das pessoas com deficiência ao ensino superior, e propunha que as instituições adequassem seus espaços e

estratégias para atender ao alunado com “necessidades especiais”, destacando que tais reivindicações partiam dos próprios alunos e de seus pais, e ainda, de algumas IES (BRASIL, 1996b) Nesse sentido, apontam Martins *et. al.*: “O governo sugere, por meio desse documento, que as IES organizem ações para a flexibilização dos serviços educacionais, infraestrutura e capacitação de recursos humanos para atendimento das necessidades especiais de pessoas com deficiência” (MARTINS *et. al.*, 2015).

Seguindo esse mesmo caminho, o MEC publicou em 2 de dezembro de 1999, a Portaria nº. 1.679, que inclui entre os requisitos de avaliação das IES para autorização, reconhecimento, credenciamento ou renovação, aspectos de acessibilidade de pessoas com deficiência; o instrumento foi revogado posteriormente pela Portaria nº. 3.284 de 2003 (BRASIL, 1999). Nesse sentido, Rocha e Miranda asseveram:

No entanto, é preciso que a legislação sobre acessibilidade da pessoa com deficiência no ambiente universitário seja mais respeitada, e o atendimento das especificidades de cada tipo de deficiência sejam implementadas tanto por instituições públicas como privadas, aqui o MEC deve estar acompanhando não apenas a autorização, mas o funcionamento das instituições (ROCHA; MIRANDA, 2009, p.202).

Com a publicação da Lei nº. 10.098, em 19 de dezembro de 2000, foram determinados conceitos importantes dentro da educação especial, como por exemplo, a acessibilidade, que segundo a norma jurídica, se consiste em uma

(...) possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida (...) (BRASIL, 2000).

O Programa Universidade para Todos (PROUNI) foi instituído pela Lei nº. 11.096 em 2005, que contempla bolsas de estudos para estudantes com deficiência em IES privadas, ainda que estes não tenham cursado o ensino médio em escola pública ou privada na condição de bolsista integral, devendo seguir apenas os critérios sociais referentes à porcentagem concedida (BRASIL, 2005). A política foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI, deflagrada pelo Partido Democratas - DEM em 2008 e julgada pelo Supremo Tribunal Federal - STF em 2012, que rejeitou os argumentos levantados e afirmou sua constitucionalidade.

Apesar de em 2005 o Ministério da Educação - MEC lançar o Programa de Acessibilidade na Educação Superior - INCLUIR, com o objetivo de garantir o acesso das pessoas com deficiência nas instituições federais de ensino superior (BRASIL, 2016a), apenas em 2008, mencionou-se pela primeira vez, em uma norma pátria, o ingresso desse grupo em tal nível de educação, com a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva:

Na educação superior, a educação especial se efetiva por meio de ações que promovam o acesso, a permanência e a participação dos estudantes. Estas ações envolvem o planejamento e a organização de recursos e serviços para a promoção da acessibilidade arquitetônica, nas comunicações, nos sistemas de informação, nos materiais didáticos e pedagógicos, que devem ser disponibilizados nos processos seletivos e no desenvolvimento de todas as atividades que envolvam o ensino, a pesquisa e a extensão (BRASIL, 2008).

Em 2009 o Brasil ratificou, por meio do Decreto nº. 6.949, a Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, outorgada pela ONU em 2007, na qual os sujeitos envolvidos optaram pela mudança de nomenclatura, decidindo por a partir de então, serem chamados de “Pessoa com deficiência”. Em seu artigo 24, item 5, a Convenção dispõe sobre o acesso desse público ao ensino superior:

5. Os Estados Partes assegurarão que as pessoas com deficiência possam ter acesso ao ensino superior em geral, treinamento profissional de acordo com sua vocação, educação para adultos e formação continuada, sem discriminação e em igualdade de condições. Para tanto, os Estados Partes assegurarão a provisão de adaptações razoáveis para pessoas com deficiência (BRASIL, 2009a).

Por fim, em 2011 foi lançado o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, chamado também de Viver sem Limites, com o Decreto nº. 7.612 de 17 de novembro (BRASIL, 2011). E em 2014 é aprovado o Plano Nacional da Educação, com a Lei nº. 13.005 em 25 de junho, com vigência por dez anos, que em seu texto, com relação às pessoas com deficiência no nível superior, apenas em três itens cita o acesso de forma expressa, destacando a importância da acessibilidade nas instituições e ainda:

12.5) ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas

habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico (...);
14.7) manter e expandir programa de acervo digital de referências bibliográficas para os cursos de pós-graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência; (...) (BRASIL, 2014a).

Ressalta-se que foi sancionada pela então presidenta da República, Dilma Roussef, em 2012, a Lei nº. 12.711 que reserva 50% das vagas das universidades e institutos federais de ensino para estudantes egressos de escolas públicas, carentes, autodeclarados pretos ou pardos, ou indígenas, deixando de fora desse rol as pessoas com deficiência até a emergência da Lei nº. 13.409 em 2016, que a modificou incluindo tal público (BRASIL, 2012, 2016b).

Em âmbito estadual, a preocupação com a reserva de vagas para pessoas com deficiência se deu em 2003, quando a então governadora Rosinha Garotinho sancionou a Lei Estadual nº. 4.061, direcionando 10% das vagas de todos os cursos das universidades públicas estaduais a alunos com deficiência egressos das redes públicas estadual ou municipal de ensino (RIO DE JANEIRO, 2003a). No mesmo ano, a Lei nº. 4.151 também tratou do assunto, estabelecendo 5% da reserva de vagas para pessoas com deficiências e integrantes de minorias étnicas não negros, já que estes já haviam sido contemplados com 20% das vagas na mesma legislação (RIO DE JANEIRO, 2003b). Porém, em 2007, com o advento da Lei nº. 5.074, o percentual também passa a contemplar “filhos de policiais civis, militares, bombeiros militares e de inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos em razão do serviço” (RIO DE JANEIRO, 2007a), divisão que foi perpetuada pela Lei nº. 5.346 de 11 de dezembro de 2008, que continua em vigor até hoje (RIO DE JANEIRO, 2008).

Para finalizar, é importante destacar o pensamento de Moreira *et. al.*, que pontuam:

Permanece a dúvida quanto ao lugar reservado aos alunos portadores de deficiência no ensino superior, uma vez que esse aspecto necessita de uma maior profundidade investigativa. O conceito de inclusão não nega o conceito de desigualdade, porém, defende o convívio dos diferentes de maneira igualitária. Pensar a inclusão educacional das pessoas portadoras de deficiência é transcender os aspectos das normas, decretos, portarias, enfim, é considerar o ser humano em sua totalidade. Percebe-se que, apesar do avanço na legislação e concepção a respeito da inclusão de pessoas portadoras de deficiência no ensino, em especial, no ensino superior, muito ainda há que ser feito para consolidar o processo de inclusão educativa (MOREIRA *et. al.*, 2006, p. 24).

Assim, pode-se perceber que apesar das inúmeras políticas instituídas no decorrer dos anos, ora com vistas à inclusão, outras apenas à integração, como as que aqui se citou, é notório o prescindir do estado e da sociedade brasileira em enfrentar as questões que permeiam o acesso das pessoas com deficiência à educação, sobretudo ao ensino superior, lugar ainda de pouca receptividade a esses cidadãos.

1.2 COTAS PARA INDÍGENAS

Com o advento da Lei 12.711 em 2012, todas as universidades e institutos federais de ensino passaram a ter, como obrigação, a reserva de vagas para indígenas na modalidade de cotas. A determinação é a de que a quantidade de vagas ofertadas seja proporcional à demografia específica daquele grupo populacional no ente federativo em que está situada a instituição, conforme disposição do artigo 3º do referido instrumento normativo (BRASIL, 2012).

É possível dizer que a medida tenha surtido algum efeito, comparando os números divulgados pelo INEP em relação aos Censos da Educação Superior nos anos de 2011 (INEP, 2011), quando o contingente de alunos indígenas no ensino superior federal era de 2.095; passando a 5.347 em 2014. De um modo geral, tinha-se em 2014 no país, 22.009 alunos indígenas matriculados (em 2011 eram apenas 9.756), sendo 8.226 na rede pública e 13.783 na rede privada; e nas universidades do estado do Rio de Janeiro, 59 matriculados. Importante aqui salientar que tais dados poderiam ser mais precisos, mas não o são devido ao alto número de alunos cuja raça não foi informada (INEP, 2014).

Levando-se em conta a população indígena no país, de acordo com o Censo Demográfico realizado em 2010 pelo IBGE, que contabilizou 896.917 indígenas vivendo no Brasil, sendo aproximadamente 500 mil na idade entre 15 e 54 anos, faixa etária em que segundo o INEP, há mais pessoas no ensino superior, pode-se concluir que apenas 3,9% da população indígena na idade mais favorável ao ensino superior está, de fato, nele matriculada (IBGE, 2010; INEP, 2014).

Para que se entenda o quadro geral da educação do povo indígena no Brasil, é preciso que se pense em como a questão foi tratada pelo Estado brasileiro durante o decorrer dos séculos. É a partir da criação do Serviço de Proteção ao Índio em 1910 que as políticas públicas começam a ser de fato elaboradas para esse setor da sociedade, no entanto, nessa época, a escolarização era uma questão voltada ao

ensino da língua portuguesa, e em linhas mais subjetivas, ao domínio sobre esses povos. É, portanto, com a Constituição Cidadã de 1988 que o índio passa a ser visto expressamente pelo estado como sujeito de direitos, e por consequência, essa visão estende-se às políticas que surgirão a partir de então (BERGAMASCHI; KURROSCHI, 2013).

Até o ano de 1991 a educação indígena era de competência da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, só a partir de então passa a ser de atribuição do MEC, continuando os dois entes a articularem questões nesse sentido, como é o caso, por exemplo, da Lei nº. 9.394 - a LDBEN de 1996, que dispõe acerca da necessidade de se preservar a língua mãe do aluno indígena em prol de um ensino intercultural e bilíngue, *in verbis*:

Art. 78. O Sistema de Ensino da União, com a colaboração das agências federais de fomento à cultura e de assistência aos índios, desenvolverá programas integrados de ensino e pesquisa, para oferta de educação escolar bilingüe e intercultural aos povos indígenas, com os seguintes objetivos: I - proporcionar aos índios, suas comunidades e povos, a recuperação de suas memórias históricas; a reafirmação de suas identidades étnicas; a valorização de suas línguas e ciências; II - garantir aos índios, suas comunidades e povos, o acesso às informações, conhecimentos técnicos e científicos da sociedade nacional e demais sociedades indígenas e não-índias (BRASIL, 1996a).

Começa a surgir, então, escolas indígenas nas aldeias pelo país, com professores não-índios que prescindiam deslocar-se, não raro muitos quilômetros, para dar aulas. Uma nova demanda se desponta: a formação de professores indígenas que pudessem fazer parte de um processo de escolarização em suas próprias aldeias. Aponta Moura (2013):

Ainda na década de 1980, visando à remoção desse obstáculo, a saber, os problemas causados pela presença de professores não-índios, instituiu-se cursos de formação de professores vindos das aldeias, os “magistérios indígenas”, onde visavam a capacitação de aldeões para o ensino fundamental, de 1º a 4º série. Após um número razoável de professores indígenas formados, aliado a uma quantidade expressiva de escolas-aldeia, o segundo passo seria o investimento em educação superior dos docentes indígenas (MOURA, 2013, p. 6).

Lima (2007), no entanto, aduz que, no que diz respeito ao índio no ensino superior, muito pouco foi feito durante os anos que se seguiram, e a questão só teve devido andamento a partir do governo Lula, com a entrada de Tarso Genro no Ministério da Educação, em substituição a Cristovam Buarque. Começa-se então a pensar na formação e capacitação de professores para esses sujeitos, com a criação

do Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Indígenas - PROLIND em 2005, cujas formações oferecidas privilegiavam a cultura indígena. Os cursos que antes eram parte de um projeto das universidades públicas incentivados pelo MEC, passaram a ser cursos regulares das instituições.

Uma segunda ação direcionada à formação superior desses sujeitos foram as chamadas vagas suplementares - hoje chamadas de cotas, nos cursos regulares das universidades públicas, que passou a expandir o leque de opções para o aluno que quisesse seguir em outras profissões, como Direito, Letras e Medicina, por exemplo. Nesse quadro, a FUNAI e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES participam do processo, com fomentos que se materializam na concessão de bolsas-auxílio aos alunos e a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão - SECADI fornece instrumentos que possibilitam a permanência do alunado indígena na universidade (PAULA; VIANNA, 2011).

Destaca-se também, desde 2001, a Faculdade Indígena Intercultural, com sua sede na Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT, que oferece cursos de graduação e pós-graduação em Ciências sociais, línguas, artes e literaturas, ciências da natureza e matemática e pedagogia intercultural (MEC, 2012).

No ano de 2012, com o advento da Lei 12.711, as universidades e institutos federais de ensino passam a ter como obrigatória a reserva de vagas para a população indígena, de percentual correspondente à demografia daquele grupo populacional no ente federativo onde se encontra a instituição (BRASIL, 2012). Em âmbito estadual, o Rio de Janeiro possui o mesmo sistema desde 2003, com a Lei 4.151, que em seu texto, não cita os indígenas diretamente, mas os descreve como “integrantes de minorias étnicas”, que junto com as pessoas com deficiência e com filhos de policiais civis, militares, bombeiros militares e de inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos em razão do serviço, dispunham de 5% das vagas (RIO DE JANEIRO, 2003b). Mais tarde, em 2007 a publicação da Lei 5074, determinou que 5% das vagas seriam reservadas para integrantes de minorias étnicas juntamente com pessoas com deficiência e filhos de policiais civis, militares, bombeiros militares e de inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos em razão do serviço. Em 2008, com a publicação da Lei nº. 5.346, passam a ter denominação própria e a integrar o percentual de vagas reservadas também a autodeclarados negros, com o montante de 20% (RIO DE JANEIRO, 2008).

Para finalizar, é importante destacar o pensamento de Lima:

Os intelectuais indígenas têm bastante clareza de que se o acesso às universidades é importantíssimo e que as *cotas* podem servir como um instrumento valioso tanto para a situação de povos territorializados - ainda que muitos de seus integrantes estejam em trânsitos permanentes entre esses territórios e ambientes urbanos deles próximos ou distantes, ou que nesses territórios suas aldeias muitas vezes estejam adquirindo o perfil de cidades -, quanto para aqueles que, muitas vezes motivados pela busca da educação, se deslocaram para os centros regionais ou mesmo para cidades distantes, como Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro. Afinal, salvo pelos cursos específicos de formação de professores que vêm surgindo, foram pouquíssimos os indígenas que acessaram universidades públicas antes de em algumas delas existirem *cotas*. Em geral, até então, os indígenas acessavam (e continuam na sua maioria acessando) faculdades e universidades particulares, de qualidade muito duvidosa (LIMA, 2007).

Muito embora o autor tenha escrito a referida citação ainda no ano de 2007, podemos dizer que ela permanece atual em razão de seu conteúdo e das ponderações que traz, principalmente levando em consideração os números citados no início desta subseção. Assim, não há dúvidas de que as cotas em nível federal contribuíram sobremaneira para o acesso do índio ao ensino superior; e também tem crescido as matrículas na seara estadual, sendo em 2011, 21 matriculados nas instituições estaduais de ensino superior, em contraposição aos 59 no ano de 2014 (INEP, 2011, 2014).

1.3 COTAS PARA FILHOS DE MILITARES

A assistência estatal no âmbito educacional para filhos de militares não é uma medida atual, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, com a volta de ex-combatentes para o país, o assunto se emergiu para a voga pública, sendo promulgada no ano de 1950, a Lei 1.147 em 25 de junho daquele ano, que em seu artigo 4º prelecionava: “Art. 4º Em igualdade de condições terão preferência os filhos dos ex-combatentes, ou quando for o caso, estes próprios na matrícula dos estabelecimentos de ensino público” (BRASIL, 1950).

A norma foi utilizada, inclusive, na justificativa do deputado estadual Álvaro Lins, autor do Projeto de Lei nº. 170/2007, que mais tarde culminou na Lei nº. 5.074 de 17 de junho do mesmo ano, que alterava a Lei nº. 4.151/03, legislação regulamentar das cotas nas universidades públicas do estado do Rio de Janeiro, passando esta, portanto, a contemplar também “filhos dos policiais civis, militares, bombeiros militares e inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão do serviço” (RIO DE JANEIRO, 2007a). Antes da

alteração, a norma vigorava com o seguinte texto: “III - pessoas com deficiência, nos termos da legislação em vigor, e integrantes de minorias étnicas” (RIO DE JANEIRO, 2003b).

Para o legislador-autor, é dever do Estado zelar por aqueles que são suas vidas para proteger a sociedade, abdicando, não raro, até mesmo do bem estar de sua família, o que pode acontecer caso faleçam e a mesma fique desassistida. A medida, portanto, garantiria que esses filhos órfãos ou de pais incapazes pudessem ter chances justas de ingressar em uma universidade. Pontua Álvaro Lins que, como as vagas destinadas aos cotistas com deficiência ou integrantes de minorias étnicas não eram preenchidas, não haveria para estes nenhum prejuízo, muito menos para a universidade, já que não seriam criadas novas vagas, também não gerando gastos extras ao estado. Em suas palavras:

Segundo dados levantados junto à Universidade do Estado do Rio de Janeiro, em 2005 apenas 44 candidatos se inscreveram para as 280 vagas oferecidas aos deficientes e as minorias étnicas, e somente 15% das vagas reservadas foram aproveitadas. Dessa forma, os órfãos, que pelo presente projeto passam também a serem beneficiados pelo sistema de cotas, ocupariam as vagas ociosas que hoje não são utilizadas (RIO DE JANEIRO, 2007).

A modalidade persiste até hoje, em vigor, porém, nos termos da Lei Estadual nº. 5.346 de 2008.

1.4 COTAS PARA NEGROS E EGRESSOS DE ESCOLAS PÚBLICAS NA UNIVERSIDADE: UM PARALELO ENTRE A QUESTÃO RACIAL E A DESIGUALDADE SOCIAL

Enfrentar as questões que serão levantadas neste item trouxe algumas indagações, como por exemplo, a dúvida se elas deveriam ser retratadas em apartado ou se seria pertinente discuti-las em conjunto. Ao longo das leituras que compõem a bibliografia deste trabalho, pode-se perceber que mais que viável, era imprescindível correlacionar classe e raça no que diz respeito ao sistema de cotas brasileiro, isso porque as problemáticas se convergem em vários pontos e ainda hoje causam polêmica, não sendo raro ouvir afirmações de que as cotas, em seu modelo racial não são justas sob vários aspectos, devendo prevalecer em seu detrimento, apenas as cotas chamadas sociais.

Essa realidade decorre, principalmente, do mito da democracia racial, que embora tenha perdido força a partir dos anos 70 no Brasil, ainda repercute em

alguns discursos. A existência pacífica das três raças neste país, sem que entre elas haja qualquer diferenciação não é recente, mas se perpetua, conforme pontua Roberto da Matta:

Pode-se, pois, dizer que a «fábula das três raças» se constitui na mais poderosa força cultural do Brasil, permitindo pensar o país, integrar idealmente sua sociedade e individualizar sua cultura. Essa fábula hoje tem a força e o estatuto de uma *ideologia dominante*: um sistema totalizado de idéias que interpenetra a maioria dos domínios explicativos da cultura. Durante muitos anos forneceu e ainda hoje fornece, o mito das três raças, as bases de um projeto político e social para o brasileiro (através da tese do «branqueamento» como alvo a ser buscado); (...) (DA MATTA, 1981, p. 69).

O branqueamento de que fala o autor se consiste no fato de que, socialmente, o negro é preterido não apenas por sua cor, característica física e biológica, mas também por preceitos sociais, como afirma Souza (2005), que no processo de modernização do país caracterizaram o negro como a base de uma hierarquia moral, que tem como cume o desenvolvimento intelectual inerente ao branco, que se adequa de forma mais exitosa aos requisitos do capitalismo e do mercado. Assim, o status de discriminado poderia ser temporário na medida em que o negro ascendesse socialmente, adequando-se, portanto a uma cultura branca de inteligência emocional.

O processo de branqueamento, portanto, só seria possível em razão da natureza do preconceito existente no Brasil ser de marca, ou seja, levam-se em consideração os aspectos físicos, as características do indivíduo, traços de pertencimento à determinada raça, comportamento social e instrução; sendo assim, possível 'embranquecer'. Diferente do que ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos, onde se pode encontrar o chamado preconceito de origem, de forma que a ascendência de família negra assim o faz, ainda que fisicamente o indivíduo possua traços físicos considerados, no constructo social, inerentes ao branco. Nesse último caso, não seria possível embranquecer, eis que ser negro faz parte de uma genealogia imutável (NOGUEIRA, 1985).

Acredita-se, portanto, ainda hoje no Brasil, que não há preconceito racial, que a marginalização do negro neste país deve-se tão somente ao fato de que a parcela menos favorecida da população é, por coincidência, majoritariamente formada por indivíduos negros, de maneira que políticas sociais voltadas apenas aos economicamente preteridos já atingiriam por consequência, a população negra. Atribui-se ao racismo, a subjetividade, ou seja, é algo inerente a um indivíduo isolado

e não à sociedade brasileira, naturalizando assim o processo discriminatório, principalmente em razão da ausência de uma legislação segregativa, como é o caso de alguns países, como os Estados Unidos, por exemplo (SILVA, 2000).

Caminha nesse mesmo sentido a opinião do senso comum a respeito do sistema de cotas implementado por universidades brasileiras, conforme pode ser analisado em reportagem de Vanessa Prateano para o jornal Gazeta do Povo, que realizou no ano de 2013 uma pesquisa na qual se constatou que das pessoas entrevistadas, mais de 70% opinaram no sentido de que deveriam ser público alvo de cotas alunos carentes e egressos da rede pública de ensino; enquanto cerca de 47% mantinham a ideia de que a medida também devesse alcançar negros e indígenas e especificamente para as cotas raciais, quase 46% dos entrevistados se disseram contra (PRATEANO, 2013).

Em contrapartida, Amaral e Mello (2013) chamam atenção para o fato de que vivencia-se, atualmente, um tempo muito importante de reavaliação das relações entre os diversos grupos identitários no Brasil, o que consiste no crescimento da consciência negra e a discussão em torno dos temas relacionados às políticas públicas de ação afirmativa no Brasil, configurando-se em um novo cenário, que por um lado têm causado transformações sociais marcantes, e por outro, contendas.

Yvonne Maggie e Peter Fry (2002) discorrem sobre o fenômeno ao analisarem cartas de leitores ao jornal O Globo, no início dos anos 2000. Destacam os autores, alguns posicionamentos dos que chamam “missivistas”, dentre eles:

Não é negro que não consegue entrar na faculdade. É o pobre... [o governo] está tentando remendar o problema e não buscar uma solução, como uma reforma no ensino médio e no fundamental de escolas públicas, onde estuda este grande contingente de pobres que não entram nas faculdades (MAGGIE; FRY, 2002).

Asseveram os autores, que a instituição de cotas raciais emerge em um momento em que soluções de caráter universalista não foram esgotadas e portanto, resta prematura, principalmente em um país em que reina a miscigenação, eis que com a política poder-se-ia criar uma bipolarização social entre brancos e negros. Colocam, portanto, como solução, a melhoria da educação pública, direcionando escolas de qualidade a áreas de concentração social de pessoas mais pobres; criticando, ainda, o fato de que tal medida não seria tomada pois tem custos elevados, ao passo que um sistema como o de cotas raciais não majoraria os gastos para o erário (MAGGIE; FRY, 2002).

De encontro às opiniões e à pesquisa realizada por Maggie e Fry (2002), João Feres Jr., Campos e Daflon, analisaram publicações do jornal O Globo que tratam sobre as cotas raciais do ano de 2001 a 2008. Em seu estudo, os autores pontuam que o ideal de imprensa imparcial, embora tenha tomado força no Brasil a partir da década de 60 e prevaleça até hoje entre os profissionais de comunicação como um ideal ético da função, na prática não é com tanto fervor que se manifesta tal princípio. Dentre as edições analisadas pelos autores, constatou-se que as reportagens informativas que deviam, por basilar, serem isentas, eram separadas dos chamados textos opinativos, que já não precisavam assim o ser. Não obstante tal divisão, puderam perceber que o quantitativo dos textos informativos eram proporcionais aos opinativos, estes últimos chegando muitas vezes a serem publicados em um número maior que os primeiros a partir, sobretudo, de 2004. E em relação ao conteúdo dessas opiniões, relataram que entre 2001 e 2003, quando as cotas ainda eram apenas um assunto do estado do Rio de Janeiro, o juízo feito era positivo em relação à política, contudo, a partir de 2004, quando o tema é difundido a nível nacional com a adoção de cotas raciais pela Universidade de Brasília (UNB), isso mudou drasticamente, agora prevalecendo a argumentação contrária à ação afirmativa (FERES JR.; CAMPOS; DAFLON, 2012). Pontuam os autores:

Dos 363 textos opinativos publicados, em 316 os autores revelam explicitamente sua posição em relação às ações afirmativas raciais. Desses, pouco mais da metade (51%) se apresenta como contrária às ações afirmativas raciais; 39% se dizem favoráveis à medida; 9% apresentam certa ambivalência - isto é, assumem uma posição ao mesmo tempo temerosa e esperançosa em relação às cotas -; e apenas 1% declara não ter posição formada em relação às ações afirmativas raciais (FERES JR.; CAMPOS; DAFLON, 2012, p. 20).

Pesquisa feita pela agência Hello Research em mais de 70 cidades brasileiras e divulgada pelo portal G1 em junho de 2016 aponta que a aprovação é maior quando se trata de cotas sociais, com um índice de 54% em contrapartida às raciais, que possuem 42%. O recorte por classes demonstrou que a rejeição é maior nas classes A e B, duas vezes maior do que nas classes D e E. Na mesma reportagem, indagado pelo assunto, o professor da UERJ, André Lázaro pontua que a pesquisa nada mais é do que o reflexo da sociedade brasileira, que ainda hoje insiste na negação do racismo e por consequência de ações afirmativas que tenham relação direta com o mesmo (LEWER, 2016).

É possível perceber, portanto, que o debate acerca das cotas raciais foi articulado com as cotas sociais e amplamente difundido pela mídia, o que acabou, por consequência, se tornando também, um tema presente na sociedade, que passou a discuti-lo com fervor, levando a debates acalorados que não se esgotaram com a aprovação de leis que instituíram e regulamentaram as ações afirmativas. Por isso, é de suma importância, ainda que não de uma forma demasiadamente profunda, delinear o contexto histórico que nos trouxe até aqui, abordando não apenas o emergir das cotas enquanto ação afirmativa no Brasil, mas também toda luta dos movimentos sociais que deram por consequência as políticas em questão; tarefa que será proposta à realização a partir de agora.

Na conjuntura sócio-histórica brasileira, a questão racial surgiu com uma preocupação de política pública apenas em 1951, com a Lei 1.390, também chamada Lei Afonso Arinos, a qual emergiu em razão do grande número de atos discriminatórios sofridos por estrangeiros no Brasil; e incluía o preconceito em razão da raça ou cor no rol de contravenções penais. Contudo, ainda que houvesse uma cogência legal nesse sentido, o discurso de uma democracia racial pairava na sociedade, que insistia na afirmação de que neste país não existia discriminação e ainda, colocava-o como parâmetro de convivência de grupos raciais; chegando até à eliminação da pergunta sobre raça no Censo de 1970 (SILVA, 2013).

Esse fenômeno é explicado por Da Matta (1981), que atribui ao Brasil um racismo próprio, inerente de uma sociedade em que, presente as mais variadas hierarquizações, encontra na miscigenação um motivo de união, de celebração das três raças: índios, brancos e negros vivendo em harmonia, de forma que se orgulha das muitas faces de seu povo; mas que ao mesmo tempo, marginaliza, discrimina, inferioriza o negro, fazendo com que processos como o embranquecimento social sejam possíveis.

A partir da década de 60, muito embora o país já fosse signatário de três tratados internacionais que versavam sobre a luta contra a discriminação, quais sejam: a Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, a Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão, ambas de 1968 e a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1969, com a ditadura militar, movimentos sociais foram fortemente reprimidos, o que repercutiu diretamente no Movimento Negro, que apenas ganhou espaço de fato para lutar por sua pauta com

a emergência da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 e do Estado Democrático de Direito, como afirma Jaccoud e Beghin (2002).

Nesse sentido, pontua Silva (2013):

A Carta de 1988 promoveu efetivamente significativos avanços na trajetória pela igualdade racial. O racismo foi disciplinado como crime inafiançável e imprescritível (artigo 5º); foi reconhecida a propriedade definitiva das terras quilombolas (artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias); e a diversidade cultural foi reconhecida como patrimônio a ser preservado e valorizado (artigos 215 e 216) (SILVA, 2013, p. 2).

Embora o avanço legal tenha sido reconhecido, o Poder Judiciário ainda não havia internalizado tais preceitos e o mito da democracia racial continuava sendo difundido, e quando havia alguma demonstração ao contrário, era com base no Direito Penal, atribuindo sanções dessa natureza a quem praticasse o racismo. É o que pode ser chamado de Técnica da Força no combate à discriminação racial (JACCOUD; BEGHIN, 2002).

É importante aqui destacar a diferença entre institutos muito comumente confundidos como semelhantes, que são: preconceito, racismo e discriminação.

Considera-se racismo uma ideologia que apregoa a existência de hierarquia entre grupos raciais. Preconceito racial será entendido como toda predisposição negativa em face de um indivíduo, grupo ou instituição assentada em generalizações estigmatizantes sobre a raça que é identificado. Discriminação racial é definida como toda e qualquer distinção, exclusão ou preferência racial que tenha por efeito anular a igualdade de oportunidade e tratamento entre os indivíduos ou grupos (JACCOUD; BEGHIN, 2002, p. 39).

Assim, as políticas públicas que versam sobre o assunto e buscam combater a discriminação com um viés compensatório são as chamadas ações afirmativas. Para Moehlecke:

Ação afirmativa é planejar e atuar no sentido de promover a representação de certos tipos de pessoas. Aquelas pertencentes a grupos que têm sido subordinados ou excluídos em determinados empregos ou escolas. É uma companhia de seguros tomando decisões para romper com sua tradição de promover a posições executivas unicamente homens brancos. É a comissão de admissão da Universidade da Califórnia em Berkeley buscando elevar o número de negros nas classes iniciais [...]. Ações Afirmativas podem ser um programa formal e escrito, um plano envolvendo múltiplas partes e com funcionários dele encarregados, ou pode ser a atividade de um empresário que consultou sua consciência e decidiu fazer as coisas de uma maneira diferente. (MOEHLECK, 2002, p. 199-200).

É a partir dos anos 90 que tais políticas tomam força no país e importantes passos foram dados desde então: no estado do Rio de Janeiro foi criada, em 1991 a

Secretaria de Defesa e Promoção das Populações Negras, mas por falta de adesão social à causa, acabou extinta em 1994. Também em 1991 foi inaugurada a Delegacia Especializada em Crimes Raciais, inicialmente na cidade do Rio de Janeiro e depois em São Paulo, Sergipe e Distrito Federal, porém, foram todas extintas. No ano de 1998, em Belo Horizonte, foi criada a Secretaria Municipal para Assuntos da Comunidade Negra, cujo objetivo era a implementação de ações nas diversas áreas sociais, como saúde, trabalho e emprego, dentre outras, mas assim como os exemplos anteriores, também foi extinta (JACCOUD; BEGHIN, 2002).

Apesar dos casos mencionados, é apenas na segunda metade dos anos 1990 que o tema ganha mais relevância na esfera pública, principalmente com a realização da Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, 20 de novembro de 1995. A Marcha é considerada um dos grandes marcos na luta do Movimento Negro do país e levou centenas de entidades e ativistas a Brasília, onde foi entregue por uma comissão, pessoalmente ao então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, um documento relatando a atual situação da população negra brasileira. Em seu discurso, o Presidente pela primeira vez assume a presença de racismo no país e institui a Comissão de Trabalho Interministerial, também chamada GTI População Negra, com ligações ao Ministério de Justiça (SILVA; TRIGO; MARÇAL, 2013).

Em 13 de maio de 1996 foi lançado o I Programa Nacional dos Direitos Humanos - PNDH I, com o Decreto nº 1.904, contendo um espaço dedicado à luta contra a discriminação: “IV - a redução de condutas e atos de violência, intolerância e discriminação, com reflexos na diminuição das desigualdades sociais;” (BRASIL, 1996c). Também em 1996 é criado o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação - GTDEO. Em 1997 é lançado o Programa Brasil, Gênero e Raça, com o objetivo de implementar políticas transitórias e permanentes e segundo o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, “Trata-se de dar cumprimento às normas constitucionais que refletem os compromissos assumidos pelo Brasil na esfera internacional em que se destacam a Convenção nos 100, da OIT, ratificada em 1957, a Convenção nº 111 da OIT, ratificada em 1968 (...)” (BRASIL, 2006, p.7).

Os anos 2000 trazem ainda mais vigor ao debate acerca da questão racial na agenda pública brasileira, especialmente em razão da realização da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância

Correlata, promovida pela ONU e realizada em Durban, na África do Sul em 2001. A preparação para a Conferência traduziu-se na criação do Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira a Durban e na realização de uma série de encontros no país. Em 2001, é realizada a I Conferência Nacional contra o Racismo e a Intolerância. Em 2002, é lançado o PNDH II, que consagra o termo 'afrodescendente', advindo da Declaração e Plano de Ação de Durban; e o Programa Nacional de Ações Afirmativas (JACCOUD; BEGHIN, 2002).

Ainda em 2000, no estado do Rio de Janeiro emergiu a Lei 3.524, regulamentada pelo Decreto 30.766 de 2002, que pela primeira vez no país impõe uma cogência legal para a implementação do sistema de cotas no ensino superior, ainda que a abrangência fosse estadual apenas. No ano de 2003 foi criada em âmbito nacional a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR, que consagra um plano governamental mais sólido de combate ao racismo, desigualdade e discriminação racial. No mesmo ano sancionou-se a Lei 10.639, com o objetivo de tornar obrigatório o ensino de História e Cultura Afrobrasileira nas escolas. Em 2005 é implantado o Programa de Combate ao Racismo Institucional - PCRI; no mesmo ano surge também o Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos, do Ministério Público do Trabalho - MPT (JACCOUD, 2008).

Em 2009 foi aprovado o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PLANAPIR, com o Decreto 6.872 (BRASIL, 2009b). Em 2012 o STF, no julgamento da ADPF nº 186 que tratava sobre o sistema de cotas implementada pela Universidade de Brasília - UNB, reconheceu a constitucionalidade da ação afirmativa (STF, 2012).

No mesmo ano, foi publicada a Lei 12.711 com o objetivo de tornar obrigatória a implementação do sistema de cotas nos institutos e universidades federais, de forma gradual, até completar o montante de 50% de vagas reservadas neste ano de 2016 (BRASIL, 2012). Em 2014, a Lei 12.990 entra em vigor, com a imposição da mesma ação afirmativa, contudo, para concursos públicos da Administração Pública Federal, reservando 20% das vagas para os certames que oferecem mais de 3 vagas (BRASIL, 2014b).

1.5 O ESTABELECIMENTO DA RESERVA DE VAGAS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A implementação das cotas nas universidades públicas do estado do Rio de Janeiro se deu no ano de 2000 com a publicação da Lei 3.524 de 28 de dezembro, que reserva cinquenta por cento das vagas das universidades para alunos que tenham cursado, integralmente, o ensino fundamental e médio em escolas públicas municipais ou estaduais; deixando de fora desta política aqueles que adviessem de escolas públicas federais (RIO DE JANEIRO, 2000a). A outra metade das vagas seria destinada àqueles que optassem pela ampla concorrência. Como bem afirma Amaral (2006):

Na prática, a Lei n.º 3.524/2000 gerava dois vestibulares, nos quais 50% das vagas tinham a concorrência dos alunos provenientes das escolas particulares, ou que em algum período estudaram em escola particular; e os demais 50%, por alunos que sempre estudaram em escola pública do Estado (AMARAL, 2006, p. 14).

O projeto de Lei n.º 1.653/2000, forma sob a qual a lei tramitou na ALERJ, de autoria do Poder Executivo, representado pelo então governador do estado, Anthony Garotinho, teceu como objetivo a democratização do acesso ao ensino superior do ente federativo, que até então era reservado apenas às classes mais elevadas da sociedade, o que feria gravemente o princípio constitucional da isonomia (RIO DE JANEIRO, 2000b).

Cria-se, ainda, nessa ocasião, por disposição do próprio instrumento legal que se efetivava, o Sistema de Acompanhamento do Desempenho dos Estudantes do Ensino Médio mantido pelo Poder Público - SADE; sendo instituída uma Comissão Especial para delinear as peculiaridades de aplicação da nova política, que se reuniu por sete vezes entre junho e julho de 2001, emitindo ao final, relatório conclusivo acerca de suas incumbências. Ressalta-se, contudo, em apontamento realizado por Amaral (2006), que na academia, muito pouco se soube sobre tais reuniões, menos ainda sobre as minúcias que levaram à confecção do tal relatório.

É imprescindível aqui informar que a demanda sobre as cotas não adveio da universidade, ou seja, o debate chegava à academia por uma imposição legal, sem que esta tivesse uma opinião consolidada e segura acerca do assunto como afirma Raquel Villard em entrevista concedida a Renato Ferreira:

A implementação das políticas afirmativas na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj) se deu por meio de um processo um tanto quanto conturbado por duas razões: Em primeiro lugar, por conta desse processo não ter se originado na universidade. E, em segundo lugar, por ela ter vindo por meio de uma lei, em um momento em que a discussão sobre a necessidade das cotas ainda era muito incipiente. A primeira lei que instituiu as cotas na universidades estaduais do Rio de Janeiro destinava-se à escola pública, não havia o corte racial. A universidade recebeu muito mal essa lei, pois era uma imposição do estado (VILLARD, 2007, p. 35).

Em 9 de novembro de 2001 foi publicada a Lei 3.708 que estabelecia a reserva de 40% das vagas para negros e pardos nos cursos de graduação da UERJ e na UENF num montante de quarenta por cento (RIO DE JANEIRO, 2001b). O projeto de lei que culminou na norma é de autoria do deputado estadual José Amorim; tramitou sob o nº. 2.490/2001 e em seu texto de justificativa aponta que a regência legal é necessária na medida em que, na época, 40% da população do Rio de Janeiro se autodeclarava negra e em sua maioria sofria discriminação, principalmente por razões econômicas; e ainda, que as taxas de analfabetismo e desemprego são sobremaneira maiores nessa parcela populacional, de forma que cabe ao estado prezar para que medidas afirmativas que visem a “integração social” sejam tomadas (RIO DE JANEIRO, 2001c).

Salienta-se que os conceitos de integração e inclusão social são diversos, sendo equivocada a adoção do primeiro no projeto de lei, uma vez que é objetivo dos movimentos sociais, principalmente no que diz respeito aos grupos marginalizados, a inclusão, não apenas a integração (SCHWARTZMAN, 2006).

A integração social, portanto, se subsumiria a um requisito numérico, em que parcelas sociais historicamente discriminadas são inseridas em ambientes que até então, pertenciam a outras classes, cabendo àquelas adaptarem-se ao novo *locus* de convivência; o que não ocorre quando temos uma política de ação afirmativa como o sistema de cotas, que não apenas visa aumentar o número de estudantes universitários, mas sim fazer com que esses alunos, que até então não podiam ali estar, ingressem e permaneçam nos cursos escolhidos, formando profissionais capazes de atuar em um mercado de trabalho que os absorva e assim, dar origem a uma sociedade materialmente igualitária. É, dessa maneira, não apenas uma medida isolada do poder público, mas um arcabouço de políticas que tenham como objetivo a equidade e não apenas a igualdade numérica.

Não se pode esquecer, no entanto, que a norma legal emerge de uma incansável luta do movimento negro, que ganha força especialmente após a

realização da Conferência de Durban também em 2001. Nesse sentido, Santos afirma:

A aprovação da lei foi marcada, portanto, por um protagonismo do movimento negro submerso numa capitalização dúbia por parte do governo do estado: os então mandatários se apresentavam, mais do que o próprio parlamentar que propôs, como os “pais” da política, ao mesmo tempo em que silenciavam em relação ao veto imposto ao tópico que determinava a responsabilidade do governo do estado na alocação de recursos para a implementação de medidas visando a garantir a permanência dos alunos ingressantes pelo sistema de cotas; silenciaram-se, também, quando da emergência de polêmica e contestações em âmbito nacional contra a implementação da política (SANTOS, 2006, p. 23).

Surge, a partir de então, uma indagação sobre maneira relevante no âmbito de tais ações afirmativas, que se fundamentava na ausência de certeza acerca da aplicação das duas leis que agora pairavam sobre o ingresso nas universidades públicas do estado. É assim que em 04 de março de 2002 o Decreto nº. 30.766, com o intuito de regulamentar a sistemática de implementação das ações afirmativas. Aponta Santos:

Primeiro verificava-se a quantidade de autodeclarados negros e pardos classificados para cada carreira, no âmbito do SADE; em seguida, as vagas faltantes para completar os 40% eram preenchidas chamando-se outros candidatos autodeclarados negros e pardos, tanto no âmbito do SADE quanto do Vestibular Estadual, aí importando a classificação relativa interna ao grupo dos autodeclarados, e não sua classificação geral. Com isso, salvo uma situação em que houvesse dentro do SADE uma quantidade de negros e pardos suficiente para atender à reserva, em todos os cursos com grande procura haveria mais de metade das vagas relacionadas ao preenchimento das cotas (SANTOS, 2006, p. 24).

Publica-se em 04 de julho de 2002, o Decreto nº. 31.468, que regulamenta o SADE. Consta do referido Decreto:

Art. 4º - As Universidades Públicas Estaduais compete à elaboração, aplicação e correção dos exames previstos no processo seletivo para ingresso nos cursos de graduação das Universidades Públicas Estaduais.
Art. 5º - Caberá às Universidades Públicas Estaduais definir os critérios mínimos de qualificação para acesso às vagas reservadas aos estudantes da rede pública de ensino. Art. 6º - Caso não sejam preenchidas as vagas reservadas aos estudantes da rede pública de ensino, poderão ser elas aproveitadas pelos demais estudantes, aplicando-se a mesma regra à situação inversa (RIO DE JANEIRO, 2002).

Evidencia-se que o processo político e legislativo que instituiu ambas as leis veio como imposição à universidade, que não foi convocada a discuti-las; e talvez esse tenha sido o maior motivo pelo qual nesse ambiente, a ação afirmativa tenha

encontrado grande resistência, principalmente no período inicial de implementação. Nas palavras de Peria:

O sentimento da parte dos funcionários era de que as leis haviam sido impostas à Universidade pelo governo estadual e que nem a autonomia nem as preocupações da Universidade haviam sido respeitadas no processo. Eles explicavam que a Universidade participara nas deliberações da Alerj nos dois projetos de cotas de 50% para estudantes de escolas públicas proposto primeiro pelo Deputado estadual Edmilson Valentim, e mais tarde pelo Governador Garotinho, e prepararam um parecer contestando o estabelecimento desta lei e as percentagens alocadas. O parecer sugeria que ao invés de cotas, dever-se-ia concentrar esforços no sentido de melhorar a educação do ensino fundamental e médio, assim melhorando os resultados daqueles estudantes no vestibular. Eles também expressaram preocupação de que uma lei deste tipo levaria a aumentar a discriminação de estudantes de escolas públicas no campus, e potencialmente poderia encorajar a fraude de pessoas que se matriculariam na escola pública com o fim de se beneficiar da cota, na verdade freqüentando escolas particulares (Parecer da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Projeto de lei nú1653/2000 de 19 de set. 2000) (PERIA, 2004, p.94).

Além das normas legais supramencionadas, em 02 de janeiro de 2003 foi sancionada a Lei 4.061, que tinha como objetivo a reserva de 10% das vagas das universidades públicas do estado a candidatos com deficiência (RIO DE JANEIRO, 2003a). Diante do cenário que se formava, a crítica ao sistema imposto aumentava e ficava mais forte, consolidando-se em dois aspectos principais: o choque à autonomia universitária; e principalmente o fato de que a implantação das cotas veio de cima pra baixo, de fora pra dentro, sem a participação da academia, até então, maior interessada. Essas afirmações refletem ainda aspectos sérios acerca da discussão política no país: o primeiro ponto é que críticas a essa profundidade atingem não apenas o processo legislativo, mas apontam para uma crise de representatividade da classe política eleita pelo voto; em segundo lugar, demonstram o despreparo da sociedade brasileira em lidar com questões de tal aporte, que colocam em xeque a democracia racial tão afirmada no Brasil, mas que, conforme visto em momento anterior, não passa de uma falácia, um mito (SANTOS, 2006).

A Lei nº. 4.151 adveio também no ano de 2003 para dar nova disciplina ao sistema de ingresso por cota nas universidades do estado do Rio de Janeiro e pela primeira vez traz o requisito da carência, sendo este universal, imprescindível para qualquer subcota; e ainda, devendo ser estabelecido por cada instituição qual seria o parâmetro utilizado em sua avaliação. No que diz respeito às espécies de cotas, inclui as minorias étnicas, sem, contudo, dizer o que seriam, apenas pontuando que

a elas, bem como para os candidatos negros, caberia o sistema de autodeclaração. Inicialmente, deixaria de determinar um percentual para preenchimento das vagas, discricionariedade que passaria a ser da universidade, munida de sua autonomia, sendo estas responsáveis também por instituir programas de apoio aos alunos cotistas; contudo, o primeiro aspecto foi objeto de reforma no Poder Legislativo e estabeleceu-se um quantitativo exato da reserva, que era: 20% para estudantes oriundos da rede pública de ensino; 20% para negros; e 5% para pessoas com deficiência, nos termos da legislação em vigor e integrantes de minorias étnicas (RIO DE JANEIRO, 2003a). O projeto de lei - PL que culminou na norma foi de autoria do Poder Executivo, que à época, tinha como chefe, a então governadora Rosinha Garotinho. A maior justificativa para uma mudança de tal ordem na aplicação da ação afirmativa era que, como as leis anteriores haviam sido objeto de críticas, o governo achou por bem consultar setores da sociedade e as universidades e após amplo debate, propôs o PL na Casa Legislativa, sendo então, após emendas, aprovado (RIO DE JANEIRO, 2003c).

Em 17 de julho de 2007, é publicada a Lei nº. 5.074 que alterou a Lei nº. 4.151 para incluir no rol de beneficiados pela ação afirmativa “os filhos de policiais civis e militares, bombeiros militares e inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão do serviço”, sem criar novas vagas, nem reservar um percentual maior daquelas existentes, uma vez que se somava às cotas destinadas às pessoas com deficiência (RIO DE JANEIRO, 2007a).

Por fim, em 11 de dezembro de 2008 é publicada a Lei nº. 5.346, que revogou todas as outras e até hoje permanece em vigor. Neste novo instrumento legal, manteve-se o critério de carência, extinguiu-se o termo “minorias étnicas” e citou especificamente os indígenas como um dos públicos atingidos pela ação afirmativa, mantendo basicamente os mesmos percentuais já definidos na normativa anterior, ficando: 20% para os estudantes negros e indígenas; 20% para os estudantes oriundos da rede pública de ensino e 5% para pessoas com deficiência, nos termos da legislação em vigor, e filhos de policiais civis, militares, bombeiros militares e de inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão do serviço (RIO DE JANEIRO, 2008).

O debate se reacende quando da publicação da Lei Estadual 6.914 em 06 de novembro de 2014, norma que estabelece a reserva de vagas na pós-graduação dos cursos das universidades do estado do Rio de Janeiro da seguinte maneira:

I - 12% (doze por cento) para estudantes graduados negros e indígenas; II - 12% (doze por cento) para graduados da rede pública e privada de ensino superior; III - 6% (seis por cento) para pessoas com deficiência, nos termos da legislação em vigor, filhos de policiais civis e militares, bombeiros militares e inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão do serviço. §1º Entende-se por estudante carente graduado da rede privada de ensino superior, aquele que, para sua formação, foi beneficiário de bolsa de estudo do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, do Programa Universidade para Todos - PROUNI ou qualquer outro tipo de incentivo do governo; §2º Por estudante carente graduado da rede de ensino público superior entende-se como sendo aquele assim definido pela universidade pública estadual, que deverá levar em consideração o nível sócio econômico do candidato e disciplinar como se fará a prova dessa condição, valendo-se, para tanto, dos indicadores sócio econômicos utilizados por órgãos públicos oficiais (RIO DE JANEIRO, 2014).

Ainda que todas essas medidas tenham sido tomadas em âmbito federal e estadual, pode-se dizer que o Brasil carece de políticas integradas para a promoção da igualdade racial, na qual se aglutinem esforços que desencadeiem políticas de Estado e não de governo como vem acontecendo nas últimas décadas.

2 FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao logo deste capítulo, serão desenvolvidos alguns conceitos básicos acerca das políticas públicas, especialmente no que diz respeito ao chamado Ciclo das Políticas Públicas, que, em linhas gerais, tem o condão de delinear as fases da vida de uma política pública.

Tais fases são sete, no entanto, serão abordadas apenas quatro delas, isso porque, o foco deste trabalho é tratar, no âmbito da Lei Estadual 6.914/14, com mais especificidade, como se deu a identificação do problema que compõe seu cerne; a formação da agenda, ou seja, como o tema que propõe se alçou ao interesse do estado; a formulação de alternativas; e a tomada de decisão, com a proposta, finalmente, do sistema de cotas para os cursos de pós-graduação das universidades estaduais como projeto de lei. As demais etapas: implementação, avaliação e extinção, não serão levadas em consideração nesse momento, eis que carecem de um tempo maior de amadurecimento da pesquisa, principalmente porque a política afirmativa advinda com o instrumento legal é medida muito nova, e a partir da fase de implementação já se levaria em consideração os resultados concretos produzidos pela mesma, o que não seria possível, nem viável, nesses dois anos nos quais uma dissertação de mestrado pode proporcionar.

Esta é a oportunidade em que os temas mencionados serão explicitados à guisa de conteúdo basilar para o entendimento da próxima fase da pesquisa, na qual se tentará identificar na prática, no âmbito da Lei 6.914/14, os conceitos formulados neste capítulo, bem como os melindres de cada uma das fases supracitadas.

2.1 POLÍTICA PÚBLICA: NOÇÕES CONCEITUAIS

Inicialmente, se faz necessário pontuar que não é raro que o conceito de “Políticas Públicas” seja confundido com “Política”, isso decorre da própria língua portuguesa, que faz uso, geralmente, desta última expressão para referir-se a uma gama de sentidos. Diante disso, a análise conceitual traça um caminho na língua inglesa, que destrincha os conceitos relacionados em três níveis. O primeiro deles é *politics*, que para Norberto Bobbio *et. al.* (2002), encontra íntima ligação com o poder, afirmando que a política é uma das mais variadas forma de exercer o poder

do homem sobre o homem, nesse caso, do governante sobre o governado. Adverte, no entanto, o autor:

Não é qualquer grupo social, em condições de usar a força, mesmo com certa continuidade (uma associação de delinqüência, uma chusma de piratas, um grupo subversivo, etc), que exerce um poder político. O que caracteriza o poder político é a exclusividade do uso da força em relação à totalidade dos grupos que atuam num determinado contexto social, exclusividade que é o resultado de um processo que se desenvolve em toda a sociedade organizada, no sentido da monopolização da posse e uso dos meios com que se pode exercer a coação física. Este processo de monopolização acompanha *pari passu* o processo de incriminação e punição de todos os atos de violência que não sejam executados por pessoas autorizadas pelos detentores e beneficiários de tal monopólio (BOBBIO; MATTEUCCI; PAQUINO, 2002, p. 956).

Dessa maneira, é esse o sentido de política que mais se vê associado no imaginário das pessoas, de modo que expressões como “a política é para quem tem estômago” são comuns, como afirma Secchi (2015).

Uma segunda formulação conceitual se dá com a expressão *policy*, e pode ser vista com mais concretude, embora ainda generalista, eis que envolve a decisão e a ação de determinados atores - que podem ser públicos, privados ou ainda, do terceiro setor -. Essa concepção, para Secchi (2015), se faz presente em frases como: “a política de empréstimos naquele banco é muito rigorosa”.

Por fim, tem-se o termo *public policy*, que está intimamente relacionado a esse segundo elemento terminológico. É o conteúdo concreto e simbólico de decisões políticas e do processo de construção e atuação dessas políticas (SECCHI, 2015).

Tude (2010), por sua vez, trabalha com tais conceitos atribuindo aos mesmos certas dimensões, incluindo, ainda, um quarto termo: *polity*. Este tem relação com uma dimensão institucional e se vale do ordenamento e da estrutura institucional do sistema político-administrativo, bem como se sujeita ao aparato jurídico. A expressão *politics* é entrelaçada a uma dimensão processual e diz respeito àquela relação de poder também elencada por Bobbio *et. al.* (2002), como citado anteriormente, envolvendo os diversos atores políticos, suas aspirações e objetivos. Já a terceira dimensão, material, chamada de *policy*, traduz-se, para o autor, nas próprias políticas públicas, instrumentos capazes de expressar os conteúdos concretos da ação política, ou seja, convergem nas soluções do Estado para os problemas da sociedade.

Importa destacar que Tude (2010) pontua ainda que tais dimensões não podem ser vistas de forma independente, ou seja, todas se entrelaçam de alguma maneira, e são imprescindíveis para a compreensão umas das outras, não obstante a segmentação teórica.

Só há um consenso entre os estudiosos de políticas públicas sobre seu conceito: não há consenso. Assim, a denominação é múltipla, variando de acordo com as perspectivas de cada autor. Rua e Romanini (2013) listam diversos desses conceitos:

- a) “Um curso de ação escolhido para lidar com um problema ou uma questão de interesse comum”. b) “Um conjunto de decisões inter-relacionadas referentes à seleção de objetivos e dos meios para atingi-los”. c) “Um conjunto de decisões adotado e posto em prática mediante processos selecionados que definem os recursos necessários, sua distribuição e gestão”. d) “Estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório”. e) “O conjunto das atividades de um governo, diretamente realizadas por agentes públicos ou por agentes da sociedade, e que influenciam a vida dos cidadãos”. f) “Um curso de ação produzido por um governo (Executivo, Legislativo e/ou Judiciário) que satisfaz uma necessidade e que se expressa na forma de objetivos estruturados em um conjunto de diretrizes, de caráter imperativo, aceitos pela coletividade”. g) “Fluxo de decisões públicas, orientado para manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. h) “Sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões¹, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (RUA; ROMANINI, 2013, p. 5).

Não resta dúvida de que, qualquer que seja a definição de políticas públicas adotada, com ela emerge uma ramificação de outros conceitos. Isso porque, para explicar o todo que compreende tal conceito maior, é preciso também delinear suas partes. Assim, Secchi (2015) estabelece três pontos principais para a formação desse conceito maior:

1. Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais?; 2. Políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência? 3. Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas? Ou diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas? (SECCHI, 2015, p. 2).

Tais indagações serão respondidas organizadamente em nós conceituais, conjecturados a seguir.

O Primeiro nó conceitual diz respeito aos atores protagonistas no estabelecimento das políticas públicas. Existem duas abordagens utilizadas no estudo de políticas públicas no que diz respeito aos atores que as protagonizam:

uma vertente estatista, também chamada de estadocêntrica e outra denominada multicêntrica (SECCHI, 2015).

Para a linha estatista, o monopólio das políticas públicas pertence aos atores estatais, já que estes são dotados de uma superioridade peculiar, decorrente da atividade legislativa inerente ao estado. Assim, atores não estatais até podem participar do processo de formação de uma política pública, no entanto, não estariam presentes no processo de liderança e decisão. Já para aqueles que defendem o multicentrismo, consideram organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas e também, é claro, atores estatais, como protagonistas no estabelecimento de políticas públicas. Tem-se, portanto, que para o primeiro grupo, os atores estão intimamente ligados à definição de políticas públicas, enquanto para o segundo, mais importa se o problema que se tenta enfrentar é público ou não; sendo, seu processo de concepção e solução atinge o *status* de política pública: “são os contornos da definição de um problema público que dão à política o adjetivo ‘pública’” (SECCHI, 2015, p. 5).

Não se poderia, por conseguinte, deixar de especificar aqui quais são os atores participantes das políticas públicas.

Kingdon (2014) divide os atores em um primeiro grupo, participantes de dentro do governo: *Administration*, que seria basicamente nosso Poder Executivo, *Civil Servants*, considerados aqui nossos servidores públicos, a burocracia estatal, e *Capitol Hill*, correspondente ao nosso Poder Legislativo; em relação aos atores de fora da Administração Pública, inclui: grupos de interesse, pesquisadores, estudiosos, consultores, a mídia, os partidos políticos e a sociedade civil. Considera, no entanto, que esse segundo grupo, muito embora esteja tecnicamente de fora do governo, atua dentro dele, seja realizando atividades de *lobby*, seja fazendo pressão para que os temas de sua escolha se movimentem de acordo com seus interesses. Assim, podemos perceber que para o clássico autor, seria mais oportuno falar em uma visão multicêntrica em relação aos atores envolvidos na concepção das políticas públicas.

Brasil e Capella (2015) apontam, nesse sentido, que a escola estadocêntrica tem características elitistas, uma vez que a conjectura das políticas públicas seria restrita a uns poucos donos do poder, minorias dominantes ocupantes dos postos governamentais; assim, surge, em contrapartida, uma tendência poliárquica,

concebida por Robert Dahl, que projeta uma participação plural, composta por diversos atores, grupos e temas capazes de interferir nas decisões governamentais.

Em comparação com os processos políticos das ditaduras, as características da poliarquia aumentam muito o número, tamanho e diversidade de minorias, cujas preferências influenciarão o resultado das decisões governamentais. Além do mais, essas características evidentemente exercem influência recíproca sobre certo número de aspectos importantes da política: os tipos de líderes recrutados, os tipos legítimos e ilegítimos de atividade política, a faixa de opções e tipos de políticas abertas aos líderes, os processos sociais para disseminação de informações e de comunicação (DAHL, 1989, p. 132).

Nesse sentido, Secchi (2015) se filia à corrente multicêntrica, na medida em que para o autor, é forçoso reconhecer que a coerção é um mecanismo poderoso de política pública, mas não é o único, eis que atores não governamentais podem fazer o uso de outros instrumentos, como por exemplo: informação, campanhas, prêmios, incentivos positivos, prestação de serviços, dentre outros.

O autor faz de forma didática uma separação entre políticas públicas e políticas governamentais, considerando estas últimas aquelas desenvolvidas pelos atores governamentais: políticos, designados politicamente, burocratas e juízes; e as primeiras, como aquelas trabalhadas não só pelos atores governamentais, mas também pelos não governamentais: grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação - mídia, *think tanks*, destinatários de políticas públicas, organizações do terceiro setor e outros. Ou seja, esta é gênero e aquela espécie (SECCHI, 2015).

O segundo nó conceitual trata da omissão como forma de política pública, onde Secchi (2015) faz um questionamento, no mínimo instigante. Para ele, não é possível que a omissão ou a negligência do estado frente à uma demanda seja considerada uma espécie de política pública, isso porque, se assim fosse, todo e qualquer assunto que compusesse ou não a agenda formal seria política pública. Assim, até mesmo propostas absurdas, como por exemplo, na hipótese de um grupo propor ao estado a criação de um trem que ligasse a China ao Brasil através de um túnel perpassando o centro da terra; na negativa do estado, passaria a ser uma forma de política pública.

Entretanto, para outros estudiosos, a omissão é sim uma forma de fazer política, baseando-se na Teoria da Não-Decisão, inicialmente concebida por Peter Bachrach e Morton Baratz (1963). De acordo com os autores, política pública não é apenas aquilo que é decidido pelos tomadores de decisão, mas também, tudo o que, após um processo de filtragem e seleção, não se eleva à agenda formal

(BACHRACH; BARATZ, 1963). Rua e Romanini afirmam, nesse sentido, que “o verdadeiro poder não estaria em decidir sobre questões que estão na agenda, e sim em selecionar aquilo que será decidido - o que entrará, ou não, na agenda decisória” (RUA; ROMANINI, 2013, p. 65).

Cobb e Ross (1997) também pactuam dessa linha de pensamento, porém, dão outro nome à Teoria da Não-Decisão de Bachrach e Baratz, chamando-a de *agenda denial*, ou seja, negação da agenda, conceituando-a como o processo político no qual, uma gama de questões, elevadas pela sociedade como problemas, não são levadas em consideração pelo poder público (COBB; ROSS, 1997, p. 11). Para os autores, alguns temas sofrem influência de determinados atores, para não integrar a agenda, seja a governamental ou a de decisão - diferenciação que será abordada mais adiante.

Há, portanto, dois grupos de atores na discussão de um tema: propositores e opositores. O primeiro tende a defender a ideia e difundi-la, fazendo com que se torne o mais aceitável possível na esfera social; já o segundo grupo de pessoas têm como objetivo afastá-lo da esfera de importância da sociedade civil e da esfera pública; para isso, usam de basicamente três estratégias, quais sejam: evitação, consistente em uma estratégia de baixo custo que se resume basicamente em ignorar que um problema exista; ataque e dissipação do conflito, que é considerado de médio custo e se processa quando o grupo propositor tem legitimidade e desqualifica-lo não é pertinente; e ameaças, que envolve meios de coação políticos, econômicos ou legais, e por ser de alto custo, e que por isso mesmo, em geral, não é utilizada (CAPELLA, 2012).

O terceiro e último nó conceitual trata das diretrizes estruturantes e operacionais, divagando se apenas as estruturantes ou ambas caracterizariam políticas públicas. Para um grupo de estudiosos, entre eles, Comparato (1998) e Massa-arzabe (2002), as políticas públicas apenas poderiam ser concebidas por macrodiretrizes estratégicas. Já para outros, como Secchi (2015), ao contrário do que propõe a primeira corrente, as vertentes operacionais, ainda que pertencentes a um universo pormenorizado, também devem ser consideradas políticas públicas. Um exemplo para elucidar o narrado, é a política pública na educação superior. Pontua o autor:

No Brasil, temos um modelo de educação superior baseado na oferta gratuita por meio de universidades públicas estatais, e a oferta paga por meio de universidades privadas e públicas não estatais (exemplo: comunitárias, confessionais, etc.). Esta é uma política estruturante (estratégica) dirigida para o enfrentamento de um problema público: a necessidade de formação técnico-científica dos brasileiros. Dentro desse modelo de educação superior, o governo pode ter várias políticas de nível intermediário, por exemplo, uma política de expansão da oferta pública, uma política para garantia de qualidade de oferta (ex. exame nacional de desempenho de estudantes - ENADE, avaliação dos cursos de graduação, etc.), e uma política para a regulamentação da oferta (ex. diretrizes curriculares nacionais, regulamentação do ensino a distância, etc.). A política de expansão da oferta também pode ser destrinchada em várias políticas públicas: REUNI (expansão da oferta de cursos em universidades federais), PROUNI (concessão de bolsas para alunos estudarem gratuitamente em universidades particulares), FIES (financiamento estudantil), UNABERTA (ampliação da oferta pública de ensino a distância) e a criação de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (SECCHI, 2015, p. 7).

Assim, na concepção do autor, deve-se considerar que o conceito de política pública se liga à ideia de enfrentamento de um problema público e não se restringe ao nível de análise ou de operacionalização.

2.2 ATORES E INSTITUIÇÕES NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Explicitar a gama de atores envolvidos na maturação de uma política pública requer um estudo prévio das instituições envolvidas nesse processo. Isso porque, estas têm um grande potencial de influência em relação a aqueles e muito embora, nos estudos analíticos de políticas públicas, sejam levadas em consideração mais profundamente na fase de avaliação, a título teórico, principalmente como antecedente dos atores, não se pode negligenciá-las.

Assim, em primeiro lugar, se tratará de expor quais podem ser e como agem essas instituições em relação aos atores que darão impulso à construção das políticas públicas, salientando que sua influência pode depender do tempo e do espaço, bem como da fase que está sendo analisada.

2.2.1 Percebendo as instituições na construção das políticas públicas

A importância de se levar em consideração o estudo das instituições na análise de políticas públicas é inegável. Isso porque, elas influenciam diretamente os atores envolvidos no processo de construção de uma política, desde a primeira fase da concepção, quer seja, o reconhecimento de um problema, até mesmo em sua avaliação.

É muito comum que o conceito de instituição seja confundido no estudo de políticas públicas, e isso se deve ao fato de que cotidianamente tal expressão seja atribuída a uma organização ou entidade, como por exemplo: instituição de ensino, instituição religiosa, dentre outras. No entanto, a tecnicidade do termo deve ser levantada nesse momento. Para a escola clássica, “as instituições são as regras constitucionais, os estatutos e códigos legais, as políticas públicas passadas e os regimentos internos das arenas onde as políticas públicas são construídas” (SECCHI, 2015, p. 82).

Frey (2000) aduz que era atribuída às instituições uma função regulatória, de forma que, mediante um desenho institucional, com base em políticas estruturadoras do sistema, seria possível ter um maior controle sobre as instituições e assim construir um lastro que permitiria, de antemão, produzir políticas públicas com mais resultados positivos. Essa, inclusive, pontua o autor, é uma prática muito sedutora, mas que em verdade, é distante da realidade.

Com o advento do neoinstitucionalismo a partir da década de 80, passa-se a conceber a ideia de que não se pode atribuir a estabilidade do sistema às instituições, como regra geral, uma vez que tal fator depende diretamente do nível de consolidação das instituições naquele tempo e espaço, ou seja, a influência de uma instituição depende da força que a mesma exerce naquela sociedade. Também se começa a entender que tal modelo regulatório delimita a mudança política a grupos, uma vez que, na concepção tradicional, apenas seria possível vislumbrar as chamadas instituições formais, de forma que, nesse contexto, “a institucionalização implica, portanto, custos graves, porque ela não representa somente a exclusão de muitas vozes, mas também o pesadelo da burocratização e das contrariedades que essa acarreta consigo” (FREY, 2000, p. 231).

Foi também com o neoinstitucionalismo que se expandiu o conceito de instituição, para alcançar as regras informais, consideradas essas como hábitos, rotinas, convenções, crenças, valores, esquemas cognitivos, ou seja, são variáveis culturais que têm forte influência nas relações sociais, e por consequência, nas dinâmicas políticas (SECCHI, 2015). Assim, a contribuição da nova escola está em fazer entender que não apenas a elite, assim considerados os grupos com relevância e força na sociedade, tem o poder de influenciar a condução das políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições (LIMA, 2006).

As instituições repartem-se, assim, em formais, considerando-as: regras, leis, rotinas administrativas, estatutos, etc.; e informais: cultura, práticas, esquemas cognitivos, valores e predicados morais, símbolos, dentre outros.

Isso significa que os atores políticos e sociais agem não somente de acordo com os seus interesses pessoais. Também as suas identidades, ora enquanto cidadão, político, servidor público, ora enquanto engenheiro, médico, sindicalista ou chefe de família, influenciam o seu comportamento nos processos de decisão política. Regras, deveres, direitos e papéis institucionalizados influenciam o ator político nas suas decisões e na sua busca por estratégias apropriadas (FREY, 2000, p. 233).

Levi (1991) pontua que as instituições não permanecem as mesmas *ad eternum*, ao revés, modificam-se mediante determinadas condições de tempo, lugar ou elementos. A autora assevera que as instituições podem nascer em razão da decisão de determinados grupos, para servir a seus intentos e inclinando-se em outros grupos, considerados afetados pelas decisões. Esse processo, no entanto, envereda-se por um caminho cíclico, de forma que, ao emergir uma instituição, esta moldará as futuras decisões dos indivíduos que a criaram, bem como de gerações futuras, que por sua vez, influenciarão as características da instituição. Elenca a alteração na distribuição do poder coercitivo e de barganha dos indivíduos elementos como um fator que pode modifica-las, ou seja, quando aqueles que são submetidos às decisões não aceitam mais essa condição subalterna, rebelando-se, aí então pode surgir um novo panorama institucional.

Afirma ainda, que as instituições com maior dificuldade de mudança são as formais, uma vez que detém uma distribuição mais desigual desse poder de barganha entre seus indivíduos, bem como, aqueles que detém um maior controle das regras, as manobram para a manutenção do *status quo*. Afirma:

O poder dos formuladores de decisões institucionais repousa na sua capacidade de monitorar e reprimir os desobedientes. Crucial também é a capacidade destes de oferecer benefícios em troca de obediência e na sua capacidade de monitorar e reprimir os desobedientes. Crucial também é a capacidade destes formuladores de inspirar confiança através da demonstração de que a barganha social é boa e está sendo mantida. (...) Para se analisar o fenômeno da mudança institucional, é necessário entender não só a distribuição de poder dentro da instituição, mas também as consequências, intencionais ou não, de decisões individuais no contexto de interações estratégicas (LEVI, 1991, p. 93).

Ainda que as mudanças exijam um alto custo para as instituições e conseqüentemente para os seus tomadores de decisão, elas são consideradas difíceis, mas não impossíveis de acontecer; devendo, por isso mesmo, terem um

grande significado nos estudos pertinentes, uma vez que com sua modificação estrutural ou superficial, também são afetados seus indivíduos e a forma como os mesmos se comportam.

É preciso pontuar ainda, que as instituições têm papel fundamental na construção das políticas públicas, na medida em que influenciam de forma direta os atores envolvidos nesse processo, conforme aponta Souza:

Ademais, as instituições e suas regras redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos atores. Em geral, instituições são associadas a inércia, mas muita política pública é formulada e implementada. Assim, o que a teoria neoinstitucionalista nos ilumina é no entendimento de que não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições (SOUZA, 2006, s.p.).

Dessa maneira, tem-se que o novo panorama sobre as instituições contempla a necessidade de considerar não apenas as regras formais, como também as informais, bem como, de que maneiras as mesmas agem sob os atores.

2.2.2 Os atores no processo de formação das políticas públicas

Os atores que participam da construção das políticas públicas são variados, bem como seus papéis dependem de qual fase estão atuando no momento da análise. Para cada arena há atores específicos que desempenham suas funções, e embora haja uma interação entre um sem número deles, alguns estarão na liderança, norteados as ações inerentes àquela política pública.

Secchi (2015) pontua que atores são aqueles que possuem um papel na arena política, sendo considerados relevantes os que têm a capacidade de influenciar, de forma direta ou indireta, os resultados de uma política pública. São eles que conseguem sensibilizar, por exemplo, a opinião pública acerca de problemas de relevância coletiva. Também têm o poder de influenciar o que entra ou não na agenda, podendo ainda, estudar e elaborar propostas, tomar decisões e converter intenções em ações.

Os atores recebem pela academia a denominação, em inglês, *Stakeholders*. Rúa e Romanini preceituam que o termo não tem origem na literatura das ciências políticas, mas sim nos conceitos de administração e mercado, conforme prelecionam em sua obra:

Apropriado pela Ciência Política, o conceito de “stakeholder” provém de uma abordagem que vicejou no campo da Administração, a Teoria do Stakeholder. A teoria neoclássica apresentava uma visão bastante restrita, ao estabelecer que os stakeholders eram os agentes econômicos que deveriam ser levados em consideração nas tomadas de decisão da empresa e compreenderiam somente quatro tipos: os investidores (os proprietários), os fornecedores (de terra, de instalações, de equipamentos, de matéria-prima, de tecnologia, etc.) os trabalhadores e os consumidores. A Teoria do Stakeholder foi mais além, ao defender que existem muitos outros componentes da sociedade que devem ser levados em conta nos processos decisórios das empresas: organismos governamentais, grupos políticos, ONGs, associações de empresas, empresas competidoras, sindicatos de trabalhadores, associações de consumidores, potenciais empregados, potenciais clientes, comunidades em que elas existem ou das quais obtêm recursos e, na verdade, a sociedade como um todo. A Teoria do Stakeholder adota uma perspectiva de complexidade do ambiente e propõe somar a visão econômica dos recursos à visão econômica de mercado, ao mesmo tempo em que incorpora uma visão sociológica e política da sociedade - o sistema maior em que a empresa está situada - para as tomadas de decisão. Numa abordagem com grande destaque nas modernas teorias éticas e da responsabilidade social, a Teoria do Stakeholder enxerga a empresa como centro de uma ampla constelação de interesses de indivíduos e grupos, os quais afetam ou podem ser afetados pela atividade da empresa, e que legitimamente procuram influenciar os processos de decisão, com o objetivo de obter benefícios para os interesses que defendem ou representam (RUA; ROMANINI, 2013, p. 13).

Kingdon (2014) afirma que o estudo dos atores nas políticas públicas pode ser comparado à análise dos jogadores em uma partida, ou seja, é necessário avaliar quem são e quais são os seus papéis e recursos disponíveis e utilizados.

A classificação dos atores varia de acordo com cada autor, contudo, categorização estabelecida por Kingdon (2014) é unânime: uma bipartição, entre atores governamentais e não governamentais - cisão que também é adotada por Sechhi (2015). Portanto, atores governamentais, como o próprio nome já dá a entender, são aqueles ligados ao governo. Kingdon (2014) os discrimina como: A administração, composta pelo Presidente, seu *staff* e os indicados - aqui no Brasil, chamados de cargos em comissão e cargos de confiança; Os servidores públicos e o Congresso. Já os atores não governamentais seriam aqueles participantes sem cargos governamentais formais, incluindo grupos de interesse, pesquisadores, acadêmicos, consultores, meios de comunicação social, partidos políticos e o público em massa.

O autor alerta que não é raro, ao pensar na construção de políticas públicas, que as pessoas concebiam apenas os atores governamentais, contudo, aqueles que não possuem um elo formal com o governo, segundo sua definição, também são extremamente importantes na formação da agenda, em suas várias fases. Isso ocorre porque esses grupos podem ter grande visibilidade e, portanto, aumentam

seu poder de barganha na interferência na agenda, principalmente em sociedades mais igualitárias (KINGDON, 2014).

A classificação de Secchi (2015) se dá no sentido de serem os atores, aqueles que agem intencionalmente em uma arena política, assim, podem atuar individual ou coletivamente, constituindo portanto, outra categorização, extrapolando aquela feita por Kingdon (2014). Não obstante, também mantem a divisão em atores governamentais, que seriam os políticos, os designados politicamente, os burocratas e os juízes; e atores não governamentais: grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, *think tanks*, destinatários das políticas públicas, organizações do terceiro setor, dentre outros.

2.2.2.1 Os atores não governamentais

Nessa divisão, aqueles que mais se destacam pelo poder de barganha são os grupos de interesse, isso porque podem possuir grande legitimidade perante a opinião pública, de forma que são capazes de mobilizar discursos para defender seu ponto de vista, especialmente se a seara política em voga for datada de baixa ideologia ou visibilidade. Também se destacam os pesquisadores, acadêmicos e consultores, por se tratarem de indivíduos com *know how* em determinadas áreas, com uma aptidão mais voltada para construir alternativas (CALMON; COSTA, 2013).

Os partidos políticos também têm sua participação no processo. Com uma composição formalizada no Tribunal Superior eleitoral, interferem diretamente nas decisões governamentais, seja como situação ou oposição, motivo pelo qual, as coalizões - que diferem-se das coligações, são de extrema relevância. Nesse diapasão, são as palavras do professor Sandes-Freitas:

Os partidos se associam, formalmente, em dois momentos: na arena eleitoral e na arena governamental. Na primeira, os partidos participam de coligações tendo em vista potencializar o desempenho da candidatura, visando recompensas eleitorais (votos para seus candidatos) ou pós-eleitorais (cargos e/ou políticas). Na segunda, os partidos buscam concretizar sua entrada no governo a partir da participação na coalizão governamental. A primeira parte discute os aspectos relacionados aos condicionantes das coligações eleitorais, principalmente em contextos políticos multiníveis (eleições que ocorrem simultaneamente no nível nacional e estadual), como o caso brasileiro, e a segunda apresenta o debate acerca da formação de governos partidários, ou seja, das alianças que geram a formação de coalizões de governo (SANDES-FREITAS, 2016, p. 3).

Outra característica marcante no que tange aos partidos políticos é o fato de que, para firmarem-se enquanto instituições formais precisam de recursos financeiros, os quais são garantidos por grupos de interesse, indivíduos, organizações, membros do partido político e até pelo próprio governo, o que acaba por vincular as pautas dessas instituições aos seus financiadores (Secchi, 2015).

Já os *Think Tanks* são os institutos de pesquisa, que atuam na “produção e disseminação de conhecimento relevante para a formulação, decisão e avaliação de política pública” (Secchi, 2015, p. 114). No Brasil, os que mais se destacam são: o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE, o Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade - IETS, e o Centro Brasileiro de Relações Internacionais - CEBRI.

O papel da mídia na construção das políticas públicas também deve ser ressaltado. Resta aí, no entanto, uma controvérsia. Isso porque, Kingdon (2014) afirma que a mídia não possui grande influência no processo de formação de políticas públicas, devido ao pouco tempo no qual os temas ficam em pauta; contudo, Secchi (2015) demonstra o revés, ou seja, que muito embora a mídia eleve alguns assuntos ao conhecimento público por pouco tempo, sua intensidade é sim capaz de determinar a entrada ou a saída de temas da agenda. O autor chega a citar um exemplo, de uma cidade no interior de Santa Catarina, onde os índices de criminalidade vinham crescendo periodicamente, sem que nenhuma notícia chamasse a atenção dos meios de comunicação locais, ou qualquer providência nova fosse tomada, até que em determinado dia, o filho e a nora do dono do mais importante jornal da região foram sequestrados. No dia seguinte, as manchetes incluíam expressões como “onda de criminalidade” e “a população pede um basta”. Nesse momento, as autoridades se mobilizaram para a criação da Guarda Civil Municipal, um juiz da comarca determinou toque de recolher, dentre outros. O minicaso demonstra o poder dos meios de comunicação de massa na construção das políticas públicas, dando outra perspectiva ao que outrora afirmara Kingdon.

Podemos falar ainda nas Organizações do Terceiro Setor, que se diferenciam dos grupos de pressão por estarem mais atrelados a interesses difusos do que coletivos, ou seja, primam pelo interesse público e não por um grupo ou outro de indivíduos. O nome “terceiro setor” vem da complementação do estado - primeiro setor, e das organizações empresariais - segundo setor. Mañas e Medeiros prelecionam:

O terceiro setor tem sido um dos agentes imprescindíveis no processo de assistência às populações carentes, em razão de sua política baseada na execução de projetos e programas capazes de incentivar a geração de emprego e renda, bem como despertar as comunidades para a exploração de atividades que possam assegurar sua sobrevivência. Ele tem sido visto como um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam a produção de bens e serviços públicos que não geram lucro, mas respondem a necessidades coletivas (MAÑAS; MEDEIROS, 2012, p. 18).

Um exemplo da participação de uma dessas instituições do terceiro setor é relatada por Amaral (2006), quando do papel fundamental da Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes - EDUCAFRO, uma associação civil sem fins lucrativos, que atuou veementemente na construção de uma política pública de reservas de vagas nos cursos de graduação das universidades do estado do Rio de Janeiro.

Por fim, também participam do processo como atores os destinatários das políticas públicas, chamados de *Policytakers*. Para Secchi (2015, p. 115), eles são considerados “uma categoria passiva de atores, ou seja, uma categoria que mais recebe influência do que provoca no processo de elaboração de políticas públicas”. Um fator que contribui para tanto é a grande dispersão, social e demográfica de tais atores, considerados individualmente, de forma que a multifacetada gama de ideais de cada um acaba por dificultar a formação de uma concepção geral homogênea.

Ciconello (2008) afirma que umas das formas mais contundentes até o momento, de participação popular nas políticas públicas, têm sido os Conselhos de Políticas Públicas e as Conferências, que tiveram maior espaço com a promulgação da Carta Cidadã de 1988 e especialmente com o governo Lula a partir de 2003. Os Conselhos são órgãos colegiados que têm como objetivo permitir a população brasileira um maior acesso aos espaços de formulação, implementação e controle social das políticas públicas, quer dizer que as decisões governamentais passam a ter mais abertura, sendo também compartilhadas com a sociedade civil. Já as Conferências são encontros que ocorrem em períodos regulares, geralmente a cada dois ou quatro anos, e reúne milhares de pessoas de todo o país, contribuindo para a criação de pautas políticas e de uma agenda de prioridades que acabam influenciando a política pública no próximo período de sua vigência.

O grande problema desses mecanismos é que sua capacidade de inclusão da sociedade no processo de construção das políticas públicas acaba ficando apenas

no campo formal, legal, prescindindo de interferências mais contundentes na realidade social. Nas palavras de Ciconello (2008):

Ou seja, a capacidade do Estado brasileiro de implementar políticas públicas e efetivar os direitos previstos no ordenamento jurídico está cada vez mais reduzida. Aliado a isso, o Brasil ainda é um país comandado por uma elite política e econômica que se estrutura em torno de privilégios. É em grande parte por isso que as leis e os direitos (mesmo garantidos na legislação) são cumpridos parcialmente, sempre excluindo os mais pobres. A participação social, até agora, permitiu romper formalmente com esse modelo, construindo um arcabouço legal extremamente progressista. Entretanto, a permanência de relações de poder desiguais e a fragilidade do Estado brasileiro não permitem a sua efetivação. Esse é um novo desafio da participação social: consolidar uma institucionalidade de exigibilidade dos direitos (CICONELLO, 2008, p. 9).

Há um sem número de outros atores não governamentais que participam desse processo, no entanto, os aqui abordados são os que mais contribuem no quadro de políticas públicas no país, razão pela qual se tornam mais importantes para o fim a que se destina esse trabalho.

2.2.2.2 Os atores governamentais

Quanto a este grupo, inicialmente cumpre ressaltar que Rua e Romanini (2013) afirmam que a grande diferença entre os políticos e os designados politicamente é que os primeiros são eleitos, ou seja, escolhidos pelo voto em eleições periódicas. Afirmam as autoras:

Em princípio, portanto, são atores cuja posição resulta da conquista de mandatos eletivos. Por essa razão, sua atuação nas políticas públicas é condicionada principalmente pelo cálculo eleitoral: eles avaliam como suas decisões poderão lhes render votos ou apoios para conquistar eleitores. No entanto, variando conforme cada sistema político, também pesa em sua atuação o pertencimento a partidos políticos, ou seja: seu próprio empoderamento dentro dessas organizações que disputam o preenchimento de cargos públicos. São exemplos: os parlamentares, governadores, prefeitos, membros eleitos do Executivo federal (RUA; ROMANINI, 2013. p. 14).

Já os designados politicamente, diferentemente dos políticos, não são eleitos, mas indicados por estes últimos, para exercer funções de confiança ou cargos em comissão, as duas possibilidades conferidas pelo ordenamento jurídico brasileiro. Alguns exemplos são os secretários municipais e estaduais, diretores e presidentes de empresas estatais, ministros de Estado, entre outros. Secchi (2015) afirma que os políticos, não raro, encontram grande dificuldade para a designação destes atores, isso porque, as funções de confiança só podem ser exercidas por funcionários

públicos de carreira, enquanto os cargos em comissão, por qualquer cidadão. Dessa maneira, a dúvida paira acerca do caráter da escolha, se deve ser pela tecnicidade dos indicados, ou cedendo às pressões para seleção de indivíduos que fazem parte do grupo político de situação, o que acaba gerando um ambiente dualista, com indicações pelos dois motivos.

Outra espécie de *Stakeholders* é composta pelos burocratas. Em geral, quando pensamos em burocracia, automaticamente nos remetemos - muitas vezes, negativamente - a uma disfunção procedimental, ou seja, lembramo-nos da dificuldade nos procedimentos e até mesmo relacionamos a certa desídia no aparato estatal, no entanto, no campo das ciências políticas, o termo refere-se a um corpo de funcionários públicos, que é figura de extrema importância por estar mais próximo aos destinatários das políticas públicas. Preleciona Secchi:

A influência da burocracia acontece em todas as fases do ciclo de política pública. Na fase de formação da agenda, os burocratas captam os problemas públicos de forma direta, percebendo as necessidades dos destinatários das políticas públicas e separando “problemas irrelevantes” dos “problemas relevantes”, que devem ser abordados. Na fase de formulação de alternativas, os burocratas subsidiam os políticos com seus conhecimentos técnicos para formulação e escolha de soluções para os problemas públicos (SECCHI, 2015, p. 106).

Assim, os burocratas acabam por figurar como ponte entre os destinatários e a administração pública, principalmente no que diz respeito à implementação e à avaliação de uma política, eis que conseguem captar com mais verdade e facilidade a resposta dos administrados, em razão da distância em que estão dos mesmos.

Outro ator considerado relevante é o Juiz, que muito embora seja um burocrata, ganha relevância e destaque pela função que exerce. É ele o detentor da prerrogativa - após ser provocado - de interpretar uma lei e julgar sua adequação ou não ao ordenamento jurídico. Pode, ainda, ser o responsável pela elaboração de uma política quando emite decisão sobre determinado assunto, como o que aconteceu, por exemplo, com o sistema de cotas implementado pela Universidade de Brasília - UNB, considerado constitucional pelo STF em 2014, o que sem dúvidas não apenas legitimou as políticas existentes, mas também fomentou a criação de outras mais (SECCHI, 2015).

Não é raro que alguns autores diminuam a importância do Judiciário na construção das políticas públicas, ou como ator político, no entanto, como bem assevera Taylor:

Além dessa ampliação do leque de possíveis atores, existe um outro motivo que torna essencial incorporar o Judiciário de forma mais objetiva: o crescente reconhecimento pelos cientistas políticos de que os grupos de interesse procuram o local institucional mais favorável para contestar as políticas públicas (“venue-seeking”), seja esse local o Judiciário, as agências reguladoras ou as burocracias específicas. O conceito de “venue-seeking” sugere que os atores políticos procuram as instâncias institucionais que mais lhes convêm. Por uma série de razões relacionadas à capacidade do Judiciário de impor suas decisões (discutidas na próxima seção), não é de estranhar que ele venha sendo usado crescentemente como um “venue” importante para a contestação das políticas públicas (TAYLOR, 2007, p. 234).

Dessa maneira, o Juiz, com o conceito amplo citado por Secchi (2015), quem engloba também os Tribunais, contribui sobremaneira não apenas na fiscalização das políticas públicas, mas também na própria criação das mesmas, conforme já citado no exemplo acima.

2.3 TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas compõem um diversificado e complexo universo e é na tentativa de lidar e interpretar tal emaranhado que foram desenvolvidas, por vários estudiosos das ciências políticas, um sem número de tipologias, consideradas instrumentos de classificação que proporcionam o enquadramento das políticas em uma ou outra moldura de acordo com as características que se apresentarem (RUA; ROMANINI, 2013).

A tipologia mais conhecida foi elaborada por Theodore Lowi, que afirmava que as políticas públicas podem assumir quatro formas diferentes, quais sejam: políticas distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas (LOWI, 1964).

As políticas distributivas consistem em decisões tomadas pelo governo que geram mais impactos individuais do que universais, desconsideram a limitação de recursos e privilegiam grupos sociais em detrimento do público.

Aquelas que alocam bens ou serviços a frações específicas da sociedade (categorias de pessoas, localidades, regiões, grupos sociais, etc.) mediante recursos provenientes da coletividade como um todo. Podem relacionar-se ao exercício de direitos, ou não. Podem ser assistencialistas, ou não. Podem ser clientelistas, ou não. Ex.: implementação de hospitais e escolas, construção de pontes e estradas, revitalização de áreas urbanas, salário-desemprego, benefícios de prestação continuada, programas de renda mínima, subsídios a empreendimentos econômicos, etc (LOWI, 1964, s.p.).

As políticas regulatórias, por sua vez, envolvem a burocracia, políticos e grupos de interesse e são mais visíveis ao público.

[São] Aquelas que distribuem bens ou serviços a segmentos particularizados da população por intermédio de recursos oriundos de outros grupos específicos. São conflituosas e nem sempre virtuosas. Ex.: reforma agrária, distribuição de royalties do petróleo, política de transferência de recursos inter-regionais, política tributária, etc. (RUA; ROMANINI, 2013, p. 48).

A terceira tipificação são as políticas redistributivas, que são direcionadas a um maior grupo de pessoas e traz para alguns indivíduos ganhos futuros e incertos para alguns indivíduos em detrimento de outros, que arcam com perdas concretas e a curto prazo, são, por exemplo, as políticas sociais universais (SOUZA, 2002).

Já a quarta forma é a das políticas constitutivas, também chamadas de estruturadoras, que lidam com procedimentos. Podem ser definidas como

aquelas que consolidam as regras do jogo político. São as normas e os procedimentos sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas. Ex.: regras constitucionais diversas, regimentos das Casas Legislativas e do Congresso Nacional, etc. (RUA; ROMANINI, 2013, p. 48).

Apesar de essa ser a classificação mais conhecida, é necessário ressaltar que muitas outras advieram ao longo do tempo, divergindo ou convergindo com suas ponderações. É o caso, por exemplo, de William Gormley (1986), que aprimora a definição de Políticas Regulatórias e estabelece uma subdivisão da mesma em outras quatro: Políticas de sala operatória, que possuem elevada complexidade e pouca visibilidade - esta que autor chama de saliência; Políticas de audiência, que têm baixa complexidade, mas muita visibilidade, e ainda, possuem um grande conteúdo moral, e por isso mesmo, geram debates controversos na sociedade, como é o caso das cotas; Políticas de sala de reunião, que são caracterizadas por alta complexidade técnica, mas pouca saliência; por fim, Políticas de baixo escalão, que possuem tanto baixa complexidade quanto saliência (GORMLEY, 1986).

2.4 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O ciclo de políticas públicas é um esquema heurístico que permite a explicação do processo de elaboração das políticas públicas, organizando em fases interdependentes sua vida. Desde Harold Lasswell (1951), vários estudiosos já se debruçaram sobre o tema e criaram variados modelos para visualização do ciclo, no entanto, são sete as fases principais: Identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e

extinção. Ressalta-se que não é raro encontrar casos em que tais fases não se sucedem sequencialmente, ou seja, podem não ter um padrão, havendo hipóteses na quais as soluções existem antes mesmo dos problemas (LASSWELL, 1951; SECCHI, 2015).

Como já citado no início deste capítulo, as fases que serão tratadas com destaque neste trabalho serão as quatro primeiras; isso por que, não haveria tempo hábil para se tratar, no âmbito da política aqui analisada, quer seja, a Lei Estadual 6.914/14, das fases de implementação, avaliação, e muito menos extinção, eis que até o momento a mesma continua em vigor e não há indícios do término de sua vigência. Dessa maneira, as três fases finais serão apenas conceituadas de forma breve.

2.4.1 A identificação do problema

Um problema é, segundo Secchi (2015), a diferença entre o *status quo* e uma realidade ideal possível, ou seja, é a discrepância entre o que é e o que se gostaria que fosse. É importante destacar que um problema, quando percebido, nem sempre, é inédito, quer dizer que é possível que determinada situação esteja presente em uma sociedade há muito tempo sem receber atenção suficiente, e, portanto, não ser considerada um problema, como é o caso da discriminação racial no Brasil, por exemplo, que durante séculos teve o mito da democracia racial como preponderante, passando a ser debatida há poucas décadas apenas. Assim, uma situação pública passa a ser insatisfatória e conseqüentemente um problema, quando afeta a percepção de muitos atores relevantes.

Portanto, uma situação pode persistir durante muito tempo, incomodar indivíduos e grupos e gerar insatisfações sem, entretanto, chegar a mobilizar nem os próprios indivíduos prejudicados, tampouco as autoridades governamentais. Enquanto permanecer como um estado de coisas, uma situação não será reconhecida como “problema político”, nem será incluída entre as prioridades dos tomadores de decisão. A título de ilustrações, foram estados de coisas no Brasil, durante décadas, a discriminação racial, a falta de acessibilidade a pessoas com necessidades especiais, etc. Até a década de 1950, em muitos países ocidentais, a degradação ambiental era um estado de coisas, vista como uma consequência “natural” do “desenvolvimento” (RUA; ROMANINI, 2013, p. 60).

Existem alguns atores que têm os problemas como verdadeira matéria-prima de trabalho, como é o caso dos partidos políticos, agentes políticos e organizações não governamentais. Mais especialmente os atores políticos exercem essa atividade,

de forma que quando um problema é identificado por um deles que tem interesse em resolvê-lo, começa um caminho para elevá-lo à lista de prioridades de atuação, que é conhecida como agenda (KINGDON, 2014).

2.4.2 Formação da Agenda

A agenda pode ser conceituada como um conjunto de problemas ou temas, assim dotados de relevância no quadro político. Pode se traduzir em um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou uma simples listagem de assuntos que um editorial de um jornal entende como importantes (SECCHI, 2015).

A agenda - ou pauta - governamental, agenda política, agenda de decisões ou agenda de políticas públicas nada mais é que uma lista de prioridades, inicialmente estabelecida pelo governo, às quais eles devem dedicar suas energias e atenções (RUA; ROMANINI, 2013, p. 6).

A formação da agenda governamental é um fenômeno estudado, com mais desenvoltura, desde a década de 1970, no entanto, já nos anos 1960, havia uma análise acerca de conflitos e poder no âmbito político. Alguns estudiosos debruçaram-se sobre o tema e delinearam teorias, com o objetivo de explicá-lo. Assim surgiram os chamados modelos teóricos, quais sejam: Modelo da Lata de Lixo, também chamado de garbage Can (MCM), Modelo das Coalizões de defesa, Modelo do Equilíbrio Pontuado (Punctuated Equilibrium) e Modelo dos Múltiplos Fluxos (Multiple Streams) (CAPELLA, 2005).

Nessa concepção, a agenda governamental é um gênero, o qual possui variadas espécies, elencadas de acordo com os preceitos inicialmente difundidos por Kingdon (2014), que se constituem em: Agenda Sistêmica ou Não Governamental ou ainda, Agenda de Estado; Agenda de Governo ou Governamental; e Agenda de Decisão.

Assim, pode-se dizer que a agenda sistêmica é aquela em que os problemas políticos preocupam atores diversos, seja em âmbito nacional ou internacional, civis ou políticos. É dotada de grande amplitude e dela fazem parte temas como o terrorismo, tráfico de drogas, degradação ambiental, dentre outros.

A Agenda Governamental é constituída por problemas sobre os quais um governo específico se debruça. A natureza de sua composição depende das particularidades do grupo que está no poder, ou seja, sua ideologia, projetos

políticos, nível de mobilização social, etc. Por fim, a Agenda de Decisão é aquela da qual fazem parte os problemas políticos submetidos a uma tomada de decisão pelo sistema político, então formado pelos Três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. É importante asseverar que nem sempre os assuntos que fazem parte da Agenda Governamental entrarão na Agenda de Decisão; bem como, nem todos aqueles que vão para esta última, compõem a primeira (RUA; ROMANINI, 2013); isso dependerá da evolução dos múltiplos fluxos do modelo desenhado por Kingdon (2014), que será visto em tópico próprio.

Afirma Capella:

Uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas. No entanto, dada a complexidade e o volume de questões que se apresentam aos formuladores, apenas algumas questões serão seriamente consideradas dentro da agenda governamental, num determinado momento. Estas questões compõem a Agenda Decisória: um subconjunto da Agenda Governamental que contempla questões prontas para a tomada de decisão pelos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas (policies) (CAPELLA, 2012, p.13).

Pairam, portanto, no sistema político, quatro modelos teóricos que explicam a formação da agenda, também chamada de *agenda setting*. São, em resumo, formas diferentes de explicar um mesmo fenômeno. Alguns deles se mostram mais simples, outros mais complexos, porém, todos tem algo a contribuir para o entendimento do assunto. Será abordado neste trabalho, no entanto, apenas o Modelo dos Múltiplos Fluxos, elaborado por Kingdon, uma vez que se demonstra mais completo e viável a explicar a complexa formação da agenda brasileira e em especial do sistema de cotas, objeto principal deste trabalho, especialmente no âmbito da Lei 6.914/14.

2.4.3 Formulação de alternativas

Esta etapa consiste em construir soluções para um determinado problema que entrou na agenda e por isso mesmo prescinde de uma resolução. A escolha depende não apenas do que seria mais eficaz, mas também daquela opção que tem o melhor custo benefício, bem como a melhor viabilidade. É nesse momento que se traçam os objetivos da política pública, que podem ser estabelecidos de uma forma branda, como por exemplo, melhorar a assistência social de um determinado município, ou mais concretos, como a diminuição em 20% do número de homicídios no estado X em Y meses (SECCHI, 2015).

Viana (1996) aponta que os burocratas e os acadêmicos são atores de extrema relevância na construção de alternativas, e também podem ser chamados de atores invisíveis; aqueles porque estão em constante contato com os destinatários das políticas e possuem os instrumentos necessários para a implementação, conseguindo visualizar com mais clareza as alternativas mais viáveis; e estes, pois têm, como objetivo, pela natureza de sua profissão, a investigação dessas opções. A autora afirma ainda:

A fase da formulação pode ser ainda desmembrada em três subfases: primeira, quando uma massa de dados transforma-se em informações relevantes; segunda, quando valores, ideais, princípios e ideologias se combinam com informações factuais para produzir conhecimento sobre ação orientada; e última, quando o conhecimento empírico e normativo é transformado em ações públicas, aqui e agora (VIANA, 1996, p. 13).

Secchi (2015) afirma que o *policymaker* tem à sua disposição quatro tipos diferentes de alternativas, em que um poderá ser escolhido a depender do tipo e do objetivo da política pública. São eles: Premiação, que consiste em premiar um comportamento com estímulos positivos, como por exemplo, criar espaços de reabilitação para menores infratores; Coerção, que responde com estímulos negativos os comportamentos que se quer evitar, como por exemplo, aumentar a pena para determinado delito; Conscientização, influenciando o comportamento com a construção e o apelo ao senso de dever moral, como as campanhas que são realizadas durante o ano sobre a importância do combate à dengue e a dedicação de dez minutos diários para tanto; e por fim, soluções técnicas, que não têm o condão de influenciar diretamente o comportamento, mas sim, indiretamente, aplicando alternativas práticas, como no caso de Lisboa, cidade portuguesa que enfrentava muitos problemas com pessoas urinando nos muros das casas e passou a aplicar um produto hidrofóbico que devolve o xixi ao indivíduo.

Alguns autores, como Secchi (2015) atribuem a importância desta fase em razão da grande disputa de poder existente para a escolha dos conflitos e alternativas. No entanto, indo um pouco além, Raeder (2014) afirma:

A assertiva reforça a importância desta etapa em todo o ciclo da política, contudo é preciso fazer uma ressalva em relação a essa valorização. Nem todos os conflitos de uma política são claramente previstos no momento em que as alternativas são definidas e explicitadas, é possível que conflitos imprevisíveis aflorem na fase de implementação da política. É fato que a escolha de alternativas é extremamente relevante, mas não se pode desconsiderar as disputas e alocações de poder em outros estágios do ciclo (RAEDER, 2004, p. 132).

Assim, não se nega a importância dessa fase na construção das políticas públicas, no entanto, há que se considerar que os conflitos não são exclusividade desse momento, bem como as disputas de poder, que terão repercussão até o fim do ciclo das políticas.

2.4.4 Tomada de Decisão

Esta fase é representada pelo enfrentamento de um problema público, quando os interesses e métodos dos atores são convergentes. As alternativas já estão disponíveis para a escolha e uma ou algumas delas são preferidas em detrimento das outras. No Brasil, é possível verificá-la quando, por exemplo, um deputado propõe um projeto de lei em sua respectiva casa legislativa. Ou seja, optou-se por uma das alternativas disponíveis para um determinado problema.

Destaca-se que nem sempre a alternativa escolhida é formulada após a identificação do problema; também existe a possibilidade de que os problemas sejam ajustados às soluções e vice-versa, ou seja, não há, entre as três últimas fases citadas, uma rigidez de sucessividade, mas sim de interatividade; pode ainda, acontecer de as soluções serem anteriores aos problemas, isso quer dizer que alguns empreendedores de políticas públicas podem ter predileção por uma alternativa e inflam publicamente um problema para que os dois sejam cruzados (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

A ideia de que os problemas nascem primeiro do que as soluções é defendida pelos racionalistas, que inclui dois modelos principais: a racionalidade absoluta e a racionalidade limitada. Na concepção da primeira linha teórica, a decisão é considerada um ato racional, de forma que leva em consideração custos e benefícios das alternativas disponíveis em busca da melhor possível. Já na segunda escola, o entendimento é de que as alternativas compoariam um conjunto tão vasto que seria impossível para um ator esgotá-las, assim, a decisão é um caminho em busca de uma solução satisfatória, mas não necessariamente ótima (SECCHI, 2015).

Em contrapartida, os incrementalistas defendem três pontos em especial, a saber:

1) Problemas e soluções são definidos, revisados e redefinidos simultaneamente e em vários momentos da tomada de decisão; 2) as decisões presentes são consideradas dependentes das decisões tomadas no passado e os limites impostos por instituições formais e informais são barreiras à tomada de decisão livre por parte do *policymaker*. (...) A tomada de decisões é um processo de imitação ou de adaptação de soluções já implementadas em outros momentos ou contextos. 3) as decisões são consideradas dependentes dos interesses dos atores envolvidos no processo de elaboração da política pública e, por isso, muitas vezes a solução escolhida não é a *melhor opção*, mas sim aquela que foi politicamente lapidada em um processo de construção de consensos e de ajuste mútuo de interesses (SECCHI, 2015, p. 53).

É possível perceber, portanto, que a tomada de decisão é um processo complexo e varia de acordo com o tipo de política e atores envolvidos. Assim, de acordo com os modelos aqui citados, há a possibilidade de nesse caminho não serem evidenciados apenas aspectos técnicos, mas também um teor político, que em algumas vezes pode se sobressair em relação ao outro.

2.4.5 Implementação, Avaliação e Extinção

Como já explicado anteriormente, as etapas já tratadas aqui foram mais minuciosamente abordadas do que as três que compõem este tópico por motivos de identidade do tema, ou seja, a implementação, avaliação e extinção da Lei 6.914/14 - objeto deste trabalho, não se mostram viáveis ainda em razão do pouquíssimo tempo que tem de vigência.

É na implementação que os resultados concretos das políticas públicas são produzidos, convertendo intenções em ações. Nesta fase entra em ação uma gama de atores não governamentais, como por exemplo: fornecedores, grupos de interesses e destinatários das políticas públicas; além dos burocratas, responsáveis quase que diretos na execução dessa etapa.

A avaliação pode ser feita antes da implementação, em forma de um projeto de expectativas, ou depois, utilizando abordagens diferentes em cada um dos casos e em geral, é utilizada com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução - ou eliminação, do problema que a gerou. Já a extinção da política significa sem fim, e pode ser dar porque a política é percebida como ineficaz, porque o problema que a originou não possui mais relevância ou foi resolvido (SECCHI, 2015).

2.5 A FORMAÇÃO DA AGENDA: MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON

Tratar deste modelo separadamente em relação ao tópico que explica a formação da agenda faz jus à importância que o mesmo possui na ciência política. Isso porque, a sistematização feita por Kingdon (2014) demonstra com uma clareza solar como um tema pode ingressar na agenda e ainda, quais são os ambientes favoráveis para isso. Em que pese o foco principal deste trabalho ser uma lei específica, qual seja, a Lei nº. 6.914/14 do Rio de Janeiro, e o objetivo se materializar no entendimento de como a mesma ingressou na agenda do estado, o modelo será aplicado com a finalidade de trazer contribuições sólidas para o assunto, eis que toca várias fases do ciclo de políticas públicas - especialmente a formulação da agenda e a formulação de alternativas. Não obstante, pode-se dizer que as concepções de Kingdon (2014) funcionam como instrumentos paralelos de compreensão da construção de políticas públicas, principalmente porque cuida com mais vigor dos aspectos pré-decisórios, da formação das mesmas, enquanto a análise cíclica trata de toda a sua evolução, do início ao fim.

A escolha sobre a forma de exposição de tal modelo pode variar de acordo com o objeto do trabalho, conforme explica Capella e outros:

Com relação à forma como incorporam o modelo de múltiplos fluxos em suas investigações, os trabalhos podem ser classificados em duas grandes categorias. A primeira é composta por pesquisas que adotam o modelo como elemento central da análise e como principal marco teórico. São estudos dedicados à compreensão do ingresso de um tema na agenda governamental e que buscam analisar como se originaram determinadas políticas públicas, buscando para isso identificar os fluxos, analisar a forma como eles se articulam e promovem mudanças na agenda. A segunda categoria de trabalhos aplica o modelo de forma parcial, lançando mão de outras referências teóricas para desenvolver os objetivos de pesquisa. É o caso, por exemplo, de estudos que buscam analisar diferentes momentos do ciclo de políticas públicas e empregam o modelo de múltiplos fluxos para investigar apenas a etapa de formulação, complementando a análise com outros modelos para a fase de implementação (nesse caso o registro mais constante foi a aplicação do modelo de coalizões de defesa) (CAPELLA ET AL., 2014, p. 9).

Sendo assim, a opção por tratar deste tema em tópico próprio traz o intuito de demonstrar algumas peculiaridades do mesmo, que podem explicar aspectos importantes no que diz respeito à formação Lei 6.914/14.

Conforme supracitado, o formulador do Modelo dos Múltiplos Fluxos é John Kingdon e seu objetivo ao estabelecê-lo era o de explicar porque algumas questões entram na agenda governamental ou na agenda decisória e tornam-se políticas

públicas e outras não. Para isso, determina a existência de três fluxos independentes entre si, que formam esse processo, são eles: Fluxo dos Problemas (*problems*), Soluções ou Alternativas (*policies*) e Políticas (*politics*). Em alguns momentos críticos esses três fluxos convergem e justamente por isso, dão ensejo à mudança na agenda (KINGDON, 2014).

2.5.1 O fluxo dos problemas

O fluxo dos problemas tem o condão de evidenciar porque uma determinada questão é percebida como problema pelas pessoas e de que forma isso funciona. Kingdon afirma que o fluxo considera como os problemas chamam a atenção dos atores, atingindo grau menor ou maior de importância a depender dos indicadores aos quais está atrelado, ou ainda, se foi expresso por um evento inesperado; há a possibilidade também de que tenha advindo com base na avaliação de alguma política pública (KINGDON, 2014).

Inicialmente, é necessário estabelecer uma diferença entre condições e problemas. Condição é uma questão percebida pela sociedade, mas não necessariamente é enfrentada como problema, eis que não há qualquer reação à sua existência. São, portanto, muitas as condições que pairam em uma sociedade e a transformação delas em problemas depende da forma como os formuladores de políticas percebem-nas e interpretam-nas, definindo-as (KINGDON, 2014).

Sendo assim, uma questão é inicialmente percebida como uma condição, quer dizer que ela é socialmente reconhecida, porém, não desperta necessariamente uma ação governamental, o que ocorre quando a condição atrai a atenção dos formuladores de políticas e torna-se um problema. Esse destaque se dá, primordialmente em razão de três fatores: indicadores; eventos, crises e símbolos; e feedback das ações governamentais (KINGDON, 2014).

Os indicadores podem ser de variados tipos: custos de um programa, taxa de mortalidade infantil, dentre outros. Não necessariamente esses indicadores vão evidenciar, por si só, a existência de um problema; é a interpretação dada a eles pelos formuladores de políticas que dá aos mesmos a importância devida para alçá-los a esse *status*. Depende ainda, dos objetivos e prioridades desses atores, o que faz parte de sua interpretação de uma questão vista por intermédio de indicadores, tornando-se um problema a partir daí (CAPELLA, 2005).

Eventos, crises e símbolos se traduzem por catástrofes, por exemplo, e por si só, raramente lançam um assunto na agenda, servindo mais como enfoque para a pré-existência de um problema e seu reforço; por fim, o feedback de programas desenvolvidos pela administração pública tendem a evidenciar mais fortemente algumas questões como problemas, com afirma Capella:

O monitoramento dos gastos, o acompanhamento das atividades de implementação, o cumprimento (ou não) de metas, possíveis reclamações de servidores ou dos cidadãos, e o surgimento de consequências não-antecipadas, são mecanismos que podem trazer os problemas para o centro das atenções dos formuladores de políticas (CAPELLA, 2005, p. 5).

O que é importante perceber é que embora indicadores, eventos, crises, símbolos e o *feedback* façam parte da identificação de um problema, eles não se satisfazem sozinhos, pois dependem necessariamente da avaliação interpretativa dos formuladores de políticas. Assim, a definição do problema torna-se fundamental para o sucesso de uma questão no processo de *agenda setting*.

2.5.2 O fluxo das Soluções e Alternativas

Kingdon (2014) afirma que por vezes as pesquisas se debruçam muito mais sobre a existência de alguns problemas, de forma superficial, do que sobre quais foram os caminhos percorridos por determinada questão para se tornar um problema e como surgiram suas soluções a partir dos formuladores de políticas.

Dessa maneira, propõe que seja esmiuçado o processo pelo qual uma solução surge. Capella (2005) pontua que o surgimento de uma solução se dá tal qual uma determinada aptidão no processo de seleção natural. Ou seja, na rigorosa etapa de seleção, as ideias que demonstrarem-se mais viáveis do ponto de vista técnico e financeiro e forem mais aceitas pela sociedade em geral, compõem um seleto grupo que será efetivamente considerado pelos participantes do processo decisório.

No que tange à concepção dessas resoluções, estas apresentam-se, em geral, em subsistemas, como afirma Rua e Romanini:

Essas ideias (alternativas) são geradas nas “comunidades de políticas” (policy communities). Essas são compostas por especialistas que se ocupam de uma determinada área, como pesquisadores, consultores, assessores parlamentares, funcionários governamentais, analistas vinculados a organismos internacionais, ONGs, grupos de interesses, etc. Nelas, as propostas de políticas públicas podem surgir, ser abandonadas ou

combinadas entre si, ou podem permanecer intactas e sobreviver (RUA; ROMANINI, 2013, p. 16).

Assim, uma alternativa, para ser elevada à agenda, precisa primeiro passar por um crivo de aprovação social, em um período chamado *soften up*, ou “amaciamento” da comunidade civil. Esse processo compreende a difusão de uma ideia após sua concepção, por meio de persuasão, levando-a a ambientes de discussão diversos, como fóruns e congressos, por exemplo, para que não apenas as comunidades políticas, mas também o público em geral, se habitue com a proposta. Com essa sensibilização, as soluções podem ser muito mais aceitas e compreendidas (KINGDON, 2014).

Há que se considerar ainda, que os problemas e soluções são independentes entre si e chocam-se no decorrer do processo de avaliação e observação da questão em evidência. Assim, não é raro se deparar com situações em que as soluções já estão disponíveis antes mesmo dos problemas, em razão, por exemplo, de já terem sido cogitadas para problemas passados; o que não obsta sua utilização superveniente. Esse quadro é objeto da teoria chamada *Garbage Can*, em tradução livre, Teoria da Lata de Lixo, que dispõe que as soluções utilizadas ou não anteriormente ficam disponíveis em uma lata de lixo, e poderão ser usadas no futuro para dirimir eventuais problemas. Essa teoria, inclusive, formulada por Cohen, March e Olsen (1972), foi base de construção utilizada por Kingdon na elaboração dos Múltiplos Fluxos (CAPELLA, 2005).

2.5.3 O fluxo da política

Por último, o Fluxo da Política tem como princípios basilares a barganha e a negociação, funcionando com suas próprias regras e dinâmica, que independem do reconhecimento de um problema ou das alternativas disponíveis. Ele é construído com base nas coalizões, que reúnem partidos na arena governamental em prol de um interesse em comum, como por exemplo, a construção de uma determinada política pública.

A corrente é composta basicamente de três elementos: Clima ou humor nacional, que é o aspecto mais forte desse fluxo e traduz-se nas manifestações sociais, da imprensa, do Legislativo, dentre outros, e sua manifestação pode se tornar solo fértil para algumas ideias geminarem ou ao contrário, serem afastadas; o

segundo fator é o apoio ou oposição das forças políticas organizadas em torno da questão, seus consensos e conflitos. Nesse sentido, aponta Capella:

Quando grupos de interesses e outras forças organizadas estão em consenso em relação a uma proposta, o ambiente é altamente propício para uma mudança nessa direção. Mas quando existe conflito em um grupo, os defensores de uma proposta analisam o equilíbrio das forças em jogo, procurando detectar setores favoráveis ou contrários à emergência de uma questão na agenda. A percepção de que uma proposta não conta com apoio de alguns setores não implica necessariamente no abandono de sua defesa, mas indica que haverá custos durante este processo (CAPELLA, 2005, p. 9).

Por último estão as mudanças dentro da própria estrutura governamental, que acabam abrindo espaço para o surgimento de determinadas políticas, ou ainda, encerrar o processo de evolução de outras. (RUA; ROMANINI, 2013, p. 18).

2.5.4 Mudanças na agenda: *Policy Window*

Em um determinado momento, alguns fatores - mais contundentemente as mudanças no clima ou humor nacional; ou ainda, mudanças internas no governo, podem levar à convergência de todos os três fluxos citados - fenômeno chamado de *coupling*, de forma a gerar o que é chamado de Janela de Oportunidades (policy windows). Nesse caso, há a formação ou alteração da agenda. Afirma Kingdon:

A janela de oportunidades é o momento para os defensores de propostas impulsionarem suas soluções de estimacão, ou para chamar a atenção para seus problemas especiais. Esses defensores estão à espreita, dentro e ao redor do governo, com suas soluções à mão, à espera de problemas para que eles possam anexar suas soluções, à espera de um desenvolvimento no fluxo político que pode ser usado em sua vantagem. Às vezes, a abertura da janela é bastante previsível. A renovação programada de uma política, por exemplo, cria uma oportunidade para muitos participantes engajarem seu projeto. Em outras ocasiões, isso acontece de forma bastante imprevisível. Os empreendedores de políticas devem estar preparados, sua proposta pronta, seu problema bem documentado, para que a oportunidade não vá embora (tradução nossa) (KINGDON, 2014, p. 165).

As mudanças na agenda se originam, portanto, quando há uma junção dos três fluxos, dando ensejo às janelas de oportunidade. Nessa esteira, é possível verificar que algumas mudanças são mais previsíveis, como por exemplo, na eminência ou logo após uma eleição; outras nem tanto, como o que aconteceu no Brasil no ano de 2016, com o *Impeachment* da presidente Dilma Rouseff, assumindo em seu lugar o Vice, Michel Temer, com uma agenda muito diversa da presidente impedida.

À guisa de conclusão, é importante, ainda, pontuar que as janelas não ficam abertas por longos períodos, cessando logo depois que se tornam disponíveis, retomando a estabilidade da agenda.

3 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA LEI 6.914/14

Este capítulo tem como escopo colocar em prática todos os preceitos históricos e conceituais apreendidos anteriormente, por meio da clarificação do *iter* político e legislativo da Lei nº. 6.914/14, que instituiu a reserva de vagas na modalidade de cotas nos cursos de pós-graduação das universidades estaduais do Rio de Janeiro, desde a concepção da ideia à elaboração e aprovação do Projeto de Lei 694/11, pelo Deputado Estadual Zaqueu Teixeira que o submeteu à apreciação da ALERJ.

Foram analisados documentos disponibilizados pelo parlamento fluminense, bem como gravações em vídeo das sessões ordinárias de votação do projeto de lei e ainda, reportagens que tratam sobre o tema. Também foram realizadas entrevistas com alguns atores-chave da construção da política, bem como foi ouvida a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, por meio de alunos que ingressaram na pós-graduação como cotistas, e de servidores da instituição, como o pró-reitor de pós-graduação e a assessora legislativa da PROPPG, à época da aprovação da lei.

Ao final, o objetivo é o de esclarecer de que forma se deu a concepção do tema como problema e quais os atores que se engajaram para encontrar alternativas e soluções que deram origem à lei estudada.

3.1 PERCURSO METODOLÓGICO

Em que pese o intuito deste trabalho, de trazer à tona aspectos históricos e conceituais acerca do processo de construção de uma política pública, transportando-os à realidade da Lei nº. 6.914/14 do estado do Rio de Janeiro, a pesquisa tem um viés qualitativo, de forma a trabalhar com a descrição de cada fato que se apresentou no decorrer de sua constituição, não se reduzindo a números ou estatísticas. O interesse maior se calcou pelo processo de construção da política objeto de pesquisa, e não apenas no impacto de sua existência (BOGDAN; BIKLEN, 1991).

Assim, foi utilizada ampla análise bibliográfica, visitando livros, imprensa escrita - especialmente no que tange ao primeiro capítulo, no qual se considerou uma gama de reportagens de jornais eletrônicos que haviam publicado matérias sobre o sistema de reserva de vagas, artigos e outros trabalhos científicos sobre o

tema. Neto (2002) afirma que a observação bibliográfica é etapa imprescindível a qualquer pesquisa, eis que é com ela que o espectro intelectual do pesquisador se expande, encontrando espaço fértil para a criatividade e construindo o seu foco de interesse.

Minayo (2002) assevera que todos esses conhecimentos prévios aos quais o pesquisador recorre podem ser conceituados como “teoria”. A teoria, seria portanto, a pedra basilar sobre a qual a pesquisa se constrói, de maneira que busca-se a partir dela compreender um fenômeno. O que se intentou realizar nesta pesquisa foi justamente isso, trazer à prática, todos os ensinamentos já ditados por importantes autores dos temas abordados, em especial àqueles das ciências políticas, como Kingdon (2014), Secchi (2015) e Capella (2005, 2012, 2014).

Realizou-se também o levantamento de dados e pesquisa documental, de fontes primárias escritas e não escritas, com a apreensão de conteúdo de documentos referentes à legislação sobre cotas e tramitação de cada uma das proposições aqui citadas, que tramitaram na ALERJ, todos dispostos em sítio eletrônico e ainda, utilizou-se variadas edições do Diário Oficial do Estado, também disponíveis em meio eletrônico, nas quais são publicadas, por escrito, o conteúdo das sessões de votação no parlamento. Analisou-se, ainda, vídeos das sessões legislativas de votação da Lei nº. 6.914/14 na Assembleia Fluminense, que foram adquiridos após contato com a TV ALERJ, por e-mail, destacando as datas e as sessões solicitadas, sendo disponibilizados em mídias, vale dizer, DVDs, na sede da instituição, onde foram buscados.

Todo o conteúdo apreendido de documentos oficiais, publicações parlamentares e documentos jurídicos, foi analisado comparando e interpretando os achados, especialmente porque tinha-se disponíveis os vídeos e suas transcrições publicadas em diário oficial, de forma que pode-se observar se havia alguma diferença entre os mesmos, o que não se encontrou. Pontua-se ainda, que a análise que utiliza como base tais instrumentos traz fidedignidade à pesquisa, dadas suas fontes (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Foram realizadas, também, entrevistas não estruturadas focalizadas, fazendo uma pergunta inicial e a partir de então, dando liberdade para os entrevistados responderem às perguntas, que foram feitas na medida em que as respostas iam sendo dadas, podendo assim, manter o diálogo mais amplo, o que deu ensejo a entrevistas mais detalhadas, todas registradas com a utilização de gravador e

caderno de campo, com expressa autorização dos entrevistados, tanto falada quanto com a assinatura do termo de consentimento (LAKATOS; MARCONI, 2003). Para Gil (2008, p.111), “Este tipo de entrevista é o menos estruturado possível e só se distingue da simples conversação porque tem como objetivo básico a coleta de dados”, de forma que o entrevistado é solicitado a expor de forma livre sobre a temática pesquisada, com a intenção de buscar uma visão ampla do tema.

Participaram das entrevistas seis atores considerados fundamentais para a pesquisa e conseqüentemente, em relação à Lei nº. 6.914/14. São eles: o Deputado Zaqueu Teixeira, proponente da Lei estudada, que foi ouvido em seu gabinete, na ALERJ, após variadas tentativas de contato com o mesmo e com sua assessoria, inicialmente por meio de sua página na rede social *Facebook*, depois por e-mail, sem lograr sucesso, e por fim, o que surtiu resultado positivo, agendando a entrevista com sua assessora, Salúquia Di Renna, por telefone. Desde as tentativas iniciais de contato, em setembro de 2016, até a realização da entrevista, um longo caminho de remarcações foi percorrido, isso porque, no mesmo período, o estado estava passando por sérias turbulências políticas, com manifestações populares quase diárias em frente à ALERJ, onde ninguém, a não ser os próprios parlamentares, podia entrar. Assim, apenas conseguiu-se realizá-la em 08/03/2017.

Ouviram-se também, o Frei David Raimundo, presidente da ONG EDUCAFRO. Este ator foi escolhido, pois, em uma das sessões de votação do projeto de lei na ALERJ, em 30/04/2014, o Deputado Zaqueu agradeceu à presença da instituição no plenário, assim, já ciente de que a mesma participava ativamente da implementação das cotas no âmbito da graduação, com base na análise bibliográfica já realizada, buscou-se contato com o Frei para descobrir se havia também envolvimento na norma que agora era estudada. O primeiro contato foi através de um e-mail, disponível no site da EDUCAFRO, que quando respondido, foi informado o endereço eletrônico pessoal do ator. A resposta do mesmo foi no sentido de que não estava no estado, impossibilitando, assim, uma entrevista pessoalmente, portanto, a alternativa encontrada foi a realização da mesma utilizando o aplicativo *Whatsapp*, onde a autora enviava as perguntas por mensagem de voz e Raimundo as respondia da mesma maneira.

A entrevista realizada com Antonio Teixeira do Amaral Junior, ex-pró-reitor de pós-graduação da UENF não teve maiores dificuldades para agendamento, sendo este feito por telefone e realizando-se na própria universidade. O mesmo ocorreu ao

se ouvir Nara Gonçalves, ex-assessora da Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-graduação - PRPPG da UENF, que assim o foi por indicação de Amaral, que ressaltou sua relevante participação quando da confecção do primeiro edital da instituição que adotou a reserva de vagas; por fim, foram ouvidos dois alunos ingressantes em cursos de Pós-graduação da UENF, que tiveram seus verdadeiros nomes mantidos em sigilo, a pedido dos próprios. Para chegar a estes, foram utilizados documentos fornecidos pela PRPPG da UENF, nos quais indicavam as pessoas que haviam participado do processo seletivo e ingressado nos programas de pós-graduação como cotistas.

3.2 O PROCESSO LEGISLATIVO NA ALERJ

As matérias sujeitas à apreciação da ALERJ são chamadas de proposição. Essas proposições podem ser não apenas leis ordinárias, como é o caso da que aqui se aborda, mas também: proposta de emenda à Constituição, projeto de lei complementar, projeto de decreto legislativo, projeto de resolução, indicação legislativa, indicação simples e veto à proposição de lei. E ainda: requerimento, recurso, parecer, emenda à proposição, mensagem e substitutivo (ALERJ, 2016a).

Após ser recebida e despachada pelo Presidente da Assembleia, a proposta é então publicada no Diário Oficial do Poder Legislativo do Estado do Rio de Janeiro – DOERJ e logo depois é distribuída às comissões competentes para deliberação conclusiva do parecer de cada uma delas.

Existem, na ALERJ, duas espécies básicas de comissão: as permanentes, que se perduram nas legislaturas e as temporárias, que são criadas para um fim específico por determinado período de tempo, e depois se extinguem, ou em razão do tempo ou por terem atingido seu escopo originário. Estas últimas se subdividem em: Comissão Parlamentar de Inquérito, Comissão Especial e Comissão de Representação. Nesse sentido:

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) tem a finalidade de apurar determinado fato de interesse público, caracterizando-se pelo poder de investigação a ela conferido; a Comissão Especial, de natureza informativa, tem como função dotar o Poder Legislativo de dados sobre um determinado assunto, para que o mesmo possa atender ao anseio social; por fim, a Comissão de Representação é constituída para representar a ALERJ em atos externos (ALERJ, 2016b, s.p.).

A composição das comissões se dá pelos próprios deputados, indicados pelos líderes dos partidos, ou ainda, pelo bloco parlamentar ao qual pertencem, e depois, são nomeados pelo Presidente da Assembleia Legislativa.

No que diz respeito às comissões permanentes, estas estão são definidas pelo art. 25 do Regimento Interno da ALERJ - Resolução nº. 810 de 1997, e são:

I - Comissão de Constituição e Justiça, com sete membros; II - Comissão de Orçamento, Finanças, Tributação, Fiscalização Financeira e Controle, com sete membros; III - Comissão de Normas Internas e Proposições Externas, com cinco membros; IV - Comissão de Emendas Constitucionais e Vetos, com cinco membros; V - Comissão de Legislação Constitucional Complementar e Códigos, com cinco membros; VI - Comissão de Indicações Legislativas, com cinco membros; VII - Comissão de Educação, Cultura e Desportos, com cinco membros; VIII - Comissão de Educação e Cultura, com cinco membros; IX - Comissão de Saúde, com cinco membros; X - Comissão de Trabalho, Legislação Social e Seguridade Social, com cinco membros; XI - Comissão de Agricultura, Pecuária e Políticas Rural, Agrária e Pesqueira, com cinco membros; XII - Comissão de Transportes, com cinco membros; XIII - Comissão de Economia, Indústria, Comércio e Turismo, com cinco membros; XIV - Comissão de Obras Públicas, com cinco membros; XV - Comissão de Prevenção ao Uso de Drogas e Dependentes Químicos em Geral, com cinco membros; XVI - Comissão de Segurança Pública e Assuntos de Polícia, com cinco membros; XVII - Comissão de Ciência e Tecnologia, com cinco membros; XVIII - Comissão de Servidores Públicos, com cinco membros; XIX - Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania, com cinco membros; XX - Comissão de Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional, com cinco membros; XXI - Comissão de Defesa do Meio Ambiente, com cinco membros; XXII - Comissão de Defesa do Consumidor, com cinco membros; XXIII - Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, com cinco membros; XXIV - Comissão de Defesa dos Direitos da Criança, do Adolescente e do Idoso, com cinco membros; XXV - Comissão de Minas e Energia, com cinco membros; XXVI - Comissão de Política Urbana, Habitação e Assuntos Fundiários, com cinco membros; XXVII - Comissão de Redação, com cinco membros; XXVIII - Comissão de Combate às Discriminações e Preconceitos de Raça, Cor, Etnia, Religião e Procedência Nacional, com cinco membros; XXIX - Comissão de Esporte e Lazer (ALERJ, 1997, s.p.).

Dentre elas, a Comissão de Constituição e Justiça - CCJ é considerada a mais importante, pois por seu crivo devem passar, necessariamente, todas as proposições, para que sejam avaliadas sua constitucionalidade, legalidade e juridicidade. Após a proposição ser remetida para as comissões e em primeira mão ser apreciada pela CCJ, é então encaminhada para as outras comissões com afinidade temática, que também emitirão pareceres no prazo de quatorze dias. É importante salientar que as comissões podem propor textos substitutivos, emendas e subemendas ao projeto e caso todas as comissões emitam parecer contrário, a proposição é arquivada (ALERJ, 2016a).

O próximo passo é a discussão da proposição em plenário. Assim se dá:

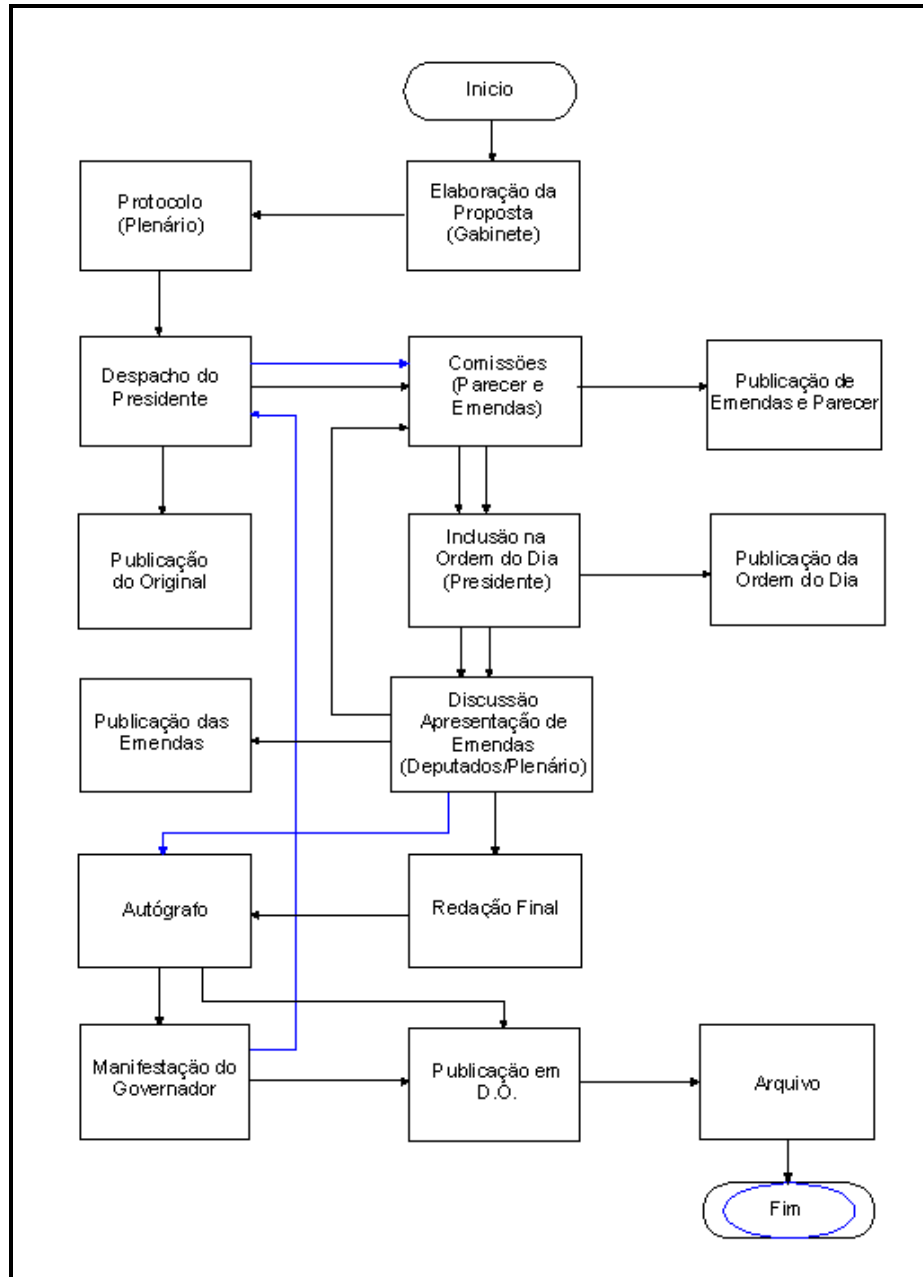
Durante a discussão, os Deputados podem apresentar emendas, que são publicadas e encaminhadas para as Comissões Técnicas, onde recebem parecer. Nesse caso, a discussão é encerrada e a votação do projeto somente acontece após ser emitido o parecer e incluído novamente na ordem do dia o projeto. Aprovada em primeiro turno, com emendas, a matéria vai à Comissão de Redação, onde será elaborada a redação para o segundo turno. Quando chega ao plenário para a votação em segundo turno, a proposição reflete o resultado das discussões e negociações políticas, com as modificações decorrentes das emendas aprovadas em primeiro turno. Na discussão em segundo turno, os Deputados podem novamente apresentar emendas, que são publicadas e encaminhadas para as Comissões Técnicas, onde recebem novo parecer. Aprovado o projeto em segundo turno de discussão, o projeto vai à Comissão de Redação para elaboração de redação final, que também é votado pelo plenário. Rejeitado em qualquer um dos dois turnos, o projeto é arquivado e só pode ser apresentado na mesma sessão legislativa com a concordância da maioria dos Deputados (ALERJ, 2016a, s.p).

A votação se dá, pelo vencido, em razão da maioria de votos dos presentes, ou do número de deputados, a depender do tipo de proposição. No caso de Lei Ordinária, dá-se pela maioria simples, ou seja, dos deputados que estão presentes na sessão, respeitando-se o quórum mínimo de trinta e seis deputados. Cada deputado votará pelo “sim”, “não”, ou “abstenção”, quando se escusará do voto. Em caso de empate, quem decide é o Presidente da Mesa Diretora, exceto nos casos de votação secreta, em que se procederá com novo certame (ALERJ, 2016a).

Após a votação da proposição e de eventuais emendas, a mesma seguirá para sanção ou veto do Governador. Sendo sancionada, seguirá para publicação. Sendo vetada, no todo ou em parte, volta para a ALERJ, onde se decidirá se o veto é mantido ou derrubado. Mantido o veto, a Assembleia envia ofício ao governador, informando o ocorrido; sendo derrubado, a proposta segue para o Governador para que seja promulgada. Ressalta-se que todas as propostas aprovadas deverão ser publicadas no respectivo Diário Oficial, sob pena de não terem vigência (ALERJ, 2016a).

Segue abaixo um modelo explicativo de todo o *iter* legislativo de uma proposição na ALERJ:

Figura 1: Processo Legislativo na ALERJ



Fonte: ALERJ, 2016a. Disponível em: <<http://www2.alerj.rj.gov.br/imagens/fluxo.gif>>. Acesso em 20 de dezembro de 2016.

Vê-se, portanto, que o processo legislativo não é simples, possuindo várias fases diferentes, fazendo com que seja imprevisível o tempo de duração da apreciação das propostas.

3.3 O CAMINHO DA LEI 6.914/14 NA ASSEMBLEIA FLUMINENSE

A Lei Estadual nº. 6.914 enfrentou um longo caminho até que fosse aprovada. Isso porque, iniciou seu processo legislativo como Projeto de Lei nº. 694,

apresentado à ALERJ no dia 04 de agosto de 2011, no entanto, seu andamento na casa somente deu início a partir de 2013, culminando como lei apenas em novembro de 2014, ou seja, mais de três anos depois. É sobre essa trajetória que trataremos nesta seção.

Após ser protocolado na ALERJ, em 04 de agosto de 2011, o Projeto de Lei nº. 694 foi designado às respectivas comissões para emissão dos pareceres: Constituição e Justiça; Educação; Combate às Discriminações e Preconceitos de Raça, Cor, Etnia, Religião e Procedência Nacional; Servidores Públicos e Orçamento; Finanças; e Fiscalização Financeira e Controle.

A primeira análise do projeto foi feita apenas em 15 de outubro de 2013 - portanto, mais de dois anos da propositura do projeto, pela Comissão de Constituição e Justiça - CCJ, que emitiu seu parecer, pela constitucionalidade com emenda, ressaltando, porém, alguns pontos. O relator à época, Deputado André Corrêa, fez referência à Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI, proposta pelo Deputado Flavio Bolsonaro, que tramitou no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro sob o nº. 09/2009¹, e posteriormente no Supremo Tribunal Federal, na qual questionava a constitucionalidade da Lei Estadual nº 5.346/2008, que versa sobre o sistema de cotas para ingresso nos cursos de graduação das universidades estaduais do Rio de Janeiro. Naquele momento, a referida ADI ainda estava em tramitação, e, portanto, a lei ainda não poderia ser considerada inconstitucional, sendo assim, o Projeto de Lei nº. 694 também não deveria assim o ser. No entanto, o mesmo ponderou que era de se ressaltar a autonomia universitária, bem como as questões orçamentárias do estado, uma vez que o projeto concedia isenção no pagamento dos custos dos cursos de pós-graduação nas universidades contempladas. Assim, a saída vislumbrada pelo Deputado foi o de atestar a constitucionalidade do Projeto, mas transformá-lo em autorizativo, ou seja, ao invés de uma lei que instituía a reserva de vagas, deveria haver, em sua opinião, apenas uma autorização para o Poder Executivo instituir o sistema de cotas. O art. 1º. do Projeto, que tinha, inicialmente, a seguinte redação: “Art. 1º Fica instituído o sistema de cotas para ingresso nos cursos de pós-graduação (...)” (RIO DE JANEIRO,

¹A ADI foi julgada improcedente em agosto de 2012, reconhecendo-se a constitucionalidade da Lei discutida e reiterando a conformidade do sistema de cotas com a Constituição Federal, especialmente porque meses antes, em abril do mesmo ano, o Supremo Tribunal Federal já havia decidido pela constitucionalidade da reserva de vagas quando do julgamento da ação que questionava a política na Universidade de Brasília, caso considerado divisor de águas para o enfrentamento da questão.

2011a), passaria a ser: “Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a instituir o sistema de cotas para ingresso nos cursos de pós-graduação (...)” (ALERJ, 2013).

O Deputado Domingos Brazão, também integrante da CCJ, no entanto, emite voto em separado, com o qual anuiu o Deputado Dica, ponderando que a matéria tocava direta e gravemente as universidades estaduais do Rio de Janeiro e por isso mesmo, essas instituições deveriam ser ouvidas antes de tomada qualquer medida, assim, seu voto é pelo direcionamento do Projeto de Lei à UENF, UERJ e UEZO para que as mesmas se pronunciassem, procedimento chamado de “baixa em diligência” (ALERJ, 2013).

A apreciação do Projeto só foi retomada em 30 de abril de 2014, quando a pedido de inclusão na ordem do dia, pelo Deputado Zaqueu Teixeira, ocorreu a primeira discussão na Assembleia, na qual foi emitido parecer favorável da Comissão de Educação, pelo Deputado Comte Bittencourt, que em seu voto pontuou que foi uma falha não ter incluído os cursos de pós-graduação na reserva de vagas instituída ainda em 2000, com a Lei Estadual nº. 3.524, salientando que essa modalidade de política afirmativa deve ser considerada política de estado e não de governo como vem sendo feito; votou, ainda, contra a emenda proposta pela CCJ, de transformar o projeto em autorizativo (RIO DE JANEIRO, 2011a, 2014).

O parecer da Comissão de Combate à Discriminação e Preconceito de Raça, Cor e Etnia, representada pela Deputada Enfermeira Rejane foi favorável ao projeto de lei, acompanhando a Comissão de Educação, sem mais nenhuma consideração. Já a Comissão de Servidores Públicos, representada pelo Deputado Chiquinho da Mangueira, foi favorável à integra do projeto. A Comissão de Orçamento, Finanças, Fiscalização Financeira e Controle também foi favorável ao projeto de lei em sua integralidade.

Foram propostas nove emendas ao projeto pelos deputados presentes, sendo seis modificativas, ou seja, propondo alteração do texto original; duas supressivas, que indicam a extinção de algum dispositivo; e uma aditiva. São elas:

MODIFICATIVA Nº 01: Modifique-se o artigo 3º que passa a ter a seguinte redação: “Art. 3º - Fica limitado a 20% (vinte por cento) do total de número de vagas existentes em cada um dos cursos elencados no caput do artigo 1º.” Plenário Barbosa Lima Sobrinho, 30 de abril de 2014. Deputado LUIZ PAULO; SUPRESSIVA Nº 02: Fica suprimido o §3º do art. 1º. Plenário Barbosa Lima Sobrinho, 30 de abril de 2014. Deputado FLÁVIO BOLSONARO; MODIFICATIVA Nº 03: O art. 3º passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 3º - Os percentuais do total de número de vagas existentes em cada um dos cursos elencados no caput do artigo 1º, serão

de 7,6% para negros, 0,4% para indígenas, conforme último Censo do IBGE, e de, no máximo, 5% para os demais casos.” Plenário Barbosa Lima Sobrinho, 30 de abril de 2014. Deputado FLÁVIO BOLSONARO; ADITIVA Nº 04: Inclua-se o inciso V no art. 1º. “Art. 1º - ...V - pessoa com deficiência.” Plenário Barbosa Lima Sobrinho, 30 de abril de 2014. Deputada LUCINHA; SUPRESSIVA Nº 05: Suprima-se o art. 7º. Plenário Barbosa Lima Sobrinho, 30 de abril de 2014. Deputada LUCINHA; MODIFICATIVA Nº 06: Modifique-se o §1º do art. 1º que passa a ter a seguinte redação: “Art. 1º - ...§1º - Entende-se por estudante carente graduado da rede privada de ensino superior, aquele que para sua formação foi beneficiário de bolsa de estudo ou do Programa de Financiamento Estudantil - FIES - ou qualquer outro tipo de incentivo do Governo;” Plenário Barbosa Lima Sobrinho, 30 de abril de 2014. Deputada LUCINHA; MODIFICATIVA Nº 07: Modifique-se a ementa que passa a ter a seguinte redação: “FICA O PODER EXECUTIVO AUTORIZADO A INSTITUIR O SISTEMA DE INGRESSO NOS CURSOS DE Mestrado e Doutorado, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização e aperfeiçoamento nas universidades públicas e estaduais e dá outras providências.” Plenário Barbosa Lima Sobrinho, 30 de abril de 2014. Deputada LUCINHA; MODIFICATIVA Nº 08: Modifique-se o art. 3º que passa a ter a seguinte redação: “Art. 3º - Fica limitado a 35% (trinta e cinco por cento) do total de número de vagas existentes em cada um dos cursos elencados no caput do artigo 1º.” Plenário Barbosa Lima Sobrinho, 30 de abril de 2014. Deputada LUCINHA; MODIFICATIVA Nº 09: Modifique-se o parágrafo 1º do artigo 1º que passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 1º - ...§1º - Entende-se por estudante carente graduado da rede privada de ensino superior aquele que, para sua formação, foi beneficiário de bolsa de estudo, ou do Programa de Financiamento Estudantil - FIES - ou ainda do Programa Universidade para Todos - PROUNI. Plenário Barbosa Lima Sobrinho, 30 de abril de 2014. Deputada JANIRA ROCHA (ALERJ, 2014a).

As emendas foram submetidas ao crivo das comissões e o parecer da CCJ rejeitou as emendas nº. 1, 2, 3, 5, 7 e 8. Quanto à emenda nº. 4, propôs subemenda modificativa, com o seguinte:

Modifique-se os incisos I, II, III excluindo o inciso IV, do artigo 1º, do Projeto de Lei nº 694/2011, que passa a vigorar com a seguinte redação: “Art 1º -I - 12% para estudantes graduados negros e indígenas; II - 12% graduados da rede pública e privada de ensino superior; III -6% para pessoas com deficiência, nos termos da legislação em vigor, filhos de policiais civis e militares, bombeiros militares e inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão do serviço (ALERJ, 2014b).

No tocante às emendas nº. 6 e 9, propôs subemenda aglutinativa, unindo-as, *in verbis*:

Modifique-se o §1º, do artigo 1º do Projeto de Lei nº 694/2011, que passa a vigorar com a seguinte redação: “§ 1º - Entende-se por estudante carente graduado da rede privada de ensino superior, aquele que para sua formação foi beneficiário de bolsa de estudo, do Programa de Financiamento Estudantil - FIES, do Programa Universidade para Todos - PROUNI ou qualquer outro tipo de incentivo do governo” (ALERJ, 2014b).

Na sessão do dia 02 de setembro de 2014, foi aprovada em plenário a subemenda à emenda nº. 4 e também a subemenda aglutinativa em relação às emendas nº. 6 e 9. No entanto, a votação da matéria foi adiada por falta de quórum. O projeto foi incluído na ordem do dia em 11/09/2014 e em 24/09/2014, mas em ambas as ocasiões a votação também foi adiada por falta de quórum (RIO DE JANEIRO, 2011a).

Em 07/10/2014 a proposição e as subemendas da CCJ foram aprovadas em plenário e foi à Comissão de Redação o texto vencido. Na comissão foram realizadas algumas emendas apenas a fim de corrigir erros ortográficos e de concordância, sendo todas aprovadas em 15/10/2014 e também assim o sendo a proposição. Foi sancionada pelo então governador, Luiz Fernando “Pezão” em 06/11/2014 e publicada no dia seguinte, 07/11/2014 (RIO DE JANEIRO, 2011a).

3.4 AS SESSÕES ORDINÁRIAS DE VOTAÇÃO

A opção por tratar das sessões ordinárias em tópico próprio deu-se porque as mesmas possuem peculiaridades que não podem deixar de ser analisadas. Serão, portanto, tratadas as sessões dos dias 30/04/2014, 02/09/2014 e 07/10/2014, que são os momentos em que o projeto foi de fato discutido na Casa Legislativa.

3.4.1 Sessão Legislativa Ordinária de 30/04/2014

Esta foi a sessão na qual se discutiu em plenário pela primeira vez o projeto de lei. No dia 29 de abril de 2014, o Deputado Zaqueu Teixeira postou um vídeo em seu canal no Youtube convocando a população em geral para comparecer na ALERJ e participar do processo de votação (TEIXEIRA, 2014).

A sessão deste dia, especificamente no que concerne à apreciação do PL 694/14, teve início com a votação das comissões de Educação, pelo Deputado Comte Bittencourt, dando parecer favorável, ressalvando apenas contrariedade no que dizia respeito à emenda da CCJ, já tratada anteriormente; de Combate à Discriminação e Preconceito de Raça, Cor e Etnia, representada pela Deputada Enfermeira Rejane, que também foi favorável ao projeto de lei; Comissão de Servidores Públicos, representada pelo Deputado Chiquinho da Mangueira, no mesmo sentido e Comissão de Orçamento, Finanças, Fiscalização Financeira e Controle igualmente (ALERJ, 2014c).

Uma peculiaridade se mostrou quando do parecer da Comissão de Educação, quando o seu representante se manifestou, o presidente da sessão, o então deputado Paulo Melo, ressaltou que, de acordo com o regimento interno da Assembleia, não é possível votar no tocante às emendas da CCJ naquela ocasião, portanto, o voto seria apenas no sentido de aprovar ou vetar na íntegra o projeto, ou emenda-lo. Ocasão em que o Deputado Comte Bittencourt retificou o voto da referida comissão, dando parecer favorável à íntegra da proposição (ALERJ, 2014c).

Abre-se então a discussão da matéria, sendo o primeiro a discursar, o deputado Luiz Paulo, que se posiciona firmemente no sentido de que o projeto de lei não deve ser autorizativo, como propôs inicialmente parecer do Deputado André Corrêa, na CCJ, principalmente por que tal medida afrontaria o pioneirismo do parlamento fluminense na questão das cotas, usurpando seu poder de legislar. Pondera ainda que o percentual de 30% proposto no PL não estaria esclarecido sua divisão para cada categoria. Fica claro na análise de seu discurso e de sua proposição, que o mesmo entendeu que seria 30% para cada categoria de cotas proposta e não a universalidade, por isso, propôs a Emenda Modificativa nº. 1, reduzindo o percentual para 20% (ALERJ, 2014c).

O que é importante salientar aqui, é que, mesmo com a emenda, a interpretação mais clara do projeto de lei é que, inicialmente, seriam 30% das vagas dos cursos de “mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros instituídos no âmbito das universidades públicas do Estado do Rio de Janeiro (...)” (RIO DE JANEIRO, 2011a) reservadas para a universalidade de categorias, quais sejam: negros, indígenas, graduados da rede pública e privada de ensino superior, filhos de policiais civis e militares, bombeiros militares e inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão do serviço; não se definindo *a priori*, quanto seria para cada uma delas. Dessa maneira, a emenda do Deputado Luiz Paulo, apenas reduziria esse percentual de reserva de vagas para a universalidade de cotistas, para 20%.

O Deputado Comte Bittencourt pontua, então, que a tradição para reserva de vagas, conforme foi feito na graduação, é de 45% a universalidade de espécies de cotas, no entanto, em sua opinião, 30% seria o ideal.

Zaqueu Teixeira assumiu o microfone, agradecendo às comissões que deram parecer favorável ao projeto de lei, e ainda, à presença da EDUCAFRO², do ex-ministro da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Eloi Ferreira de Araújo, e à vice-prefeita do município de Queimados/RJ, Márcia Teixeira. Passando ao expediente final da sessão, reiterou os agradecimentos e pontuou que para a propositura do projeto de lei, recebeu demandas de alunos cotistas. Ao final, fala sobre as condições de trabalho da Polícia Civil do estado e encerra. Nada mais de discutiu acerca do Projeto de Lei 694/14 (ALERJ, 2014c).

Na ocasião, ao projeto foram propostas as nove emendas citadas na seção anterior, porém, não em manifestação em plenário, oralmente, mas escritas e entregues à mesa diretora.

3.4.2 Sessão Legislativa Ordinária de 02/09/2014

Nesta ocasião, novamente dá-se o parecer das comissões, desta vez em relação à Emenda da CCJ, rejeitando-a. A subemenda à emenda nº. 4 foi aprovada, bem como as emendas nº. 6 e 9. Já as emendas nº. 1, 2, 3, 5, 7 e 8 foram rejeitadas (ALERJ, 2014d).

Após a votação de todas as emendas, o Deputado Flávio Bolsonaro pediu a verificação de votação, para que se apurasse se havia em plenário a quantidade mínima de deputados para aprovação da matéria, que são 36. Constatou-se que só haviam dezessete parlamentares presentes, não obtendo, portanto, o quórum mínimo. É válido lembrar, no entanto, que mesmo sem poderem ser contabilizados os votos, manifestaram-se os que ali estavam da seguinte maneira: Pelo sim, votaram: Clarissa Garotinho, Dionísio Lins, Enfermeira Rejane, Felipe Peixoto, Inês Pandeló, Jânio Mendes, Janira Rocha, Luiz Martins, Luiz Paulo, Marcelo Freixo, Márcio Pacheco, Nilton Salomão, Paulo Ramos, Roberto Henriques, Wagner Montes e Zaqueu Teixeira. Pelo não, um único voto, de Flávio Bolsonaro (DOERJ, 2014a).

Em seguida, a deputada Inês Pandeló, convidou a todos os parlamentares para que se apresentassem na Assembleia e votassem o projeto de lei, pois o considerava de extrema importância para a sociedade fluminense, destacando o pioneirismo do estado em questões como essa. Também se posicionou Marcelo

²A Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes – EDUCAFRO é uma organização não governamental, mantida pela Francisco de Assis, Educação, Cidadania, Inclusão e Direitos Humanos - FAECIDH, uma associação civil sem fins lucrativos, e têm por missão “melhorar vidas por meio da educação, da igualdade social, étnica, e pela valorização dos direitos humanos” (FAECIDH, 2014).

Freixo, pontuando que seu partido, o PSOL, votaria sim com todos os deputados, já que a pauta era de inclusão. Pediu ainda, que o projeto fosse incluído na ordem do dia da próxima terça-feira, ou seja, 09/09/2014, pois apenas nesse dia seriam votadas também proposições do Executivo e por isso, a chance de se obter o quórum mínimo era grande (ALERJ, 2014d).

Com a palavra para o encaminhamento de votação, a deputada Enfermeira Rejane destacou que a proposição foi protocolada no ano de 2011 e que só estaria sendo votada em 2014 em razão da vontade de alguns, aos quais não mencionou expressamente, que não queriam que o projeto fosse à votação, por preconceito não apenas de parlamentares, mas também da própria sociedade. Por final, asseverou que as cotas nos cursos de pós-graduação são mais um passo em direção à inclusão de grupos discriminados e com menos acesso à educação (ALERJ, 2014d).

O que chamou mais atenção nessa sessão foi o Deputado Flávio Bolsonaro, que não apenas procedeu com o pedido de verificação de votação, mas também foi o único a votar não para a proposição. E ainda, em seu discurso, criticou veementemente o sistema de cotas, dizendo que o mesmo reforça estereótipos e é racista, bem como o projeto que estava em votação. Ao proceder-se dessa maneira, recebeu uma resposta muito negativa das galerias, onde estavam presentes alguns alunos visitantes, que vaiaram e criticaram as palavras do deputado. Quando percebeu que foi exprobrado, o deputado pediu ao presidente da sessão, Roberto Henriques, que o mesmo deferisse a intervenção da segurança para que identificasse as pessoas que se manifestaram e chamaram-no de racista, o que foi negado, sob o argumento de que esse não é o papel da segurança e que se o deputado quisesse, lhe seria disponibilizado o vídeo da sessão e ele tomaria as medidas que achasse cabíveis. O momento foi de grande tumulto, havendo ainda, desentendimento entre o deputado Bolsonaro e a parlamentar Enfermeira Rejane, que protagonizaram esbravejos e xingamentos, fugindo ao escopo da sessão, que era a votação do projeto de lei (ALERJ, 2014d).

O deputado Zaqueu Teixeira pronunciou-se agradecendo a presença da vice-prefeita de queimados, Márcia Teixeira, que estava presente para apoiar a proposição; bem como asseverou não se tratar de uma iniciativa própria, mas decorrente, mas do “movimento social”, sendo, inclusive, demandado por estudantes da graduação, que estavam concluindo o curso e estavam encontrando dificuldades no acesso aos cursos de pós-graduação. A exemplo de Marcelo Freixo, também

pediu para o projeto ser incluído na ordem do dia de 09/10/2014, próxima-terça feira, para que se pudesse alcançar o quórum mínimo. Zaqueu também criticou duramente a postura de Flávio Bolsonaro, dizendo que o mesmo poderia até querer barrar o projeto, mas constituía em minoria absoluta para isso, não surtindo qualquer efeito suas manifestações conflituosas (ALERJ, 2014d).

Não obtendo quórum mínimo para aprovação, os votos dirigidos ao projeto não puderam ser computados, mas serviram de amostra para a percepção de como seria a posição adotada pelos parlamentares.

3.4.3 Sessão Legislativa Ordinária de 11/09/2014 e 24/09/2014

As duas sessões em questão foram adiadas por falta de quórum. Na primeira, compareceram dez parlamentares, nove declarando voto “sim”, votando pelo “não”, apenas Flávio Bolsonaro, que pediu, novamente, como em 02/09/2014, verificação de votação, adiando-a, portanto, pela ausência do número mínimo de deputados (DOERJ, 2014b).

A sessão de 24/09/2014 não foi publicada no DOERJ do dia 25/09/2014, como informa a documentação sobre a tramitação do Projeto de Lei, portanto, não há informações mais específicas, constando apenas o adiamento e o motivo, qual seja, a falta de quórum (RIO DE JANEIRO, 2011a). Na tentativa de obter o vídeo da mesma na TV ALERJ, também não se logrou sucesso.

3.4.4 Sessão Legislativa Ordinária de 07/10/2014

Nesta ocasião, a sessão iniciou-se com a aprovação do projeto de lei, da forma como estava emendado, de acordo com o que se discutiu nas sessões anteriores. No entanto, como em todas as outras oportunidades, o Deputado Flávio Bolsonaro solicitou à mesa diretora que se procedesse com a verificação de votação, o que foi feito com chamada nominal (ALERJ, 2014e).

O Deputado Comte Bittencourt solicitou a palavra para orientação de voto para a bancada do Partido Popular Socialista - PPS, asseverando que o estado do Rio já havia consagrado as cotas em várias searas e que não haveria motivo para não estendê-las à pós-graduação e que por isso, pela uniformização da política na educação, sua orientação era pelo voto favorável. Foi dada a palavra então ao deputado Wagner Montes, para orientação de bancada pelo Partido Social

Democrático - PSD, votando sim. Pelo Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, o deputado Luiz Paulo destacou que o partido sempre foi favorável às políticas de cotas propostas naquela casa, sendo inclusive, proponente da lei que instituía a reserva de vagas em concursos públicos para o Legislativo e Judiciário no estado, votando também pela aprovação do projeto. O deputado Márcio Pacheco, pelo Partido Social Cristão - PSC, também votou “sim” pela bancada, juntamente com André Ceciliano pelo Partido dos Trabalhadores – PT (ALERJ, 2014e).

No mesmo sentido caminhou Marcelo Freixo, pelo Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, destacando ainda que o motivo de seu voto é em razão, principalmente, dos resultados positivos percebidos pela UERJ quanto às cotas na graduação. Pelo Partido Trabalhista Brasileiro - PTB, o deputado Marcus Vinícius pelo “sim”. Pelo Partido Democrático Trabalhista - PDT, Luiz Martins, também “sim”. Da mesma forma, Enfermeira Rejane pelo Partido Comunista do Brasil - PCdoB, Dionísio Lins pelo Partido Progressista - PP e Rosângela Gomes pelo Partido Republicano Brasileiro – PRB (ALERJ, 2014e).

Ao final, a matéria foi aprovada com 43 votos “sim”, dos seguintes Deputados: André Ceciliano, André Correa, Andre Lazaroni, Beбето, Bernardo Rossi, Carlos Minc, Christino Aureo, Cidinha Campos, Claise Maria, Comte Bittencourt, Dionísio Lins, José Luiz Nanci, Edson Albertassi, Enfermeira Rejane, Fábio Silva, Felipe Peixoto, Inês Pandeló, Iranildo Campos, Janio Mendes, Janira Rocha, João Peixoto, Lucinha, Luiz Martins, Luiz Paulo, Marcelo Freixo, Marcio Pacheco, Marcos Abrahão, Marcus Vinicius, Myrian Rios, Nilton Salomão, Paulo Melo, Paulo Ramos, Pedro Augusto, Pedro Fernandes, Rafael Picciani, Roberto Dinamite, Roberto Henriques, Rosangela Gomes, Samuel Malafaia, Thiago Pampolha, Wagner Montes, Xandrinho, Zaqueu Teixeira; e apenas um voto “não”, do deputado Flávio Bolsonaro (DOERJ, 2014c).

É salutar perceber nesse contexto, que a matéria contou com os votos de quarenta e quatro parlamentares, número bem próximo ao mínimo necessário para a aprovação, já que o Rio de Janeiro conta com setenta deputados estaduais. Em relação aos partidos, onze orientaram voto: PPS, PSD, PSDB, PSC, PT, PSOL, PTB, PDT, PCdoB, PP e PRB; e outros seis: DEM, PMDB, PSDC, PTdoB, PR, PRP e PV, obtiveram votação pelos respectivos deputados sem que houvesse direção do partido. Interessante perceber, no entanto, que o partido que computou mais votos – nove, foi o PMDB, que não havia orientação; ficando o PDT em segundo lugar e PT,

do deputado Zaqueu Teixeira, com cinco votos, em terceiro (DOERJ, 2014c; UOL, 2017). Segundo levantamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2015), PSD e PMDB tinham, na legislatura de 2010 a 2014, o maior número de parlamentares na Casa, contando aquele com 12 e este com 11 deputados. Como já exposto, os representantes do PMDB fizeram-se presentes em grande número, no entanto, o mesmo não ocorreu com o PSD, que computou apenas quatro votos na ocasião.

Quanto ao observado, pontua-se que na mesma época, estava tramitando na Câmara dos Deputados, o projeto de lei que tinha como objetivo a inserção de cotas para negros nos concursos públicos da administração federal, ocasião em que o partido que mais registrou voto contra foi justamente PMDB, no entanto, nenhum dos deputados federais eleitos pelo Rio de Janeiro votaram “não”, com exceção de Jair Bolsonaro (UOL, 2014). Evidencia-se, portanto, que a tradição do estado em aprovar projetos de lei que versem sobre o tema pode ter dado ensejo a uma construção política entorno do assunto, que se reverbera para além do legislativo estadual, alcançando também a seara federal. Se assim o for, estaríamos diante da retroalimentação das políticas públicas, ou seja, a aptidão de políticas criando políticas.

3.4.5 Sessão Legislativa Ordinária de 15/10/2014

Esta foi a última discussão do projeto de lei na ALERJ, momento em que já tinham sido realizadas todas as alterações narradas e o mesmo encontrava-se pronto para ser encaminhado à sanção do governador, sendo assim aprovado. O destaque da ocasião foi pelo discurso do Deputado Carlos Minc, professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, que pontuou o quanto as cotas tiveram sucesso na graduação, contrariando o discurso de que os alunos cotistas não obteriam o mesmo rendimento dos alunos em ampla concorrência. Ponderou ainda que a medida não poderia perdurar ao infinito, devendo ter um termo final definido, sejam dez ou vinte anos. Por fim, destacou que a lei não cria uma nova cultura, desfazendo imediatamente o racismo presente na sociedade, mas a aprovação de uma norma nesse sentido contribui, a longo prazo, para um caminho mais igualitário (ALERJ, 2014f).

No discurso do legislador, pode-se perceber que se encontra novamente presente o efeito *feedback* das políticas públicas, também chamado de retroalimentação, fenômeno que será tratado com mais detalhes logo a frente.

3.5 OS ATORES ENVOLVIDOS

Na construção da Lei nº. 6.914/14 pode-se perceber a integração entre atores governamentais e não governamentais, conforme se verá com mais detalhes a seguir. É importante destacar quem são esses personagens na medida em que identifica-los dá a oportunidade de entender, em parte, quais são os indivíduos responsáveis para a concretização de uma política no país, partindo, como é o caso, de um acontecimento específico para o geral.

3.5.1 Deputado Estadual Zaqueu Teixeira

A Lei nº. 6.914/14 nasceu com a proposição do Projeto de Lei nº. 694/2011, pelo Deputado Estadual Zaqueu Teixeira, por isso, pode-se dizer que este é um dos principais atores que ingressam o ciclo da política aqui tratada. O Deputado fluminense nasceu em 04/11/1961 no município de Queimados, Rio de Janeiro (ALERJ, 2016c), e segundo ele, sua formação educacional foi muito difícil, apenas concluindo o ensino fundamental com quase dezoito anos, quando optou por ingressar em um colégio militar em Guaratinguetá/RJ, onde exerceu a função de Sargento da Aeronáutica. Relembra:

Até conseguir isso fui camelô, jornalista, então uma vida de ralação morando em queimados, estudando em Anchieta, não era fácil, com nove anos saí de Queimados para ir estudar em Anchieta, no Rio de Janeiro, pois Queimados não tinha escola. Então, foi uma dificuldade grande para concluir meu primeiro grau (Deputado Zaqueu Teixeira, em entrevista concedida a Náthani Siqueira em 08/03/2017).

Após conclusão do segundo grau, o parlamentar conseguiu ingressar na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, onde se formou Bacharel em Direito. Em 1993 foi aprovado no concurso público para Delegado da Polícia Civil do Rio de Janeiro, instituição que o possibilitou uma ascensão rápida na carreira, se tornando Chefe da Polícia Civil em 2002. Após isso, com o passar dos anos, decidiu que sua trajetória deveria seguir por outros rumos. Em suas palavras:

E depois fui buscar outros caminhos e vi que a política era o caminho para você de fato buscar transformação social, porque enquanto delegado você só pega todos os problemas que a sociedade não conseguiu resolver, desemboca no crime e aí você tem a lei, a polícia para fazer aquela barreira e de alguma forma fazer com que a justiça possa ser feita. E entendi que o caminho político seria o caminho para a gente buscar, através da política, a transformação social e uma sociedade melhor (Deputado Zaqueu Teixeira, em entrevista concedida a Náthani Siqueira em 08/03/2017).

O ex-chefe da Polícia Civil tentou se eleger nos pleitos para Deputado Federal e Prefeito da cidade de Queimados, onde nasceu, porém, não logrou êxito, sendo eleito para Deputado Estadual em 2010 e novamente em 2014. O mesmo esclarece que foi durante seu primeiro mandato que recebeu a demanda para proposição de um projeto de lei que versasse sobre a reserva de vagas na pós-graduação:

Nesse primeiro mandato, eu tive uma demanda que me foi apresentada, de alunos que concluíram a universidade através do sistema de cotas, mas que não conseguiam progredir nos estudos. Ficavam na barreira da progressão, tendo feito o curso superior, mas não conseguiam progredir. Foi quando nós construímos o projeto de estender as cotas também para os níveis de especialização, de mestrado e doutorado, justamente com esse foco desses alunos, que terminavam a universidade e queriam progredir, mas estavam tendo a mesma dificuldade que tiveram para fazer a sua formação, estavam também tendo dificuldade para prosseguir nos estudos (Deputado Zaqueu Teixeira, em entrevista concedida a Náthani Siqueira em 08/03/2017).

Esclareceu ainda, que o movimento estudantil ao qual se referia era do Partido dos Trabalhadores - PT, ao qual era filiado à época. O Partido, segundo o Deputado, tem um segmento jovem muito forte, presente em causas sociais e no universo político.

A importância para ele, da criação de uma política pública nesse sentido, se dá em face da obrigação de a sociedade, representada neste caso pela classe política, em exercer a reparação social:

O normal é você fazer o reparo, aí você tem toda uma linha ideológica que sustenta o sistema de cotas e aí a nossa lei ela, para além de atender o debate ideológico que a sociedade faz sobre o resgate que temos que fazer do negro, de tudo aquilo que eles sofreram, de não possibilidade, de exclusão, nós também incluímos, no debate feito aqui no parlamento, as pessoas com deficiência e os policiais que perdem a vida e deixam seus filhos, de alguma forma o estado também ajudar na reparação dessa pessoa que estava ali defendendo a sociedade e morreu em serviço defendendo a sociedade, então passou a ter esse escopo a lei que nós conseguimos aprovar e eu fiquei satisfeito que a universidade recebeu bem e já colocou em prática e a gente vê os alunos disputando os editais com a lei sendo aplicada (Deputado Zaqueu Teixeira, em entrevista concedida a Náthani Siqueira em 08/03/2017).

Coadunando com suas falas, as áreas de atuação do parlamentar são: saúde, cidadania, assistência e cultura. Em 2012 foi Secretário de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, em 2014 presidiu a Comissão de Cultura, quando também criou a Frente Parlamentar de Assistência Social no âmbito do estado do Rio de Janeiro, através do Projeto de Lei 2804/14, a qual preside (ALERJ, 2016c). E ainda, é autor de algumas leis, além da de nº. 6.914, aqui estudada, a saber:

Lei 6.881/14, que obriga as operadoras de plano de saúde a avisar aos clientes o descredenciamento de médicos, hospitais e clínicas; da Lei 6.013/11 que determina a afixação, nos cartórios e imobiliárias, de cartazes avisando sobre descontos nas taxas na aquisição do primeiro imóvel; assim como da Lei 6.927/14, que obriga às operadoras de telefonia a avisar, por mensagem de texto ou voz, quando o limite da franquia for atingido e outras (ALERJ, 2016c, s.p.).

O Deputado ainda afirmou que algumas pessoas podem não entender a relação entre sua formação e sua área de militância, como disse:

Muita gente fica às vezes espantada, acha estranho: “Mas um delegado de formação, um militar, tratando disso? Como é que é isso?”. Mas na minha vida, eu fui arrebentando barreiras para vencer as dificuldades. Eu tinha tudo para dar errado e dei certo. E aí vejo que você precisa de instrumentos para produzir igualdade, porque na época que eu disputei, era Cesgranrio, era disputa ferrenha, você ia na faculdade, só tinha carrão lá, a desigualdade era muito maior. Consegui ir quebrando essa barreira e eu vejo que a sociedade precisa criar instrumentos de igualdade (Deputado Zaqueu Teixeira, em entrevista concedida a Náthani Siqueira em 08/03/2017).

Por fim, resta destacar que o político em seu primeiro mandato pertencia ao PT, no entanto, depois se desligou do mesmo e filiou-se ao PDT, onde permanece atualmente e que, assim como o primeiro, assume a ideologia da luta pelas causas sociais e igualdade, especialmente no que diz respeito aos jovens do país (PDT, 2017).

3.5.2 EDUCAFRO

A Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes - EDUCAFRO é uma Organização não governamental, mantida por uma associação civil, sem fins lucrativos, denominada Francisco de Assis: Educação, Cidadania, Inclusão e Direitos Humanos - FAECIDH. Segundo seu estatuto, no art. 2º, sua missão é a de proporcionar uma melhora de vida para grupos vulneráveis, por meio da educação, da igualdade social, étnica e valorização dos Direitos Humanos (FAEDICDH, 2014).

A instituição é reconhecida nacionalmente em razão de sua luta pela igualdade social, especialmente no que diz respeito à seara racial. Sendo seu presidente, Frei David Raimundo Santos, protagonista no combate à discriminação. Importa salientar, portanto, que possui como finalidades institucionais as seguintes:

(...) proteção aos consumidores, aos excluídos, aos despossuídos, a todos que têm sede de justiça, à ordem econômica e à livre concorrência, erradicar a pobreza e a marginalização, reparar as desigualdades sociais, étnicas e promover o bem sem preconceitos de origem, credo, cor e raça (...) (FAEDICDH, 2014).

Frei David, em entrevista à autora deste trabalho, afirmou que a luta da instituição em prol das cotas é antiga. Em suas palavras:

O primeiro passo que a EDUCAFRO deu foi em 1999, o governador daquele tempo, Garotinho, foi fazer uma viagem externa, fora do país, e assumiu como governadora temporária a Benedita da Silva. Imediatamente pedimos a ela uma audiência e ela nos recebeu enquanto governadora em exercício. Nessa audiência colocamos: Benedita, você é a governadora em exercício, queremos que você tenha a coragem de enviar para a assembleia legislativa um projeto de cota para negros em todas as universidades estaduais. A Vice-governadora Benedita respondeu dizendo que ela não era governadora, mas estava governadora, que um projeto tão forte, tão determinante, tão robusto como esse teria que passar pela aprovação do governador, então nós propusemos a ela que já levasse ao governador e marcamos na segunda uma reunião com ela e ela já nos desse a resposta do governador. Então saímos dessa primeira reunião em 1999 com a reunião marcada para 30 dias depois. (...) A governadora Benedita nessa segunda reunião nos recebeu não mais como governadora, mas como vice-governadora e ela levou para a reunião conosco três assessores do governador e os três assessores falaram que a proposta nossa era inviável porque era inconstitucional e que não estava aprovada, não tinha nenhuma chance de ir adiante. Nós então comunicamos a eles e comunicamos à vice-governadora que já esperávamos um fechamento de coração e de mente por parte do governador e nós temos certeza que ele estava equivocado na opinião dele e que nós íamos sair dali diretamente para abrir uma representação contra o governador e contra o reitor e falamos para eles qual era o conteúdo, que era em cima do curso de medicina. E nós saímos dali da reunião e demos entrada diretamente com o ofício na procuradoria. Para nossa sorte, a nossa reivindicação caiu nas mãos de uma procuradora bastante sensata, bastante equilibrada e ela então intimou o governador para responder quantos negros tinha e se tinha poucos, porque tinha poucos negros em medicina, e intimou o reitor (Frei David Santos, em entrevista concedida a Náthani Siqueira em 16/02/2017).

Continua ainda, destacando que em relação à Pós-graduação, as iniciativas da EDUCAFRO também não se deram agora, mas há muitos anos atrás, pouco depois da implementação da ação afirmativa na graduação das universidades estaduais do Rio de Janeiro:

A luta de cotas na pós-graduação, a EDUCAFRO já fazia desde 2005, nós entendemos que a cota na graduação é só uma etapa, só que em geral, as universidades, os deputados, senadores, deputados federais, mal conseguiam engolir o desafio que nós colocávamos, que era as cotas na graduação, então nós decidimos que a luta pela cota na pós-graduação fosse um projeto demandado por estado e por universidade (Frei David Santos, em entrevista concedida a Náthani Siqueira em 16/02/2017).

O ponto mais interessante da pesquisa em relação a este autor é no que tange seu papel para a construção da Lei nº. 6.914/14. O contato inicial com o entrevistado se deu por e-mail, oportunidade na qual o mesmo citou que a ideia para a propositura da norma havia nascido com a EDUCAFRO, que participou de uma audiência pública, junto à Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro, convidando o Deputado Zaqueu Teixeira a compor a mesa. Segundo ele, naquele momento, o Deputado foi instigado a tomar como sua a luta pela instituição das cotas a nível de pós-graduação e aceitou o desafio. Não obstante, quando da realização da entrevista, asseverou:

A Lei 6.914/14, ela foi fruto de uma audiência pública que a EDUCAFRO conseguiu marcar na procuradoria do estado do Rio de Janeiro, sob a coordenação do Dr. Augusto Werneck, procurador do estado. Naquela audiência pública, a gente conseguiu que compusesse a mesa o deputado estadual Zaqueu Teixeira e já tinha combinado com toda a assembleia presente, que a gente iria colocar um desafio para o deputado, que consistiria em ele entrar com uma lei, solicitando que a exemplo da graduação, todas as universidades estaduais tivessem cota pra negro na pós-graduação (Frei David Santos, em entrevista concedida a Náthani Siqueira em 16/02/2017).

Logo após tais afirmações, no entanto, o presidente afirma que pode ter se confundido em relação a datas e eventos, alternando entre mais de um fato. O que acabou sendo confirmado após detalhada pesquisa feita pela autora deste trabalho, na qual não se pode encontrar e ratificar a ocorrência de tal audiência pública, nem mesmo junto à Procuradoria do Estado, que procurada por e-mail, por telefone e em sua página na rede social Facebook, disse que a desconhecia. E ainda, ao ser entrevistado, o Deputado Zaqueu, expressamente em relação a isso, posicionou-se no sentido de que a demanda originária para a proposição foi dos alunos que compunham o segmento jovem do PT, partido ao qual era filiado à época, pontuando que à EDUCAFRO coube participação posterior à proposição, já em Plenário, quando se fez presente por meio de seus representantes, especialmente na discussão levantada pelo Deputado Flávio Bolsonaro, ferrenho opositor da medida. Por fim, ressaltou que a Procuradoria do Estado também não participou da construção da lei.

É necessário também destacar, ainda que não seja o objeto central deste trabalho, que a EDUCAFRO vem sendo protagonista para um possível estabelecimento das cotas no âmbito da pós-graduação a nível federal. Isso porque, em 11 de maio de 2016 foi editada pelo então Ministro da Educação, Aloízio Mercadante, a Portaria Normativa nº 13, que dispõe sobre a indução de ações afirmativas nos programas de pós-graduação das universidades e institutos federais de educação. Segundo o instrumento, as instituições deveriam se manifestar em até noventa dias da publicação da portaria, trazendo ao debate propostas de inclusão de negros, indígenas e pessoas com deficiência em seus cursos de pós-graduação (BRASIL, 2016c).

Segundo Frei David, a EDUCAFRO foi força motor para a aprovação da norma, fruto de um movimento de ocupação e muita negociação, encabeçado por ele e outros integrantes do movimento negro no Ministério da Educação - MEC:

A conjuntura é a seguinte: nós em 2015 fomos com um ônibus em Brasília com a missão de ocupar a CAPES, porque a CAPES é quem domina todo o dinheiro de mestrado e doutorado no Brasil. Nosso objetivo era ocupar a CAPES, exigindo uma metodologia de inclusão do negro no mestrado e no doutorado. Quando o ônibus estava chegando a algumas quadras da CAPES, o ministro foi avisado da nossa intenção de invadir a CAPES e fazer acampamento. Naquele tempo era ministro o Paim, me telefonou pessoalmente e falou: “Frei David, se a EDUCAFRO invade a CAPES, está invadindo a mim, porque a CAPES está subordinada a mim. Se o senhor tem alguma demanda contra a CAPES, porque o senhor não traz pra mim?”. Eu falei: “Ministro, nós já levamos essa demanda para o senhor várias vezes e nada andou. Agora, nossa missão é ocupar a CAPES. Queremos que o negro seja contemplado com mestrado e doutorado no Brasil”. Então ele falou: “Frei David, eu sou negro como você, se você invade a CAPES, você está me deixando em maus lençóis. Eu te faço uma contraproposta, ao invés de vocês invadirem agora a CAPES, vêm com esse ônibus pra cá pro MEC, eu abro o auditório, vocês ocupam o auditório, vamos negociar exaustivamente com a CAPES, eu trago pra cá o presidente da CAPES e vamos negociar até encontrar uma solução”. Fomos para o MEC, ocupamos o auditório do anexo 2 do MEC, ficamos lá em debate com o ministro e vários assessores e o presidente da CAPES que foi convocado por ele, foi para o MEC mas não teve a humildade de descer até nós, ele achou que era muito atrevimento de nossa parte querer ocupar a CAPES e ele então ficou alguns andares acima e em negociação. Nós só saímos do auditório depois que o ministro assinou o compromisso de liberar uma portaria convocando um grupo de instituições, incluindo a EDUCAFRO para organizar, como deveria ser o mestrado e o doutorado com a inclusão do negro. A comissão foi convocada, fizemos várias reuniões na CAPES, no entanto, a própria CAPES estava gerando muita dificuldade para a coisa caminhar e nós percebíamos que a CAPES estava dificultando muito, demais. Ao mesmo tempo o Brasil estava pegando fogo e o governo Dilma ia ser deposto e nós estávamos lutando contra a maré para que essa portaria fosse assinada antes do governo Dilma cair. Conseguimos uma reunião, na CAPES, dessa comissão, no dia 10 de maio e nossa reunião tinha como missão fazer acontecer de qualquer jeito a assinatura da portaria, garantindo mestrado e doutorado para o negro. Acontece que a

reunião foi aberta pela CAPES e pelo MEC, comunicando que isso era impossível, isso no dia 10 de maio. Nós então, um grupo de nós, mais guerreiros, não aceitamos, e falamos com o ministro que nós íamos invadir o MEC se ele não assinasse a portaria. Ele falou que a portaria tinha vários problemas, que a CAPES era contra, que nós teríamos que fazer uma reunião com os assessores dele para tirar os problemas que a CAPES queria, que se nós chegássemos a uma redação razoável, que ele até assinaria no dia 10 junto com as portarias que ele assinaria para os indígenas. Fizemos então todos os retoques e ele prometeu que no dia 10 ele assinaria junto com a portaria dos indígenas, levamos para lá uma delegação grande de negros, para celebrar. Estava lá, sentei no primeiro banco da fila, olhando para ele, sessenta minutos por hora e ele assinou várias portarias para os indígenas e encerrou a sessão e foi saindo, sem assinar a portaria para negros. Nós corremos com um grupo de negros e cercamos o ministro na sala antes do elevador, e lá foi um bate boca, um falatório muito grande e ele saiu com uma fala estratégica: “Frei David, você não percebeu qual era nossa estratégia? Nós entendemos que o negro merece algo específico, se eu assinasse essa portaria junto com os indígenas, a imprensa não ia dar destaque nenhum, e não ia ter nenhum valor, hoje focamos só nos indígenas e amanhã vai ser a portaria para os negros”. Aí eu falei: “Mas Ministro, que horas?”. Ele disse: “Amanhã mesmo horários, às 15 horas”. Soubemos que ele não tinha assinado porque a CAPES estava contra, então, fizemos mais modificações e então levamos, ele não aceitou fazer a cerimônia de assinatura, assinou no gabinete dele, diante de dois, três assessores e mandou publicar a portaria. Isso no dia 11 de maio (Frei David Santos, em entrevista concedida a Náthani Siqueira em 16/02/2017).

Ressalta-se que a autora entrou em contato com o MEC no dia 03/02/2017, sob o número de protocolo 2416251, a fim de obter informações sobre quais universidades já haviam se posicionado quanto à normativa, reiterando o chamado por três vezes, no final de fevereiro, início e final de março, no entanto, sem que obtivesse sucesso.

Assim, pode-se depreender do apurado nas entrevistas, que o empenho da EDUCAFRO para a promoção da igualdade por meio de ações afirmativas de reserva de vagas não é novo, ao revés, vem de uma longa e árdua caminhada, a passos firmes, que traz como resultado a aprovação de medidas que intentam contribuir para uma sociedade mais igualitária e inclusiva, conferindo oportunidades àqueles que vivem marginalizados por uma cultura de exclusão e preconceito.

3.5.3 A militância estudantil do PT

A lei nº. 6.914/14, nascida como Projeto de Lei nº. 694 na ALERJ traz em sua justificativa de proposição o fato de que para os graduandos, não raro, é um caminho de pedras, às vezes intransponível, ingressar em um curso de pós-graduação, o que acaba por se tornar um problema, uma vez que para mercado de

trabalho, não mais é suficiente a formação em um curso superior (RIO DE JANEIRO, 2011a).

Assim sendo, para o Deputado Zaqueu, o objetivo era o de garantir que a esses alunos fossem oferecidas oportunidades de ingresso na pós-graduação das universidades públicas, em suas próprias palavras:

Antigamente você exigia primeiro grau, que hoje é o ensino fundamental, hoje qualquer lugar que você precise buscar emprego, já exige o ensino médio, curso superior já está no segundo degrau, já não é o top, então você tem que ter a especialização, tem que ter o mestrado, tem que ter o doutorado, e isso é bom para o país, bom para o estado, que você forme especialistas, forme doutores, forme mestres, quanto mais você qualifica a intelectualidade do estado, melhor a sociedade fica...mão de obra mais especializada. E na verdade abre, quando você faz a especialização, seus universos, seus horizontes abrem, você já percebe isso quando faz a faculdade, você sai do ensino médio e faz o curso superior, você também abre o espectro, na sua formação. E quando você vai fazer um mestrado e doutorado, também abre mais ainda... (Deputado Zaqueu Teixeira, em entrevista concedida a Náthani Siqueira em 08/03/2017).

À época que fez a proposta de lei, o Deputado Zaqueu era filiado ao PT, e como afirmado por ele e aqui já citado, daí emergiu a demanda por uma norma que versasse sobre o sistema de cotas na pós-graduação. O PT nasceu no ano de 1980, em meio ao período ditatorial vivido pelo país, através da luta sindical, liderada principalmente por Luiz Inácio Lula da Silva, o Lula, e sua esposa, Marisa Letícia. É um partido que se caracteriza pela vertente social, sendo responsável pela elaboração e fomento de inúmeras normativas cujo objetivo é a igualdade e a proteção a grupos socialmente vulneráveis (PT, 2017).

Na estrutura do partido e no contexto desta pesquisa, destaca-se a Secretaria Nacional de Juventude, que tem como missão o debate e a construção de políticas públicas voltadas para os jovens, contemplando, por exemplo, as diferenças de gênero, raça e sociais (PT, 2017).

Observa-se que desde a emergência do PT no governo federal, com Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, foram criados diversos programas com o intuito de alcançar a equidade do acesso ao ensino superior, como por exemplo, o Universidade para Todos - PROUNI, que contempla estudantes egressos do ensino médio das escolas públicas, bolsistas de escolas particulares, deficientes físicos e candidatos negros e pardos e indígenas, concedendo a eles bolsas de estudo em faculdades privadas; o Financiamento Estudantil - FIES, que financia até 100% das mensalidades em faculdades privadas para estudantes pobres; o Programa Nacional

de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, que criou mecanismos para a adoção de políticas de ação afirmativa nas universidades federais; e ainda, pode-se destacar no mesmo período, a disseminação de ações afirmativas pelas universidades, ainda que sem cogência legal, utilizando-se de sua autonomia. Já no governo Dilma, o maior destaque nesse sentido se dá com a aprovação da Lei nº. 12.711 em 2012, que instituiu o sistema de reserva de vagas para os institutos e universidades federais de ensino (FERES JR. et. al, 2012).

No cômputo geral, o papel do governo federal na disseminação de políticas de ação afirmativa para o ensino superior em nosso país foi complexo. Lula foi um apoiador pragmático, porém efetivo das ações afirmativas sensíveis à raça no Brasil, ajudando, portanto, a fazer avançar o debate sobre o propósito das universidades e sua função social. Sem assumir a ação afirmativa como uma das bandeiras principais de seu governo, permitiu que o Estado e a sociedade civil estabelecessem uma conversação que redundou no sucesso dessas iniciativas. Ao mesmo tempo, seu governo criou uma série mais ou menos articulada de incentivos que contribuíram para esse fim. Sua sucessora, Dilma Vana Rousseff (2011- x), ao assumir, encontrou uma situação na qual a ação afirmativa era uma realidade. Ainda que tenhamos pouco tempo para avaliar, suas ações parecem que vão no sentido do aprofundado dessas políticas, a exemplo da recente sanção à lei que institui a obrigatoriedade da adoção de ações afirmativas raciais e sociais nas universidades federais. Há sinais positivos de que as políticas de ação afirmativa, que atendem tanto o critério classe social (via o critério escola pública) como raça, estão mudando a face da educação superior em nosso país, pelo menos no que toca ao acesso a instituições de ensino de qualidade, caso das universidades públicas (FERES JR. et. al, 2012, p. 412).

Pode-se inferir, portanto, que o Partido dos Trabalhadores tem sua história marcada pela implementação de instrumentos que buscam a inclusão de grupos vulneráveis nas instituições de ensino superior, dando ênfase, nesse diapasão, à aprovação da Lei de Cotas a nível federal.

3.6 AS QUESTÕES IDENTIFICADAS

Durante a pesquisa, pode-se perceber que alguns pontos se sobressaltavam quando da análise da política representada pela Lei nº 6.914/14. A opção de abrir um tópico para falar de cada um deles se deu em face da possibilidade de convergência entre a pesquisa de campo e os conceitos destacados especialmente no segundo capítulo deste trabalho, o que tem o condão de deixar o exame da normativa mais consistente.

3.6.1 Uma alternativa velha para um problema novo

A relação acima narrada, entre o Deputado Zaqueu, um ator governamental, e o grupo de jovens do PT, atores não governamentais, uma exposição de um problema, qual seja: a dificuldade de alunos cotistas graduandos ingressarem nos cursos de pós-graduação ofertados pelas universidades públicas do estado. Assim, o tema, que inicialmente poderia se constituir apenas em uma condição, sem qualquer enfrentamento, passou a ser um problema quando lhe foi dada importância, despertando uma ação governamental. Esse processo é na prática, o que Kingdon (2014) narrou em seu modelo dos Múltiplos Fluxos, ao falar dos problemas.

Não obstante, acerca dos motivos que levaram o problema a ser enfrentado pela solução escolhida, a reserva de vagas na modalidade de cotas, percebe-se que as alternativas, enquanto instrumentos independentes dos problemas, passam por um processo de seleção natural, no qual apenas aquelas ideias mais viáveis permanecem vivas.

Neste processo competitivo de seleção, as idéias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que representam valores compartilhados, contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas. Como resultado final, partindo de um grande número de idéias possíveis, um pequeno conjunto de propostas é levado ao topo do “caldo primordial de políticas”, alternativas que emergem para a efetiva consideração dos participantes do processo decisório (CAPELLA, 2005, p. 6).

O sistema de cotas não é um instrumento novo, ao revés, como já se discutiu aqui, vem sendo adotado no estado do Rio de Janeiro, como imposição legal, desde o ano 2000. Naquela época, a intenção era democratizar o acesso à universidade, por meio da ampliação do ingresso nos cursos de graduação, para grupos socialmente menos favorecidos (RIO DE JANEIRO, 2000a). Reflete-se que para a Lei nº. 6.914/14, embora as justificativas tenham um ponto convergente, que é o intento de proporcionar a esses grupos a oportunidade de ingresso nas instituições públicas do estado, visa-se, desta vez, as relações de emprego, eis que, a diplomação em curso superior não mais é suficiente para se galgar um espaço no mercado de trabalho (RIO DE JANEIRO, 2011a). Pontua-se, portanto, que é um novo problema que se delinea, sendo resolvido com uma solução já adotada anteriormente.

Diante do narrado, percebe-se que se utilizou na prática a Teoria da Lata de Lixo, ou *Gargabe Can*, elaborada por Cohen, March e Olsen (1972), a qual preleciona que algumas soluções perpetuam-se no tempo, e sendo ou não utilizadas para a resolução dos problemas que as criaram, poderão ser reempregadas em ocasiões futuras, especialmente quando se tratar, de temas já aceitos na sociedade, como o foram as cotas.

3.6.2 Retroalimentação: políticas que criam políticas

Como amplamente exposto neste trabalho, o estado do Rio de Janeiro foi pioneiro no Brasil no que diz respeito ao estabelecimento legal das cotas nas universidades, com a publicação da Lei nº. 3.524 ainda no ano 2000. De lá pra cá, muitos foram os diplomas aprovados pela Assembleia fluminense que versaram sobre o assunto. Mais especificamente, oito outras normas, incluindo aí a Lei nº. 6.914/2014, que estende a ação afirmativa para a pós-graduação, inicialmente reservando 20% das vagas dos cursos de mestrado e doutorado das universidades do estado, e a Lei nº. 6.959/15, que a modifica, aumentando o percentual para 30%.

As cotas surgiram como política pública no estado em um contexto de grande pressão do movimento negro, em especial da EDUCAFRO, como afirma seu presidente, Frei David, em entrevista concedida à autora deste trabalho. E também, em um momento em que o chefe do executivo à época, Anthony Garotinho, estava se lançando como candidato à presidência da república, podendo se depreender daí possíveis interesses políticos (ESTADÃO, 2001).

No entanto, a partir desse momento, criou-se para o estado-membro e conseqüentemente para o seu parlamento, o que se pode chamar de tradição em aprovar leis com tal temática, não apenas em relação às universidades, aprimorando a lei angular, mas também a estendendo para outras searas, como concursos públicos, em face da Lei nº. 6.067/11, por exemplo (RIO DE JANEIRO, 2011b). Tal movimento pode ser explicado por um fenômeno estudado nas ciências políticas, chamado de retroalimentação, que dá início com a avaliação positiva de uma política anterior. Significa dizer que toda política, como penúltima fase de seu ciclo, pode passar pela avaliação. Nesse sentido, Secchi (2015) aponta:

A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É o momento-chave para a produção de *feedback* sobre as fases antecedentes (SECCHI, 2015, p. 63).

No estado do Rio, essa fase tornou-se presente de uma maneira muito forte, levando vários pesquisadores a debruçarem-se sobre tema, com o intuito de avaliar se após a aprovação das cotas nas universidades a ação estaria surtindo efeitos ou não. É o caso, por exemplo, de Bezerra e Gurgel (2011), que desenvolveram um trabalho na UERJ com o objetivo de esmiuçar o processo de cotas e suas consequências, concluindo que não houve, dentro do período estudado, diferença substancial entre as notas obtidas pelos cotistas e não cotistas, e ainda, comprovou-se que aqueles haviam se adaptado bem à universidade e foram aceitos por estes de forma pacífica, dentro do que se esperava para a política implantada. Da mesma maneira, pesquisadores houve que examinaram o impacto da política de cotas na UENF, como Amaral (2006), que verificou um maior sucesso da mesma na instituição especialmente a partir da aglutinação ao ENEM/SISU, em 2010.

A avaliação das políticas de cotas, então, recebeu um resultado positivo, revelando uma maior inserção dos grupos favorecidos nas universidades, bem como bons desempenhos acadêmicos, o que sem dúvidas contribuiu para que outros diplomas fossem aprovados, estendendo a ação afirmativa para outros âmbitos, como nos concursos públicos e nos cursos de pós-graduação. É esse o efeito da retroalimentação: uma avaliação positiva de uma política tende a gerar outras políticas com o mesmo tema. Nesse sentido:

(...) políticas adotadas anteriormente reestruturam o processo político posterior. Como a política cria políticas, estas também reelaboram a política. Esse efeito feedback das políticas tem duas dimensões: as novas políticas transformam a capacidade do Estado, mudando portanto as possibilidades administrativas para iniciativas futuras; e, por outro lado, afetam a identidade social, metas e capacidades dos grupos para o jogo político subsequente. Uma política tem sucesso quando estimula grupos e alianças que defendam sua continuação e expansão. O feedback positivo influencia a adoção futura de políticas análogas, e o negativo tende a barrar a reprodução de políticas similares (ROCHA, 2005, p. 17-18).

Kingdon (2014) chama esse processo de *bandwagon*, explicando que com o feedback positivo, algumas questões tornam-se importantes, atraindo outras semelhantes, criando um efeito cascata, que dá ensejo à substituição de ideias antigas por propostas e movimentos políticos novos. Pontua:

Gradualmente uma ideia é difundida e aceita. Pessoas do governo e ao redor dele falam de uma "percepção crescente", um "sentimento crescente", "muita conversa no ar" e "chegando a uma conclusão". Após algum grau de difusão, parece haver um ponto de decolagem: Muitas pessoas estão discutindo a proposta ou ideia. Nesse ponto, as pessoas passam a se referir a um "sentimento generalizado" ou ainda "até agora, esse é o pensamento ortodoxo". Este processo de decolagem é semelhante ao modelo de "inclinação" de Thomas Schelling, que é usado para descrever o processo de mudança na mistura racial nos bairros. Algumas famílias de minorias mudam-se para um bairro previamente branco até que um ponto de "tombamento" é alcançado, após o qual o bairro avança muito rapidamente para um em que muito poucos brancos residem. Neste caso, uma ideia começa com algumas pessoas, e sua difusão ocorre rapidamente daqueles poucos até o ponto onde a ideia se torna comum (tradução nossa) (KINGDON, 2014, p. 140).

O autor quer dizer, portanto, que a difusão de uma ideia começa com poucas pessoas e à medida que outras vão conhecendo-a e reconhecendo-a, a mesma se difunde a ponto de alcançar um grupo maior, quando ao fim, terá grande aceitação por um número composto de ainda mais pessoas.

Não se pode deixar de ressaltar aqui, portanto, a importância que o Poder Judiciário tem nos processos de construção das políticas públicas. Taylor (2007) aponta para a função estatal como peça importante para tanto, na medida em que são os tribunais e os juízes os responsáveis por decidir o rumo de uma política quando ela encontra-se em conflito social. No Brasil, destaca-se o caso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº. 186, proposta pelo DEM em 2009, quando pretendia-se a declaração de inconstitucionalidade do sistema de cotas implementado pela UNB. O STF, tribunal máximo deste país, em 2012, julgou a ação improcedente, dando fim a uma discussão de mais de uma década, em relação à ação afirmativa, que passou ao estado indubitável de coisa constitucional (STF, 2012).

Em relação à Lei 6.914/14, seu proponente afirmou em entrevista que também tem expectativa de seu sucesso, uma vez que a mesma originou-se de demanda social, conforme se verá a seguir. Ponderou:

De fato, você fazer com que a lei cumpra o seu papel, porque quando você estuda juridicamente uma lei, tem a lei que pega e a lei que não pega. E a lei não pega quando ela não está calcada em um fato social, quando ela não tem nenhum fato social que justifique a normatização, é uma lei fadada ao fracasso e a que não pegue, mas quando ela tem uma demanda social e ela é aplicada, ela pega, e aí eu fiquei feliz de ver que era uma demanda que estava reprimida e que a gente conseguiu viabilizar o futuro de muitos jovens que pelo sistema de cotas está aí tendo a oportunidade de ter uma vida diferente e é aquilo, quando eu comecei a estudar, o que diferenciava as pessoas era o curso superior, ter o curso superior já era uma diferença grande, era suficiente para você galgar outro patamar, hoje não, hoje o

curso superior ele já, graças à expansão universitária ele não é a mais a diferença. Antigamente você exigia primeiro grau, que hoje é o ensino fundamental, hoje qualquer lugar que você precise buscar emprego, já exige o ensino médio, curso superior já está no segundo degrau, já não é o top, então você tem que ter a especialização, tem que ter o mestrado, tem que ter o doutorado, e isso é bom para o país, bom para o estado, que você forme especialistas, forme doutores, forme mestres, quanto mais você qualifica a intelectualidade do estado, melhor a sociedade fica...mão de obra mais especializada. E na verdade abre, quando você faz a especialização, seus universos, seus horizontes abrem, você já percebe isso quando faz a faculdade, você sai do ensino médio e faz o curso superior, você também abre o espectro, na sua formação. E quando você vai fazer um mestrado e doutorado, também abre mais ainda (Deputado Zaqueu Teixeira, em entrevista concedida a Náthani Siqueira em 08/03/2017).

Pode-se dizer com base nas análises feitas, que a concepção de um sistema tradicional de cotas nas universidades estaduais do Rio de Janeiro se deu com a influência, dentre outros fatores, da retroalimentação, de maneira que, inicialmente, a reserva de vagas se restringia a alunos egressos de escolas públicas, para depois ganhar força e albergar mais grupos, como negros, indígenas e pessoas com deficiência e mais recentemente, alcançando os programas de pós-graduação.

3.6.3 A demora na apreciação do projeto de lei

O Projeto de Lei 694 foi proposto pelo deputado Zaqueu Teixeira em 04 de agosto de 2011, no entanto, apenas foi distribuído, ou seja, enviado para as comissões da ALERJ, em 15 de outubro de 2013, mais de dois anos depois. Tal fato chamou a atenção de pronto, evidenciando o questionamento de quais seriam os motivos pelos quais o estado de inércia durou tanto tempo.

Diante das indagações, foi necessário pesquisar como se deram os processos legislativos das leis anteriores de cotas no parlamento fluminense. Nesse sentido, podem-se destacar nove projetos de lei anteriores à Lei nº. 6.914/14 que versaram sobre o mesmo assunto. O que se observou foi que quatro desses projetos que culminaram em normas (Lei 6.067/2011, Lei 5.346/2008, Lei 4.151/2003 e Lei 3.524/2000), foram propostos pelo Poder Executivo, representado pelo governador do estado à época de cada uma. Para essas, o regime de tramitação é especial, ou seja, mais célere, conforme preleciona o art. 132 do Regimento Interno da ALERJ e art. 114 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 1989). Em razão disso, a média de duração entre a proposição e a sanção dessas normativas é de três meses e meio (RIO DE JANEIRO, 2000a, 2003b, 2008, 2011b).

Outra forma de ter um processo legislativo mais veloz é por meio do chamado requerimento de urgência, procedimento que pode ser feito apenas quando assinado por um terço dos deputados, sendo recebido e apreciado pela mesa diretora da Assembleia. Tal caráter é conferido àqueles projetos de lei com reconhecida relevância pública, como bem asseveram os arts. 127 e 128 do Regimento Interno da ALERJ (ALERJ, 1997).

No que diz respeito às outras propostas, observou-se que, para a Lei nº. 6.740/2014, de autoria dos deputados Luiz Paulo, Rosângela Gomes e Xandrinho, o tempo decorrido entre a proposição, feita em 21/11/2013 e a sanção, em 08/05/2014, foi de 6 meses. Destaca-se o requerimento de urgência feito e deferido em 26/02/2014 (RIO DE JANEIRO, 2013).

Para a Lei nº. 5.074/2007, de autoria do deputado Álvaro Lins, o intervalo de tempo entre os termos destacados foi de apenas quatro meses. Aqui, houve requerimento de urgência apresentado e deferido em 22/03/2007 (RIO DE JANEIRO, 2007b).

A Lei nº. 4.061/2003, da deputada Tânia Rodrigues teve seu processo concluído em um ano e sete meses, entre 13/06/2001 e 07/01/2003. Também houve requerimento de urgência, no entanto, não foi apreciado, sendo incluído o projeto na ordem do dia para discussão apenas em 05/06/2002 (RIO DE JANEIRO, 2003c).

Já a Lei nº. 3.708/2001, de autoria do deputado José Amorim, tramitou por três meses até a sanção - de 30/08/2001 a 14/11/2001. Houve requerimento de urgência feito em 05/09/2001, sendo deferido (RIO DE JANEIRO, 2001c).

Há destacar ainda, quanto ao projeto de lei nº. 88 de 1999, de autoria deputado Carlos Minc, cuja tramitação estagnou após os pareceres da CCJ e de outras três comissões, sendo sua tramitação anexada à votação do PL nº. 2.490 de 2001, este que culminou na Lei nº. 3.708/2001 (RIO DE JANEIRO, 1999).

Toda a exposição realizada até aqui neste tópico foi feita com o intuito de chamar a atenção para o Projeto de Lei nº. 694/2011, que deu origem à Lei nº. 6.914/14, objeto de estudo desta pesquisa, em que o tempo transcorrido entre sua proposição em 04/08/2011 e a sanção em 17/11/2014, foi de três anos e três meses. Destaca-se requerimento de urgência feito em 21/02/2014, mas indeferido. De 2011 a 2014, portanto, a proposição não teve qualquer andamento, o que é curioso, levando em consideração os outros projetos votados, que têm uma média de apenas

alguns meses de tramitação (RIO DE JANEIRO, 2011a). Em relação a isso, é salutar a transcrição de um trecho da entrevista concedida pelo Deputado Zaqueu à autora:

N: Foi uma proposição de 2011, não foi?

Z: Sim

N: E foi aprovado em 2014. Acho que foi a lei de cotas que mais demorou pra ser aprovada na ALERJ...

Z: A tramitação na casa não é fácil. Até aprovar na CCJ, de comissão em comissão...Porque eu não coloquei...não pedi para ela ser colocada em regime de urgência, ela seguiu o trâmite dentro da casa.

N: Mas havia essa possibilidade, de colocar em regime de urgência?

Z: Havia se fizesse o requerimento e no requerimento tivesse as assinaturas necessárias para colocar em regime de urgência.

N: Foi uma opção não colocar?

Z: Foi uma opção deixar fazer a tramitação normal da lei, passar de comissão em comissão, para que ela pudesse ir para a ordem do dia, e até mesmo para chegar na ordem do dia, aí sim, tive que fazer requerimento para entrar na ordem do dia, porque senão o projeto chega e fica lá (Deputado Zaqueu Teixeira, em entrevista concedida a Náthani Siqueira em 08/03/2017).

Quanto a esta questão, é necessário destacar que o ano de 2014 foi marcado por eleições parlamentares estaduais, nas quais, o autor do projeto de lei, deputado Zaqueu, concorria à reeleição. Retomando os ensinamentos de Kingdon (2014), pode-se afirmar que as eleições podem criar a convergência dos três fluxos que formam o processo de *agenda setting*, surgindo assim uma janela de oportunidade que facilita a mudança na agenda. Nesse caso, é possível perceber com uma clareza solar a teoria explicando a prática. Tem-se, portanto, uma demonstração empírica do encontro entre a concepção do autor e o dia-a-dia de uma política pública.

A hipótese ventilada foi confirmada pelo Deputado Zaqueu em entrevista, que questionado se o ano eleitoral exerceu influência na aprovação do projeto, afirmou: “Acho que ajudou porque é o momento que você diz: Tenho que aprovar alguma coisa, você não vai deixar eu aprovar nada? Então, você faz o requerimento, coloca na ordem do dia, vota em primeira, vota em segunda...”, referindo-se ao Presidente da Assembleia, que segundo o entrevistado tem o poder de organizar quais projetos devem ser votados. Em suas palavras:

Sim! Porque o regime nosso é presidencialista, então o projeto para você fazer ele cair na ordem do dia, é muito mais negocial do que temporal. Tudo tem que negociar, então às vezes você...para votar determinado projeto que o presidente quer votar, você fala: Não, eu voto esse, mas eu quero votar aquele meu ali. Então tem um processo negocial no parlamento para que o seu projeto tenha que ir para a ordem do dia (Deputado Zaqueu Teixeira, em entrevista concedida a Náthani Siqueira em 08/03/2017).

E Continua: “(...) é muito mais exercício do poder do presidente para conseguir seu voto em matérias que ele vai ter mais dificuldade em conseguir aprovar, e aí ele faz o processo de troca política” (Deputado Zaqueu Teixeira, em entrevista concedida a Náthani Siqueira em 08/03/2017).

Assim, é possível inferir que os agentes políticos agem não apenas com base em suas convicções pessoais e morais, mas também, motivados pelo retorno que as políticas por eles encabeçadas poderão fornecer nas próximas eleições, e ainda, com o intuito de integrar a pauta do partido ao qual pertencem. Secchi (2015) afirma que tais atores representam em primeiro lugar seus próprios interesses, seguido dos interesses de seus partidos políticos; dos grupos de pressão - integrados pelas categorias profissionais, setores econômicos e movimentos sociais, também chamados de grupos de interesse; interesses de áreas geográficas ou territórios; e por fim, interesses gerais da coletividade. Portanto, ainda que o Deputado proponente tivesse como intuito trazer uma questão de interesse público à Assembleia, encontraria, como encontrou, obstáculos de ordem política, surgindo, portanto, a necessidade de verdadeira troca de favores para ver aprovado seu projeto.

Pendendo para a mesma explicação deste fenômeno, encontra-se Azevedo (2004), que há mais de uma década expôs o assunto de modo questionador. Diz a autora:

E no Brasil, a quem interessa instituir a cota racial? Certamente, ela interessa a algumas correntes do Movimento Negro, cujas reivindicações nesse sentido já se fazem ouvir desde meados dos anos de 1980, a princípio na voz isolada do então deputado Abdias do Nascimento. Mas é sintomático que a sua concretização só tenha começado a ocorrer a partir de 2001, ou seja, na segunda metade do segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, aliás, já por demais desgastado e necessitado de produzir “novidades” sociais no início da largada de mais uma campanha eleitoral para a presidência. Não seria bom suspeitar um pouco das intenções oportunistas de políticos que em época próxima de eleição presidencial abraçaram a causa da cota racial? O governador Anthony Garotinho, à época, candidato à presidência, mal se lembrou de consultar a comunidade acadêmica sobre isso, apressando-se em produzir projeto de lei de estabelecimento de cota racial nas universidades estaduais do Rio de Janeiro já a partir da seleção de 2002/2003 (AZEVEDO, 2004, p. 233).

Outra explicação possível para a demora na apreciação do projeto pode ser dada pela “Teoria da não decisão”, que tem como objetivo explicar porque alguns temas ingressam na agenda e outros não. Necessário recapitular aqui a diferenciação já abordada no capítulo anterior, acerca da agenda governamental e a de decisão, na qual nem todo assunto que chama a atenção dos formuladores de

políticas e ingressa na agenda governamental passa a integrar a agenda de decisões, isso porque são muitas as questões que se apresentam aos *policymakers* e estes, de acordo com seus interesses, estabelecem as suas prioridades (BACHRACH; BARATZ, 1963).

Pode-se verificar, destarte, na política estudada, que a questão alcançou a agenda governamental, se consubstanciando em uma proposição feita à ALERJ em 2011, no entanto, ficou até o final do ano de 2013 sem que nenhum passo fosse dado, não tornando-se parte, nesse período, da agenda de decisão. Nesse sentido, afirma Capella:

Uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas. No entanto, dada a complexidade e o volume de questões que se apresentam aos formuladores, apenas algumas questões serão seriamente consideradas dentro da agenda governamental, num determinado momento. Estas questões compõem a agenda decisória: um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para a tomada de decisão pelos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas (*policies*) (CAPELLA, 2012, p. 13).

A “não decisão” pode, portanto, ajudar a esclarecer o assunto, especialmente observando o trâmite das outras legislações estaduais, nas quais houve - excetuando aquelas propostas pelo Poder Executivo, nas quais o rito é especial - pedidos de tramitação de urgência, que sem dúvidas surtiram efeitos, ao acelerarem as discussões e votações na Assembleia. Considerando então a Lei 6.914/14, vislumbra-se que apenas foi feito tal requerimento em 21/02/2014, porém foi negado. E então, somente em 25/04/2014 há um pedido de inclusão na ordem do dia feito pelo Deputado Zaqueu, que após aprovado, deu início à tramitação de fato da proposição (RIO DE JANEIRO, 2011a).

À guisa de conclusão do assunto, assevera-se que a manutenção de um tema fora da agenda de decisão pode se dar de várias maneiras, como por exemplo, por meio da evitação, a negação de um problema, ao levantar a hipótese de que não há necessidade de uma ação afirmativa como o sistema de cotas, nos cursos de pós-graduação das universidades do estado; por meio de descrédito na questão, quando se pontua que as cotas não são um mecanismo apto a ensejar a equidade social; ou ainda, descrédito no grupo diretamente relacionado a ela, bem como por ações de cooptação ou adiamento - o que acredita-se, possa ter acontecido (CAPELLA, 2012).

Pode-se vislumbrar o narrado com a fala do deputado Xandrinho, na sessão legislativa de 11/03/2014, em que era votado o projeto de lei nº. 2.601/2013, que dispunha sobre a reserva de vagas nos concursos estaduais. Na ocasião, o parlamentar ressalta que em 2011 protocolou um projeto - nº. 995 - no mesmo sentido e estava há três anos parado. E ainda falou sobre o projeto de Lei nº. 694/11, do deputado Zaqueu. Afirmou:

Sr. Presidente, eu ouvi aqui atentamente o pronunciamento dos colegas, mas eu gostaria de começar o meu pronunciamento dizendo o seguinte, Sr. Presidente: inconstitucional é discriminar alguém, e não vamos esconder, há preconceito, sim, neste País. Aliás, o preconceito neste País não é só através de cútis, não, da cor da pele de alguém. Dentro desta Casa tem preconceito entre os Deputados. Sr. Presidente, protocolei este Projeto que está aqui em minhas mãos em 25 de outubro de 2011. E, Deputado Zaqueu Teixeira, está parado na Comissão de Constituição e Justiça. E agora eu quero dizer que o nobre Deputado que apresentou em caráter de urgência esse Projeto de cotas, o nosso querido Deputado, nobre e competente Luiz Paulo, que não tem nada a ver com o que estou aqui denunciando. Deputado Dionísio Lins, é de 2013, está aqui, do ano passado, está aqui o projeto, e eu apresentei em 2011 e está por aí sumido, sequer distribuído, parado, e a Ementa, Sr. Presidente diz: “dispõe sobre a reserva de vagas para negros e índios nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos nos quadros permanentes de pessoal do Poder Legislativo do Estado do Rio de Janeiro”. Está aqui parado; está aqui a prova. Quando digo que tem que ter conhecimento, dentro desta Casa, para que alguma coisa aconteça. Se aqui existe a discriminação, imagina lá fora o que acontece. Bote numa fila de banco um branco e um negro e verão que todos vão olhar, indireta ou diretamente, para o negro, sob suspeita (DOERJ, 2014d).

E continua:

Então, Sr. Presidente, o senhor até me desculpe pela forma como estou aqui me desabafando, mas isso é vergonhoso, isso é vergonhoso. Por ordem de alguém, por comando de alguém, desde 2011, parado o Projeto. Sabe, Deputada Rosângela Gomes, é triste, é lamentável. E eu fico imaginando, Deputada, quantos Projetos relevantes tem parados por aí porque alguém mandou falar o seguinte: “Engaveta, guarda”. Desde 2011, esperando oportunidade para que as Comissões, Sr. Presidente, se pronunciassem a respeito do pedido que fiz, de reserva de cotas, para negros e índios. Mas não, nada. E aqui entra um Projeto, volto a repetir, o nobre Deputado Luiz Paulo não tem nada a ver com o Projeto, ele fez a parte dele, e ainda bem que foi atendido. E aí, quando eu digo ao senhor que aqui existe baixo clero, “para com isso, isso é uma besteira, uma bobagem”. Não é, não. Nesta Casa, lamentavelmente, eu estou provando, também tem a tal da discriminação, que é a praga maior no mundo em que vivemos (DOERJ, 2014d).

Nas falas do Deputado Zaqueu, em entrevista concedida à autora, fica expressa a existência de um movimento conservador na Assembleia Fluminense, muito embora a mesma seja pioneira em aprovar projetos com essa temática. Para o

Deputado, a baixa em diligência para as universidades, recomendada pela CCJ quando da emissão de seu parecer no início da tramitação da proposição, por exemplo, é um movimento protelatório, com o intuito de postergar no tempo sua aprovação (Deputado Zaqueu Teixeira, em entrevista concedida a Náthani Siqueira em 08/03/2017). Disserta:

Eu acho que existe esse conservadorismo sim, porque se não tivesse, teria uma tramitação rápida, não teria empecilho para colocar na ordem do dia. Porque tem matérias que são matérias que de fato têm uma polêmica estabelecida, então...e nós conseguimos vencer esse debate através da votação, fazer a aprovação da lei. Porque a lei ela entra em primeira discussão, depois em segunda, recebe emendas, Bolsonaro emendou, derrubamos emenda da CCJ... (Deputado Zaqueu Teixeira, em entrevista concedida a Náthani Siqueira em 08/03/2017).

Pode-se perceber claramente a “não decisão” presente no discurso dos deputados, especialmente na modalidade evitação. É possível inferir então, com base nas falas aqui citadas, que quando um projeto de lei não integra os interesses dos responsáveis por dar andamento ao mesmo, pode estagnar-se por longos períodos de tempo.

3.6.4 A falta de quórum nas sessões

Uma questão que se fez muito presente e se destacou no período em que essa pesquisa foi realizada, foi a falta de quórum em três momentos da discussão do projeto de lei. Nas sessões dos dias 02/09/2014, quando houve breve discussão do projeto e em seguida o deputado Flávio Bolsonaro pediu a verificação de quórum, adiando, portanto, a votação por não estarem presentes o mínimos de deputados necessário para o trâmite; e 11/09/2014 e 24/09/2014, quando não houve nenhuma discussão do projeto, apenas o adiamento, também por falta de quórum.

Os acontecimentos deram ensejo, inclusive, a reportagem no Jornal O Globo, em 21/09/2014, falando sobre o tema e citando a sessão do dia 11/09/2014:

Uma semana depois, o painel indicava 25 presentes, mas a sessão caiu após pedido do deputado Flávio Bolsonaro (PP) de verificação de quórum, antes da votação do Projeto de Lei 694, que trata de cotas para ingresso em cursos de pós-graduação. Meia hora depois do início da sessão, apenas dez estavam no plenário. No dia seguinte, o DO informava que 40 deputados haviam participado da sessão.

— É a segunda vez que estamos aqui, e o projeto não é votado porque os deputados marcam o ponto e desaparecem — reclamou a professora Kely Marques, de 39 anos (O GLOBO, 2014, s.p.).

A reportagem afirma ainda que é um problema recorrente, que acontece há vinte anos, uma vez que é possível que a contagem de deputados presentes se dê por confirmação visual; ou mesmo a presença seja registrada pelo próprio parlamentar a qualquer momento até o final da sessão.

O Deputado, ao ser indagado sobre o principal obstáculo para a aprovação do projeto de lei de sua autoria, afirmou que este era um deles, em suas palavras:

Do [Flavio] Bolsonaro, porque ele pedia a verificação, então quando você pede verificação, você tem que ter 36 parlamentares na sessão. Então a sessão chegou a cair com o pedido de verificação dele, então eu me organizei, para pedir para os deputados ficarem pra gente conseguir fazer a aprovação (Deputado Zaqueu Teixeira, em entrevista concedida a Náthani Siqueira em 08/03/2017).

Verifica-se, portanto, que para a aprovação das proposições no parlamento, é imprescindível a presença mínima dos deputados nas sessões de votação, fato que, para se realizar, em alguns momentos, em semelhança ao Projeto de Lei 694 aqui estudado, é necessária a realização de verdadeiras rodadas de negociação entre os legisladores, como apontou Zaqueu. Nesse diapasão, Kingdon (2014), ao falar sobre o fluxo da política em seu modelo dos Múltiplos Fluxos, deixa muito claro que para esses atores políticos, é imprescindível a formação de coalizões, somando forças com o intuito de fazer germinar suas proposições.

3.7 A CHEGADA DA LEI Nº. 6.914/14 À UENF

Ainda que o objetivo deste trabalho não seja, diretamente, a análise da implementação da norma citada, o que demandaria um tempo para o qual o mestrado apenas não é suficiente, conforme exposto amplamente no decorrer das páginas, pontua-se que traçar brevemente alguns comentários acerca das primeiras impressões da norma na Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF traz uma ferramenta a mais para sua compreensão enquanto política pública.

A escolha por construir tal perspectiva na UENF se dá em razão de a mesma ter sido a primeira universidade estadual a executar o mandamento legislativo, com a inclusão da reserva de vagas ainda em 2014, poucos dias após sua publicação, para os cursos de pós-graduação que se iniciaram em 2015.

Não obstante o processo legislativo da norma estudado tenha se iniciado ainda em 2011, percorrendo seu caminho até a aprovação em 2014 na ALERJ, tem-se que para a UENF, a publicação da medida chegou de forma repentina, como

afirma Nara Gonçalves, assessora da Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-graduação da universidade à época:

Foi muito no susto, de imaginar porque que aquilo estava chegando na pós-graduação. No setor a gente só tinha preocupação de adequar porque o edital tinha que sair, era iminente, foi no mesmo dia. Saiu na sexta e o troço tinha que ser apresentado na segunda, então ninguém parou para analisar (...) (Nara Gonçalves, em entrevista concedida a Náthani Siqueira em 28/03/2017).

Fatos esses que são ratificados pelo ex pró-reitor de pós-graduação, Antonio Amaral, em entrevista concedida à autora deste trabalho. Em suas palavras:

Isso foi por volta de outubro ou novembro, por aí, mais para o final do ano de 2014. Eu estava como Pró-reitor à época e nós recebemos um documento do Diário Oficial do estado, uma publicação que veio lá do GRH, a Gerência de Recursos Humanos daqui, que tem um setor de publicação. Aquele setor quando recebe as publicações do Governo do Estado, ou da ALERJ, que têm atinência à instituição, até mesmo os atos do Reitor, que são as coisas que são publicadas no Diário Oficial, eles são enviados para os setores. E então, assim que foi publicado eles mandaram pra mim na época, aquele documento. E a gente não sabia de nada, nós fomos pegos muito de surpresa, muita surpresa (Antonio Amaral, em entrevista concedida a Náthani Siqueira em 04/04/2017).

As falas dos entrevistados deixam claro, portanto, que apesar de o Deputado Domingos Brazão ter dado seu parecer, na CCJ, para que o projeto fosse remetido às universidades para discussão, o tema só passou a ser de conhecimento da UENF com a publicação da Lei nº. 6.914/14 no Diário Oficial do Estado, o que acaba por seguir a lógica legislativa das demais legislações da mesma espécie, de não incluir as instituições de ensino na discussão da proposição.

O primeiro processo seletivo da UENF no qual se adotou as cotas na pós-graduação teve seu edital publicado em novembro de 2014, pouco antes da Lei nº. 6.914 e para torna-la efetiva, foi necessário ampliar o número de vagas ofertadas nos cursos de mestrado e doutorado da instituição, que passou de 345 para 492, ou seja, um acréscimo de 143 novos postos destinados à ação afirmativa. Apesar do esforço da universidade, no entanto, o número de inscritos ficou muito aquém da oferta, com apenas 23 candidatos. Destes, 20 tiveram a inscrição indeferida por ausência de documentos e três a tiveram deferida. Ao final, apenas ingressaram na pós-graduação como cotistas, levando em consideração todos os programas da universidade, dois alunos, que também foram ouvidos, com o escopo de identificar de que forma os mesmos tomaram conhecimento da reserva de vagas e se

participaram, de alguma maneira, da discussão levantada. Será mantido o sigilo em relação ao nome desses alunos, eis que requisitado pelos mesmos.

O primeiro aluno ouvido, que será chamado de Eduardo, afirmou que apenas teve ciência da possibilidade de concorrer a cotas, quando da leitura do edital. Em suas palavras:

Eu não sabia exatamente que a UENF tinha, isso é um fato curioso. Eu sempre soube que outras universidades tinham, mas não a UENF, e a princípio eu não ia participar das cotas, até eu ler o edital e perceber, constatar que realmente tinha e eu podia participar (Eduardo, em entrevista concedida a Náthani Siqueira em 23/02/2017).

Já Brenda, a segunda aluna entrevistada, fez as mesmas considerações no que diz respeito ao momento que tomou conhecimento de que havia a reserva de vagas nos cursos de pós-graduação da UENF:

Eu soube porque comecei a caçar os editais e tinha um amigo que já estudava aqui, e pelo edital anterior, eu sabia que mais ou menos em outubro abriria, então eu fiquei esperando, quando foi mais ou menos dia 5 abriu, um amigo meu também falou que seria em outubro, aí eu li o edital e vi que tinha a opção de cotas, tanto pra preto, quanto pra indígena, deficiente e filho de militar. Então foi a partir do edital, não teve ampla divulgação, nem em site, nem nada (Brenda, em entrevista concedida a Náthani Siqueira em 11/04/2017).

É necessário salientar uma questão, encontrada em comum, na maioria das entrevistas realizadas, e que aqui torna-se pertinente dar voz, é que a maior parte dos sujeitos ouvidos disseram que a medida afirmativa na pós-graduação traz uma importância sem tamanho para os programas nos quais é aplicada, uma vez que, para eles, tal etapa de ensino tem uma característica que a diferencia das demais, possuindo certo privilégio, e que as cotas seriam capazes de trazer uma nova roupagem, de equidade para o ambiente acadêmico. Destacam-se as falas abaixo:

Infelizmente quem manda nas universidades é a classe eurocêntrica, branca, e vem da tradição do colonialismo e do poderio eurocêntrico. Jamais seria levado a sério a cota para negro ou qualquer outro método de inclusão no mestrado e no doutorado se não fosse essa pressão ferrenha que estabelecemos ali (Frei David Santos, em entrevista concedida a Náthani Siqueira em 16/02/2017).

A cota abre espaço para quem não é do meio, então coloca a zona de conforto deles em zona de risco. Começa a sair do controle quem está entrando. (...) É uma elite. O programa de pós-graduação pra mim se resume em elite (Eduardo, em entrevista concedida a Náthani Siqueira em 23/02/2017).

Eu acho que essa lei do Pezão assustou, mas eu achei boa. Porque ela quebra esse estigma que a pós-graduação tem de um mais, sabe?! "Eu sou

o bom, eu não vou entrar por aquilo”: Eu ouvi isso de aluno. Eu disse assim: “Cara você pode entrar por cota, você vem de escola pública”, “Não, mas eu quero entrar por mérito”, como se fosse demérito entrar por cota, e isso é uma coisa...assim, agora eu estou longe, não sei o que foi feito com isso. (...) A pós-graduação sempre foi elitizada, eu espero que se abra (Nara Gonçalves, em entrevista concedida a Náthani Siqueira em 28/03/2017).

Eu acho que a pós-graduação tem um quê de elitismo. Eu não sei até onde esse quê de elitismo ele poderia interferir em um processo de não aceitação de uma lei de cotas. Eu estou dizendo isso pra você de uma forma bem própria, agora, o que se percebe, é que só trouxe benefícios, e que você não tira em momento nenhum o mérito, o aluno que entra por cotas ou pela forma ampla, ele vai passar pelos mesmos processos. Aliás, quem entra por cotas tem muito mais trabalho, porque tem que provar, toda aquela documentação (Antonio Amaral, em entrevista concedida a Náthani Siqueira em 04/04/2017).

Então quando eu enxergo a cota, embora o senso comum vai dizer que a cota é para desmerecimento, mas a cota é pra mostrar que esse povo foi importante e a gente tem que pagar de alguma forma, existe sim uma dívida histórica com essa população, com essa minha população. Se não foi paga quando eles foram livres, que seja pago hoje, trezentos anos depois, tem que ser pago em algum momento, e acho que a cota na pós-graduação, é o momento de você mostrar, porque quando você vai para congresso, quantos pretos você vê lá como congressistas? Quantos pretos você vê defendendo o mestrado? (Brenda, em entrevista concedida a Náthani Siqueira em 11/04/2017).

Em um contexto, também de inclusão, ressalta-se a diferença, entre a Lei nº. 6.914/14 e a Lei nº. 5.346/08, que rege as cotas nos cursos de graduação, que se consubstancia no fato de que embora esta última estabeleça, em seu art. 3º, uma série de medidas para assegurar a permanência do aluno cotista na universidade, aquela mais atual assim não o faz. Teixeira apontou que a ausência de um dispositivo que preveja o pagamento, por exemplo, de bolsas aos estudantes pós-graduandos cotistas se deve ao fato de que ele não recebeu nenhuma demanda nesse sentido e que, caso acontecesse, estaria disposto a propor uma alteração na legislação. Também sobre isso, os dois alunos ouvidos ressaltaram:

A cota é só pra pessoa entrar se eu sou cotista, eu não tenho vergonha disso, porque eu venho lutando desde muito cedo pra conseguir meu estudo e pra eu chegar na universidade, na pós-graduação, (...) isso mostra pra eles que eu não tenho condições. Eu fui o último a ter a aprovação da bolsa, então todos os benefícios que eu deveria ter eu não tive (Eduardo, em entrevista concedida a Náthani Siqueira em 23/02/2017).

Quando eu descobri que eu era cotista, falei: gente, não alterou em nada, não é que não alterou, a cota na pós-graduação te dá o acesso, mas não te dá a permanência. Eu tinha a bolsa porque eu passei em segundo lugar, mas talvez se eu fosse uma cotista de décimo lugar, eu não tivesse bolsa. Até que aqui na UENF quase todo mundo ganha bolsa, ne que seja FAPERJ, mas em nível de outras pós-graduações, que eu não sei também como funciona, se você dá acesso, a permanência também atrapalha,

porque como é que você vai para congresso? (Brenda, em entrevista concedida a Náthani Siqueira em 11/04/2017).

Percebe-se, portanto, que a reserva de vagas, ainda que inicialmente restrita às universidades estaduais do Rio de Janeiro, é a expressão de um movimento contínuo em busca de equidade, que se estende também para o ambiente acadêmico. E assim como as cotas na graduação, quando de seu surgimento, ainda no ano de 2000, o caminho pode ser dificultoso, com a necessidade de aprimorar-se a política, mas a expectativa dos atores aqui apresentados é a de que a ação traga a oportunidade de ter uma universidade viva, heterogênea e que confira mais igualdade social, também na pós-graduação.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como intuito analisar a Lei Estadual nº. 6.914/14 do Rio de Janeiro à luz do que se denomina Ciclo de Políticas Públicas, um esquema heurístico que demonstra de forma pedagógica as fases de formação de uma política pública. Assim, ainda que se tenha consciência de que o tema não foi esgotado, um estágio de formação de conhecimento foi atingido, de forma que pode-se perceber que quando uma norma é promulgada pela respectiva casa legislativa, um longo caminho foi percorrido até ali, envolvendo vários atores em diversos momentos de sua elaboração.

O sistema de cotas não é uma novidade para a sociedade do estado do Rio de Janeiro, que já tem em seu ordenamento jurídico uma regulação do tema desde a primeira lei afirmativa aprovada em 2000, a Lei nº. 3.524, que contemplou alunos egressos de escolas públicas municipais e estaduais. Desde então, várias outras normativas com o mesmo viés passaram pelo crivo dos deputados estaduais na Assembleia Legislativa, obtendo-se, como produto legislativo, outras oito leis, que albergavam a reserva de vagas em searas distintas, desde em concursos públicos às universidades.

Estudar, portanto, as questões políticas que envolvem a lei aqui em voga, trouxe a necessidade de compreender de que maneira e em quais contextos essa medida afirmativa materializada no sistema de cotas foi concebida para todos os grupos por ela contemplados. Assim, foi possível entender que muito embora uma gama de movimentos sociais viesse há décadas lutando por um espaço neste Brasil tão desigual, a intervenção estatal é a mais importante barreira transposta para que grupos segregados comecem a ser ouvidos. Portanto, a implantação de programas de governo com finalidade equitativa, bem como a aprovação de um conjunto de normas nesse sentido possibilitou que uma nova realidade se mostrasse, incluindo pessoas que antes eram marginalizadas. Assim, ao longo dos anos, a universidade foi ganhando uma face mais heterogênea e hoje, embora não tenha sido alcançada ainda a igualdade plena, tão almejada, incontestavelmente alguns muitos passos foram dados nesse sentido.

E é justamente por políticas como essa possibilitarem uma mudança tão significativa na estrutura dos ambientes nos quais se aplica, é que se faz importante entender sua gênese, e quais são as pessoas e os métodos que dão seu contorno.

Tratou-se, pois, de explicitar o processo de construção das políticas públicas, dando ênfase ao modelo de formação cíclico, que pondera a existência de sete etapas de concepção de uma política, quais sejam: identificação de um problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Apreende-se, pois, que esse processo não é rígido e também não o são suas fases, podendo em alguns casos, se dar de maneira diversa daquela conceitualmente formulada, como por exemplo, nos casos em que um problema é mitigado com base em uma solução que não foi para ele construída, mas aproveitada de um momento anterior. É importante destacar que dessas etapas participa um conjunto de instituições que são capazes de determinar as regras do jogo e a movimentação de atores, que podem ter relação direta com o governo ou não, que desempenharão seus papéis de acordo com o momento em que se encontram, bem como com o poder de barganha de possuem.

Assim, cada um desses personagens está disposto em um lugar na arena, medindo ou somando forças para alcançarem seus intentos, seja no sentido de aprovar ou bloquear o surgimento de uma política. Evidencia-se, neste caso, a formação de coalizões entre atores políticos, a pressão realizada por movimentos sociais, o poder da mídia na veiculação de informações contra ou a favor de determinada medida, dentre outros. É com base nessas relações de poder e informação que uma política pode alcançar a agenda governamental e depois, sobrevivendo ao processo de seleção das alternativas disponíveis, chegar também à de decisão, e a partir de então, passar a tomar corpo.

Com a Lei nº. 6.914/14, objeto deste trabalho, não foi diferente. Em entrevista realizada com o Deputado Zaqueu Teixeira, proponente da medida, este afirmou que em 2011 era filiado ao PT, partido que possui um movimento jovem de forte atuação no cenário social, composto, especialmente por estudantes. Foi justamente no seio deste braço do Partido dos Trabalhadores que nasceu a demanda feita ao parlamentar. O fato de que alguns grupos de alunos saíam da graduação e não conseguiam se inserir nos cursos de pós-graduação era, inicialmente, uma condição, eis que apenas percebido pela sociedade; passando à condição de problema, quando o deputado se interessou pela questão. Assim, dentre as tantas alternativas que poderiam ser escolhidas para resolver o problema, optou-se pelo sistema de reserva de vagas. Pontua-se, portanto, que essa era uma solução que já havia sido

utilizada em vários outros momentos da história fluminense, como citado anteriormente. Fez-se, na prática, o que os teóricos Cohen, March e Olsen (1972) denominaram de Teoria da Lata de Lixo ou no inglês, *garbage can*, que destaca a possibilidade de uma solução ser reutilizada, reciclada ao longo do tempo.

Não obstante, os primeiros passos da norma, que nasceu sob o nome de Projeto de Lei nº. 694, foram lentos. Sua proposição, feita na ALERJ em 04 de agosto de 2011 foi o único movimento no processo legislativo consequente até ser encaminhado para a CCJ, em 15 de outubro de 2013, ou seja, mais de dois anos depois. A demora no avanço pode ser justificada por três fatores principais: o jogo de interesses políticos, no qual o *lobby* é feito intensamente por parte dos defensores de uma política pública para que esta seja aprovada, em contrapartida com a posição de inércia tomada por outros atores, configurando-se no que aqui se entendeu por não-decisão, quer dizer que, no parlamento, algumas questões são evitadas, até que na mobilização de esforços e de poder, podem, finalmente voltar a caminhar; e por fim, o conservadorismo que assola a Casa Legislativa estadual, a despeito de a mesma ter sido pioneira mais de uma vez na emergência de leis nesse mesmo viés.

É salutar advertir que além do deputado Zaqueu Teixeira e do movimento estudantil do PT, também participou do desenvolvimento da Lei de Cotas na pós-graduação, uma organização não governamental de expressão marcante quando se fala em cotas neste país. A EDUCAFRO integra o Movimento Negro brasileiro e vem travando há muito batalhas em prol da igualdade social, estando presente nas discussões políticas sobre ações afirmativas de reserva de vagas desde 1999, sendo fundamental para sua emergência enquanto política de governo no Rio de Janeiro. No que tange especificamente ao momento que aqui se perfaz, a EDUCAFRO participou, junto com o parlamentar proponente, dos debates na Assembleia Legislativa, bem como na barganha política para ter aprovado o projeto.

Curiosamente, as universidades diretamente envolvidas com a causa: UENF, UERJ e UEZO, não foram chamadas ao debate, havendo apenas um parecer da CCJ pela remessa do tema para as mesmas, que, no entanto, foi derrubado em votação pelos deputados, o que acabou indo ao encontro do acontecido nas demais leis com a mesma natureza, já que as instituições de ensino também não se integraram à contenda. Para Zaqueu Teixeira, a sugestão nada mais foi do que uma tentativa de protelar ainda mais a votação do projeto. Em relação especificamente à

chegada da medida na UENF, realidade mais próxima desta pesquisa, pode-se perceber que a universidade não conhecia a proposição, que quando de sua aprovação, foi recebida com grande surpresa não apenas pelo corpo burocrático, mas também pelos candidatos que participaram do primeiro processo seletivo que contemplou a modalidade, como puderam confirmar os entrevistados ouvidos para este trabalho.

O processo de negociação para ver nascer a norma foi longo, isso porque, desde a primeira votação em plenário, no dia 02 de setembro de 2014, até sua aprovação de fato, em 15 de outubro do mesmo ano, foram feitos três adiamentos do certame por falta de quórum, quer dizer que não havia no expediente do dia, o número mínimo de deputados para deliberar sobre a matéria. Coloca-se em destaque a atuação do deputado Flávio Bolsonaro, nesse sentido, que em mais de uma oportunidade procedeu com o pedido de verificação de votação, o que, ponderou o deputado autor em entrevista, foi a maior dificuldade no desenrolar legislativo.

Uma questão de muito interesse surgiu analisando-se o trâmite da lei na ALERJ, em relação ao tempo decorrido entre a proposição, em 2011 e a aprovação, em 2014, mais de três anos depois. Como já explicitado anteriormente, a demora no avanço do projeto na Casa deu-se por algumas razões peculiares, no entanto, restava descobrir o porquê de praticamente todo o processo legislativo ter-se decorrido apenas em 2014. A hipótese ventilada era a de que em razão das eleições para o Legislativo, o ano de 2014 abriu o que Kingdon (2014) chamou de janela de oportunidade, momento em que há terreno fértil para o surgimento de novas políticas públicas. O fato foi confirmado pelo Deputado Zaqueu, que ressaltou que as matérias deliberadas na Assembleia dependem também do interesse do presidente da casa, destarte, a negociação política torna-se mais eficaz em momentos próximos aos pleitos eleitorais, especialmente porque medidas como a aprovada já haviam sido promulgadas preteritamente, alcançando em suas avaliações resultados muito positivos, como o foram as cotas adotadas para os cursos de graduação das universidades do estado, que deixaram clara a possibilidade de inclusão dos grupos contemplados, sem atingir, sequer minimamente, a qualidade do ensino ofertado, como amplamente divulgado por diversos estudos, feitos nas instituições de ensino do estado.

Conclui-se, portanto, que embora o Rio de Janeiro tenha criado uma tradição em aprovar leis que versem sobre a reserva de vagas nas universidades estaduais, ainda persevera certo conservadorismo na Assembleia Legislativa, com forte influência de interesses políticos, o que leva à ponderação de que à margem de todas as normas já promulgadas, ainda não há uma política de estado formada, constituindo-se apenas em algumas pautas de governo, que conseguem ganhar força na medida em que a barganha de poder é realizada, bem como têm mais probabilidade de emergência em determinados momentos, quando os fluxos delineados por Kingdon (2014) convergem, como é o caso do ano eleitoral. Tudo isso, no entanto, de forma alguma desmerece o intento dos atores de dar vida a políticas afirmativas como as cotas, seja em que âmbito for, eis que se não pela imposição legal, ainda que de forma embrionária buscando a reconstrução do senso comum acerca da discriminação, a persecução da equidade na sociedade em que vivemos pode não dar frutos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALERJ. **Resolução nº. 810 de 12 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre o regimento interno da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1997. Disponível em:

<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bc008ecb13dcfc6e03256827006dbbf5/4da54d83c43b5f0203256900006a769c?OpenDocument>>. Acesso em 20 de dezembro de 2016.

_____. **Parecer da Comissão de Constituição e Justiça ao Projeto de Lei nº 694/2011 em 15 de outubro de 2013**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1115.nsf/e00a7c3c8652b69a83256cca00646ee5/5f6d22a781ed1b7c832578e3006af0f5?OpenDocument>>. Acesso em 05 de setembro de 2014.

_____. **Emendas de plenário, em tramitação ordinária, em 1ª discussão, ao projeto de lei nº 694/2011, de autoria do deputado Zaquie Teixeira em 30 de abril de 2014**. Rio de Janeiro, 2014a. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1115.nsf/e00a7c3c8652b69a83256cca00646ee5/b199a8a9d327d22583257ccc006b8fb7?OpenDocument>>. Acesso em 05 de outubro de 2014.

_____. **Parecer da Comissão de Constituição e Justiça às emendas de plenário ao projeto de lei nº 694/2011 em 06 de junho de 2014**. Rio de Janeiro, 2014b. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1115.nsf/e00a7c3c8652b69a83256cca00646ee5/6ef881c83af04d7e83257ced00577976?OpenDocument>>. Acesso em 05 de outubro de 2014.

_____. **Sessão Legislativa Ordinária de 30 de abril de 2014 em vídeo, Plenário Plínio Barbosa**. Duração: 1º23'18". Rio de Janeiro, 2014c.

_____. **Sessão Legislativa Ordinária de 02 de setembro de 2014 em vídeo, Plenário Plínio Barbosa**. Duração: 1º32'46". Rio de Janeiro, 2014d.

_____. **Sessão Legislativa Ordinária de 07 de outubro de 2014 em vídeo, Plenário Plínio Barbosa**. Duração: 1º19'59". Rio de Janeiro, 2014e.

_____. **Sessão Legislativa Ordinária de 15 de outubro de 2014 em vídeo, Plenário Plínio Barbosa**. Duração: 1º37'14". Rio de Janeiro, 2014f.

_____. **Conhecendo o Processo Legislativo**. Rio de Janeiro, 2016a. Disponível em: <http://www2.alerj.rj.gov.br/center_proc_oque.htm>. Acesso em 20 de dezembro de 2016.

_____. **Comissões: o que são**. Rio de Janeiro, 2016b. Disponível em: <http://www2.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=60>. Acesso em 20 de dezembro de 2016.

_____. **Deputados: Ficha completa**. Rio de Janeiro, 2016c. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br/Deputados/PerfilDeputado/336?Legislatura=18>>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

AMARAL, Shirlena C. S. **O acesso do negro às instituições de ensino Superior e a política de cotas: possibilidades e limites a partir do caso UENF**. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Programa de Pós Graduação em Políticas Sociais – PPGPS, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, 2006.

AMARAL, Shirlena Campos de Souza; MELLO, Marcelo Pereira de. Políticas Públicas de Acesso ao Ensino Superior: avançando na Análise da Política de Cotas com a utilização do Enem/Sisu na UENF. **Revista interscienceplace**, Edição 25, volume 1, artigo nº 3, Abril/Junho 2013.

AZEVEDO, Celia Marinho de. Cota racial e Estado: abolição do racismo ou direitos de raça?. São Paulo: **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 121, jan./abr. 2004.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. Decisions and nondecisions: an analytical framework. **American Political Science Review**, v. 57, nº. 3, p. 632-642, 1963.

BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria; REZENDE, Monica de. **A ideia de ciclo na análise de políticas públicas**. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria. Caminhos para análise das políticas de saúde, 2011. p.138-172.

BATISTA, Rafael. **Cotas em universidades estaduais**. 2015. Disponível em: < <http://vestibular.mundoeducacao.bol.uol.com.br/cotas/sistema-cotas-universidades-estaduais.htm>>. Acesso em 12 de julho de 2016.

BERGAMASCHI, Maria Aparecida; KURROSCHI, Andreia Rosa da Silva. Estudantes indígenas na ensino superior: o programa de acesso e permanência na UFRGS. **Políticas Educativas**, Porto Alegre, v. 6, n.2, p. 1-20, 2013.

BEZERRA, Teresa Olinda Caminha; GURGEL, Claudio. A Política Pública de Cotas em Universidades, Desempenho Acadêmico e Inclusão Social. **SBIJ**, nº 09, agosto de 2011.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Vol. 2. Brasília: Editora Unb, 2002.

BOGDAN, Robert C.; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação Qualitativa em Educação: Uma introdução à teoria e aos métodos**. Portugal: Porto Editora, 1994.

BRANDÃO, Carlos da Fonseca. **As cotas na universidade pública brasileira: será esse o caminho?**. Autores associados, São Paulo, 2005.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Paula Niedhardt. O Processo de Agenda-Setting para os Estudos das Políticas Públicas. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, edição nº 06, 1º Semestre de 2015.

BRASIL. **Decreto Imperial nº. 1.428 de 12 de setembro de 1854**. Crea nesta Côrte hum Instituto denominado Imperial Instituto dos meninos cegos. Rio de Janeiro, 1854. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1428-12-setembro-1854-508506-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 13 de julho de 2016.

_____. **Lei nº. 1.147 de 25 de junho de 1950**. Estabelece medidas de amparo e assistência aos ex-combatentes. Rio de Janeiro, 1950. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1147-25-junho-1950-363399-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em 15 de julho de 2016.

_____. **Lei nº. 4.024 de 20 de dezembro de 1961**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1961. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm>. Acesso em 13 de julho de 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 13 de julho de 2016.

_____. **Política Nacional de Educação Especial - Educação Especial: um direito assegurado.** Livro 1. Brasília: MEC/SEE, 1994.

_____. **Lei nº. 9.394 de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>>. Acesso em 14 de julho de 2016.

_____. **Aviso circular nº. 277 de 1996.** Brasília: MEC, 1996b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/aviso277.pdf>>. Acesso em 13 de julho de 2016.

_____. **Decreto nº 1.904 de 13 de maio de 1996.** Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. Brasília, 1996c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1904.htm>. Acesso em 15 de janeiro de 2016.

_____. **Portaria nº. 1.679 de 2 de dezembro de 1999.** Dispõe sobre requisitos de acessibilidade de pessoas portadoras de deficiências, para instruir os processos de autorização e de reconhecimento de cursos, e de credenciamento de instituições. Brasília: MEC, 1999. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/c1_1679.pdf>. Acesso em 13 de julho de 2016.

_____. **Lei nº. 10.098 de 19 de dezembro de 2000.** Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10098.htm>. Acesso em 13 de julho de 2016.

_____. **Portaria nº. 3.284 de 7 de novembro de 2003.** Dispõe sobre requisitos de acessibilidade de pessoas portadoras de deficiências, para instruir os processos de autorização e de reconhecimento de cursos, e de credenciamento de instituições. Brasília: MEC, 2003. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/port3284.pdf>>. Acesso em 13 de julho de 2016.

_____. **Lei nº. 11.096 de 13 de janeiro de 2005.** Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2005/lei-11096-13-janeiro-2005-535381-norma-actualizada-pl.html>>. Acesso em 14 de julho de 2015.

_____. **Programa Brasil, gênero e raça.** Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2006.

_____. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva.** Brasília, MEC/SECADI, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16690-politica-nacional-de-educacao-especial-na-perspectiva-da-educacao-inclusiva-05122014&Itemid=30192>. Acesso em 13 de julho de 2016.

_____. **Decreto nº. 6.949 de 25 de agosto de 2009.** Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Brasília, 2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm>. Acesso em 13 de julho de 2016.

_____. **Decreto nº 6.872 de 4 de junho de 2009.** Aprova o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PLANAPIR, e institui o seu Comitê de Articulação e Monitoramento.

Brasília, 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6872.htm>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2016.

_____. **Cartilha do Censo 2010: Pessoas com deficiência.** Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência; Coordenação-Geral do Sistema de Informações sobre a Pessoa com Deficiência, 2012.

_____. **Decreto nº. 7.612 de 17 de novembro de 2011.** Institui o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Plano Viver sem Limite. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7612.htm>. Acesso em 14 de julho de 2016.

_____. **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, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm>. Acesso em 14 de julho de 2016.

_____. **Ensino superior registra mais 7,3 milhões de estudantes.** Brasília, 2013. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/educacao/2014/09/ensino-superior-registra-mais-de-7-3-milhoes-de-estudantes>>. Acesso em: 13 de julho de 2016.

_____. **Lei nº. 13.005 de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em 14 de julho de 2016.

_____. **Lei 12.990 de 9 de junho de 2014.** Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília, 2014b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2016.

_____. Congresso Nacional. **Projeto de Lei nº. 485/2015.** Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para estabelecer reserva de vagas destinadas a pessoas com deficiência nos concursos seletivos para ingresso em cursos de instituições federais de ensino superior e de ensino técnico de nível médio. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=339E02DB29C35368BF2211BA77BAC077.proposicoesWeb?codteor=1303739&filename=PL+485/2015>. Acesso em 14 de julho de 2016.

_____. **Programa Incluir.** Brasília: MEC, 2016a. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/programa-incluir>>. Acesso em 13 de julho de 2016.

_____. **Lei nº. 13.409 de 28 de dezembro de 2016.** Altera a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino. Brasília: 2016b. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13409.htm>. Acesso em 02 de maio de 2017.

_____. **Portaria Normativa nº. 13 do Ministério da Educação.** Dispõe sobre a indução de Ações Afirmativas na Pós-Graduação, e dá outras providências. Brasília: MEC, 2016c.

CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Redes e Governança das Políticas Públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas CEAG/UnB**, Brasília, Ano 1, ed. 01, jul. 2013.

CAMPOS, Luiz Augusto; FERES JR., João; DAFLON, Verônica Toste. Administrando o debate público: O Globo e a controvérsia em torno das cotas raciais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº11. Brasília, maio - agosto de 2013, pp. 7-31.

CAPELLA, Ana Paula Niedhardt. **Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas**. in XXIX Encontro Anual da ANPOCS, GT19 - Políticas Públicas, Agosto de 2005.

_____. **A política de acesso à agenda governamental**. São Paulo: UNESP, 2012.

CAPELLA, Ana Paula Niedhardt; SOARES, Alessandra Guimarães; BRASIL, Felipe Gonçalves. **Pesquisa em políticas públicas no Brasil: um mapeamento da aplicação de modelos internacionais recentes na literatura nacional**. IX Encontro da ABCP, Brasília, 04 a 07 de agosto de 2014.

CICONELLO, Alexandre. **A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil**. In *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World*, Oxfam International, 2008.

COBB, Roger; ROSS, Marc. Cultural Strategies of Agenda Denial. **Lawrence**, University Press of Kansas, 1997.

COHEN, Michael Dean; MARCH, James Gardner; OLSEN, Johan. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, Vol. 17, nº. 1, p. 1-25, March.,1972.

COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de informação legislativa**. A. 35, Nº. 138, Brasília: abril/jun. 1998.

DAHL, Robert. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

DA MATTA, Roberto. **Relativizando: uma introdução à antropologia social**. Petrópolis: Vozes, 1981.

DOERJ. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 03 de setembro de 2014**. Rio de Janeiro, 2014a. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOERJ/2014/09/03>>. Acesso em 07 outubro de 2017.

_____. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 12 de setembro de 2014**. Rio de Janeiro, 2014b. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOERJ/2014/09/12>>. Acesso em 07 outubro de 2017.

_____. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 08 de outubro de 2014**. Rio de Janeiro, 2014c. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOERJ/2014/10/08>>. Acesso em 07 outubro de 2017.

_____. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 12 de março de 2014**. Rio de Janeiro, 2014d. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOERJ/2014/03/12>>. Acesso em 07 outubro de 2017.

ESTADÃO. **Garotinho é candidato (informal) do PSB a presidente**. Reportagem publicada em 22 de fevereiro de 2001. Disponível em:

<<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,garotinho-e-candidato-informal-do-psb-a-presidente,20010222p35463>>. Acesso em 02 de maio de 2017.

FAEDICH. **Estatuto Social. 6º. Cartório Oficial de Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica de São Paulo/SP**. Registrado em 05 de abril de 2014. Disponível em: <<https://www.educafro.org.br/site/wp-content/uploads/2015/05/Estatuto-2014.pdf>>. Acesso em 05 de dezembro de 2016.

FERES JR., João; DAFLON, Verônica Toste; CAMPOS, Luiz Augusto. Ação afirmativa, raça e racismo: uma análise das ações de inclusão racial nos mandatos de Lula e Dilma. **Revista de C. Humanas**, Viçosa, v. 12, n. 2, p. 399-414, jul./dez. 2012.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, 2000.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GORMLEY, William T. Regulatory Issue Networks in a Federal System. **The University of Chicago Press - Polity**: Vol. 18, No. 4 (Summer, 1986), pp. 595-620.

IBGE. **Censo demográfico 2010: características gerais dos indígenas**. Rio de Janeiro: 2010. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/95/cd_2010_indigenas_universo.pdf>. Acesso em 14 de julho de 2016.

INEP. **Censo da Educação Superior 2011**. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/sinopses_estatisticas/sinopses_educacao_superior/sinopse_educacao_superior_2011.zip>. Acesso em 14 de julho de 2016.

_____. **Censo da Educação Superior 2014**. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/sinopses_estatisticas/sinopses_educacao_superior/sinopse_educacao_superior_2014.zip>. Acesso em 14 de julho de 2016.

IPEA. **Planejamento e Gestão governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs no Rio de Janeiro**. IPEA, 2015.

JACCOUD, Luciana. **O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial**. In THEODORO, Mário (org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição*. IPEA, Brasília, 2008.

JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **Desigualdades Raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental**. IPEA, Brasília, 2002.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd ed. Pearson Education, Edinburgh: 2014.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

LASSWELL, H. **The Policy Orientation**. In LERNER, D.; LASSWELL H. *The policy sciences: recent developments in scope and method*. Stanford, Stanford University Press, 3-15. 1951.

LEVI, Margaret. Uma lógica da mudança Institucional. **DADOS, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 34, nº. 1, 1991, p. 79-99.

LEWER, Laura. **Cotas sociais em universidades têm 54% de aprovação, diz pesquisa**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/cotas-sociais-em-universidades-tem-54-de-aprovacao-diz-pesquisa.ghtml>>. Acesso em 21 de julho de 2016.

LIMA, Antonio Carlos de Souza. **Educação superior para indígenas no Brasil: sobre cotas e algo mais**. Seminário Formação Jurídica e Povos Indígenas Desafios para uma educação superior: março de 2007, Belém. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/juridico/documentos/textoAntonio.pdf>>. Acesso em 14 de julho de 2016.

LIMA, Luciana Leite. Análise de políticas públicas: considerações sobre a utilidade da perspectiva neo-institucional e do conceito de autonomia relativa do estado. **Revista Sociais e Humanas**, v. 19, nº. 2, 2006.

LOWI, T.. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, 1964, p. 677-715.

MAGGIE, Yvonne; FRY, Peter. A reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras. **Revista Enfoques**, Rio de Janeiro, vol. 1, nº 1, 2002, pp. 93-117.

MAÑAS, Antonio Vico; MEDEIROS, Eptácio Ezequiel. Terceiro setor: Um estudo sobre a sua importância no Processo de desenvolvimento socioeconômico. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, João Pessoa, v. 2, n. 2, p. 15-29, jul./dez. 2012.

MARTINS, Diléia Aparecida; LEITE, Lúcia Pereira; LACERDA, Cristina Broglia Feitosa de. Políticas públicas para acesso de pessoas com deficiência ao ensino superior brasileiro: uma análise de indicadores educacionais. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.23, n. 89, p. 984-1014, out./dez. 2015.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. **Dimensão Jurídica das Políticas Públicas**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2002.

MEC. **Faculdade oferece cursos de licenciatura em Mato Grosso**. Brasília, 10 de janeiro de 2012. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/institucional/quem-e-quem/206-noticias/1084311476/17362-faculdade-oferece-cursos-de-licenciatura-em-mato-grosso>>. Acesso em 14 de julho de 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social**. In MINAYO, Maria Cecília de Souza. Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade. 21ª ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação Afirmativa: História e debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, p. 197-217, novembro/2002.

MOREIRA, Hélvio Feliciano; MICHELS, Luciano Rhinow; COLOSSI, Nelson. Inclusão educacional para pessoas Portadoras de deficiência: Um compromisso com o ensino superior. **Revista Escritos sobre Educação**. Ibité, v.5, n.1, p.19-25, jan.-jun. 2006.

MOREIRA, Laura Ceretta. Acesso e permanência de pessoas com necessidades especiais no Ensino Superior. Entrevistador: Maria José Baldessar. **Revista Ponto de Vista**, Florianópolis, n. 10, p. 11-17, 2008.

MOURA, Thiago Luiz de. **Políticas públicas na educação superior para povos indígenas no Brasil: consequências para a identidade.** 2013. Disponível em: <<http://www.facel.com.br/pesquisa/POL%C3%8DTICAS%20P%C3%9ABLICAS%20NA%20EDUCA%C3%87%C3%83O%20SUPERIOR%20PARA%20POVOS%20IND%C3%8DGENAS%20NO%20BRASIL%20-%20CONSEQU%C3%8ANCIAS%20PARA%20A%20IDENTIDADE.pdf>>. Acesso em 14 de julho de 2016.

NETO, Otávio Cruz. **O trabalho de campo como descoberta e criação.** In MINAYO, Maria Cecília de Souza. Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade. 21ª ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

NOGUEIRA, Oracy. **Tanto preto quanto branco: estudos de relações raciais.** São Paulo: Editora Queiroz, 1985.

PAULA, Luiz Roberto de; VIANNA, Fernando de Luiz Brito. **Mapeando políticas públicas para povos indígenas.** Rio de Janeiro: Contracapa, 2011.

PDT. Ideologia. 2017. Disponível em: <<http://www.pdt.org.br/index.php/o-pdt/ideologia/>>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

PERIA, Michelle. **Ação afirmativa: um estudo sobre a reserva de vagas para negros nas universidades públicas brasileiras: O caso do Estado do Rio de Janeiro.** Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Programa de Pós Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.

PRATEANO, Vanessa Fogaça. **Cotas sociais têm mais apoio popular do que as raciais.** 2013. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/cotas-sociais-tem-mais-apoio-popular-do-que-as-raciais-bmouv15e0zyjkuphxdcpgf5la>>. Acesso em 20 de julho de 2016.

PT. **Nossa História.** Disponível em: <<http://www.pt.org.br/nossa-historia/>>. Acesso em 22 de março de 2017.

RAEDER, Savio. CICLO DE POLÍTICAS: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, Vol. VII nº. 13, P. 121-146, jan/jun 2014.

REDE AÇÃO AFIRMATIVA. **Rede Ação Afirmativa: Norte, Centro Oeste, Nordeste, Sudeste, Sul.** 2016. Disponível em: <<http://www.redeacaoafirmativa.ceao.ufba.br/index.php/rede/lista/s>>. Acesso em 12 de julho de 2016.

RIO DE JANEIRO. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 05 de outubro de 1989.** Rio de Janeiro, 1989. Disponível em: <<http://www.amperj.org.br/store/legislacao/constituicao/cejrj.pdf>>. Acesso em 06 de janeiro de 2017.

_____. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei nº. 88 de 11 de fevereiro de 1999.** Dispõe sobre a instituição de cota mínima de 20% das vagas das instituições públicas de ensino médio e superior para alunos que pertençam a setores etno-raciais historicamente discriminados. Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro99.nsf/57b07275a3e4c007832567040007cc4d/7298138b15422072032567230072851e?OpenDocument#_Section1>. Acesso em 09 de janeiro de 2017.

_____. **Lei nº. 3.524 de 28 de dezembro de 2000.** Dispõe sobre os critérios de seleção e admissão de estudantes da rede pública estadual de ensino em universidades públicas estaduais e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2000a. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/69d90307244602bb032567e800668618/92c5d19ef1ca546032569c40069afa7?OpenDocument>>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

_____. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei nº. 1.653 de 30 de junho de 2000.** Dispõe sobre os critérios de seleção e admissão de estudantes da rede pública estadual de ensino em universidades públicas estaduais e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2000b. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro99.nsf/d61c4dc8418f55d1832567040007cc4b/b84f5dae0614d9350325691100777a9d?OpenDocument&ExpandSection=-1>>. Acesso em 03 de setembro de 2014.

_____. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei nº. 2.490 de 2001.** Rio de Janeiro, 2001a. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro99.nsf/d1b99e6346101855832567040007dd94/2454731834f6041503256ab80071289d?OpenDocument>>. Acesso em 21 de julho de 2016.

_____. **Lei nº. 3.708 de 09 de novembro de 2001.** Institui cota de até 40% (quarenta por cento) para as populações negra e parda no acesso à Universidade do Estado do Rio de Janeiro e à Universidade Estadual do Norte Fluminense, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2001b. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25571cac4a61011032564fe0052c89c/827dde52958a6dd203256b030063db70?OpenDocument>>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

_____. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei nº. 2.319 de 13 de junho de 2001.** Rio de Janeiro, 2001c. Dispõe sobre a reserva 10% das vagas em todos os cursos das universidades públicas estaduais a alunos portadores de deficiência. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro99.nsf/d21d93f522ea8969032566f6004e6bff/c11e30d7c51c941a03256a6f00587ae8?OpenDocument>>. Acesso em 17 de janeiro de 2017.

_____. **Decreto nº. 31.468 de 04 de julho de 2002.** Regulamenta a implantação do Sistema de Acompanhamento do Desempenho dos Estudantes do Ensino Médio mantido pelo poder público e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <<http://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/148386/decreto-31468-02>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2016.

_____. **Lei nº. 4.061 de 02 de janeiro de 2003.** Dispõe sobre a reserva 10% das vagas em todos os cursos das universidades públicas estaduais a alunos portadores de deficiência. Rio de Janeiro, 2003a. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/9bb31eb047bb9a6083256ca300534310?OpenDocument>>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

_____. **Lei nº. 4.151 de 4 de setembro de 2003.** Institui nova disciplina sobre o sistema de cotas para ingresso nas universidades públicas estaduais e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2003b. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/e9589b9aab9cac8032564fe0065abb4/e50b5bf653e6040983256d9c00606969?OpenDocument>>. Acesso em 14 de julho de 2016.

_____. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei nº. 506 DE 2003.** Rio de Janeiro, 2003c. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro0307.nsf/6b8b30130497e5d0832566ec0018d81f/0e59d822ac87db2c83256d580067c57b?OpenDocument>>. Acesso em 21 de julho de 2016.

_____. **Lei nº. 5.074 de 14 de julho de 2007.** Altera a lei nº 4151, de 04 de setembro de 2003. Rio de Janeiro, 2007a. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/59b59003123eb2c08325733a006eb097?OpenDocument>>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

_____. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei nº. 170 de 2007.** Rio de Janeiro, 2007b. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro0711.nsf/f4b46b3cdbba990083256cc900746cf6/b6e04d02fdd4d3d0832572ad007eced9?OpenDocument>>. Acesso em 15 de julho de 2016.

_____. **Lei nº. 5.346 de 11 de dezembro de 2008.** Dispõe sobre o novo sistema de cotas para ingresso nas universidades estaduais e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/1b96527e90c0548083257520005c15df?OpenDocument>>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

_____. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei nº. 694 de 01 de agosto de 2011.** Rio de Janeiro, 2011a. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1115.nsf/e00a7c3c8652b69a83256cca00646ee5/bcabd3d6c830595b832578e10061b65f?OpenDocument>>. Acesso em 05 de setembro de 2014.

_____. **Lei nº. 6.067, de 25 de outubro de 2011.** Dispõe sobre reserva de vagas para negros e índios nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos integrantes dos quadros permanentes de pessoal do Poder Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e Executivo do Estado do Rio de Janeiro e das entidades de sua administração indireta. Rio de Janeiro, 2011b. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/03027007b98a11718325793a0059909b>>. Acesso em 15 de março de 2017.

_____. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei nº. 1.984 de 27 de dezembro de 2013.** Dispõe sobre reserva de vagas para população hipossuficiente nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos integrantes dos quadros permanentes de pessoal dos poderes executivo, legislativo e judiciário e das entidades da administração indireta do estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1115.nsf/1061f759d97a6b24832566ec0018d832/76f345ad6122c2d583257b1f0069f4ae?OpenDocument&ExpandSection=-1>>. Acesso em 15 de fevereiro de 2017.

_____. **Lei nº. 6.914 de 06 de novembro de 2014.** Dispõe sobre sistema de ingresso nos cursos de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização e aperfeiçoamento nas universidades públicas estaduais e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/209682765896fa9e83257d890060356d?OpenDocument>>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

_____. **Lei nº. 6.959 de 14 de janeiro de 2015.** Altera o artigo 3º, da lei nº 6.914, de 06 de novembro de 2014, na forma em que menciona. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/04d0a387d089d5c383257dcf005e8bb7?OpenDocument>>. Acesso em 10 de janeiro de 2017.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005.

ROCHA, Telma Brito; MIRANDA, Theresinha Guimarães. **Acesso e permanência do aluno com deficiência na instituição de ensino superior**. Revista Educação Especial, v. 22, n. 34, p. 197-212, maio/ago. 2009, Santa Maria. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/revistaeducacaoespecial>>. Acesso em 13 de julho de 2016.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender Políticas Públicas**. Volume I: Conceitos e Teorias. IGGEF, Brasília: 2013.

SANDES-FREITAS, Vítor Eduardo Veras de. **Alianças partidárias nos estados brasileiros: das coligações às coalizões de governo (1986-2010)**. 10^o Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Belo Horizonte/MG, 30 de agosto a 2 de setembro de 2016. Disponível em: <http://www.encontroabcp2016.cienciapolitica.org.br/resources/anais/5/1469069029_ARQUIV_O_Sandes-Freitas_PaperABCP_2016.pdf>. Acesso em 09 de janeiro de 2017.

SANTOS, Renato Emerson dos. **Política de cotas raciais nas universidades brasileiras – o caso da UERJ**. In GOMES, Nilma Lino (Org.). Tempos de lutas: as ações afirmativas no contexto brasileiro. SECAD/MEC, Brasília, 2006.

SCHWARTZMAN, Simon. **A questão da inclusão social na universidade brasileira**. Simpósio Universidade e Inclusão Social – Experiência e Imaginação, Universidade Federal de Minas Gerais, 24 de novembro de 2006. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/nclusao_ufrmg.pdf>. Acesso em 21 de julho de 2001.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2^a. ed. Editora Trilha, São Paulo: 2015.

SENADO FEDERAL. **Universidades públicas que têm regras especiais de acesso**. Especial Cidadania, edição nº. 240, 2008. Disponível em: <<https://www.senado.gov.br/noticias/jornal/cidadania/cotas/index.html>>. Acesso em 12 de julho de 2016.

SILVA, Maria Nilza da. O negro no Brasil: um problema de raça ou de classe? **Revista Mediações**, Londrina, V. 5, nº. 2, p. 99-124, jul/dez 2000.

SILVA, Paulo Vinícius Baptista da; TRIGO, Rosa Amália Espejo; MARÇAL, José Antonio. Movimentos negros e direitos humanos. **Rev. Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 13, n. 39, p. 559-581, maio/ago. 2013.

SILVA, Tatiana Dias. **Políticas de Igualdade Racial no Brasil: Avanços e Limites**. III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial - 2013. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1212/11%20-%20Politica%20igualdade%20racial%20-%20tatiana%20dias%20silva.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2016.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: **Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas**. Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2002. Disponível em: <<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>>. Acesso em 13 de janeiro de 2017.

_____. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, Jessé de. Raça ou classe? Sobre a desigualdade brasileira. **Revista Lua Nova**, São Paulo, 65: 43-69, 2005.

SOUZA, Sandra Regina Carrieri de; SILVA, Julio Eduardo Ornelas; MELO, Pedro Antônio; SEEMAN, Daniel Kurten; AMANTE, Cláudio José. Gestão universitária e acesso à universidade: sistema de cotas para pessoas com deficiência. **Revista Gestão Contemporânea**, Porto Alegre, ano 10, n. 13, p. 165-180, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://seer2.fapa.com.br/index.php/arquivo>>. Acesso em 10 de maio de 2016.

STF. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 186 – inteiro teor do acórdão**. Julgamento em 26 de abril de 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6984693>>. Acesso em 01 de fevereiro de 2017.

TAYLOR, Matthew M. O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 2, 2007, p. 229 a 257.

TEIXEIRA, Zaqueu. **Convite votação PL 694/2011 - 30/04/2014**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=q3l2m9BbLd0>>. Acesso em 12 de dezembro de 2016.

TUDE, João Martins. **Conceitos Gerais de Políticas Públicas**. In: TUDE, João Martins; FERRO, Daniel; SANTANA, Fabio Pablo (Org.). Políticas Públicas. Curitiba: IESDE Brasil S.A, 2010. p. 11-34.

UNESCO. **Declaração de Salamanca sobre Princípios, Políticas e Práticas na Área das Necessidades Educativas Especiais**. 1994. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/salamanca.pdf>>. Acesso em 13 de julho de 2016.

UOL. **Cotas para negros em concurso: veja como cada deputado votou**. São Paulo, 27/03/2014. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/cotas-para-negros-em-concurso-veja-como-cada-deputado-votou/>>. Acesso em 05 de maio de 2017.

_____. **Políticos do Brasil: Eleições de 2010**. São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/politicos-brasil/>>. Acesso em 02 de abril de 2017.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996.

VILLARDI, Raquel. **Política de ações afirmativas no ensino superior – notas sobre o caso da UERJ**. Entrevistador: Renato Ferreira. In: BRANDÃO, André Augusto (Org.). Cotas raciais no Brasil: a primeira avaliação. Rio de Janeiro: DP&A, 2007.

ANEXOS

ANEXO I

LEI ESTADUAL DO RIO DE JANEIRO Nº. 6.914/2014

DISPÕE SOBRE SISTEMA DE INGRESSO NOS CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO, COMPREENDENDO PROGRAMAS DE MESTRADO E DOUTORADO, CURSOS DE ESPECIALIZAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTADUAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Faço saber que a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica instituído o sistema de cotas para ingresso nos cursos de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros instituídos no âmbito das universidades públicas do Estado do Rio de Janeiro, adotado com a finalidade de assegurar gratuitamente aos graduados o aprimoramento, qualificação e a especialização profissional, desde que carentes, e atendidas às seguintes condições:

I – 12% (doze por cento) para estudantes graduados negros e indígenas;

II – 12% (doze por cento) para graduados da rede pública e privada de ensino superior;

III – 6% (seis por cento) para pessoas com deficiência, nos termos da legislação em vigor, filhos de policiais civis e militares, bombeiros militares e inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão do serviço.

§1º Entende-se por estudante carente graduado da rede privada de ensino superior, aquele que, para sua formação, foi beneficiário de bolsa de estudo do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES, do Programa Universidade para Todos – PROUNI ou qualquer outro tipo de incentivo do governo;

§2º Por estudante carente graduado da rede de ensino público superior entende-se como sendo aquele assim definido pela universidade pública estadual, que deverá levar em consideração o nível sócio econômico do candidato e disciplinar como se fará a prova dessa condição, valendo-se, para tanto, dos indicadores sócio econômicos utilizados por órgãos públicos oficiais.

§3º O edital do processo de seleção, atendido ao princípio da igualdade, estabelecerá as minorias étnicas e as pessoas portadoras de deficiência beneficiadas pelo sistema de cotas, admitida a adoção do sistema de autodeclaração para negros e pessoas integrantes de minorias étnicas, e da certidão de óbito, juntamente com a decisão administrativa que reconheceu a morte, em razão do serviço, para filhos dos policiais civis, militares, bombeiros militares e inspetores de segurança e administração penitenciária, cabendo à universidade criar mecanismos de combate à fraude.

§4º As universidades públicas estaduais, no exercício de sua autonomia, adotarão os atos e procedimentos necessários para a gestão do sistema, observados os princípios e regras estabelecidos na legislação estadual, em especial:

I - universalidade do sistema de cotas quanto a todos os cursos e turnos oferecidos;
II - unidade do processo seletivo, respeitada a ordem de classificação.

Art. 2º - Caso persistirem vagas ociosas depois de esgotados os critérios do inciso II do artigo anterior, as vagas remanescentes deverão, obrigatoriamente, ser completadas pelos candidatos não optantes pelo sistema de cotas.

~~Art. 3º - Fica limitado a 20% (vinte por cento) do total de número de vagas existentes em cada um dos cursos elencados no caput do artigo 1º.~~

*Art. 3º - Fica limitado a 30% (trinta por cento), o total de número de vagas existentes em cada um dos cursos elencados no caput e na forma dos incisos I, II e III do artigo 1º. * (Nova redação dada pela Lei nº 6959/2015).

Art. 4º - Fica mantido o procedimento de declaração pessoal para fins de afirmação de pertencimento à raça negra, devendo a administração universitária adotar as medidas disciplinares adequadas nos casos de falsidade.

Art. 5º - As disposições desta Lei aplicam-se, no que for cabível, a todas as instituições públicas de ensino superior, mantidas e administradas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Art. 6º - Aplicar-se-ão as disposições contidas nesta Lei aos cursos oferecidos em parceria com fundações públicas, privadas ou entidades sem fins lucrativos, celebrados mediante convênio ou através de subsídios.

Art. 7º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Rio de Janeiro, em 06 de novembro de 2014.

LUIZ FERNANDO DE SOUZA
Governador

ANEXO II**PROJETO DE LEI Nº. 694/2011**

PROJETO DE LEI Nº 694/2011

EMENTA:

DISPÕE SOBRE SISTEMA DE INGRESSO NOS CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO, COMPREENDENDO PROGRAMAS DE MESTRADO E DOUTORADO, CURSOS DE ESPECIALIZAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTADUAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Autor(es): Deputado ZAQUEU TEIXEIRA

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RESOLVE:

Art. 1º - Fica instituído o sistema de cotas para ingresso nos cursos de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros instituídos no âmbito das universidades públicas do Estado do Rio de Janeiro, adotado com a finalidade de assegurar gratuitamente aos graduados o aprimoramento, qualificação e a especialização profissional, desde que carentes, e atendidas às seguintes condições:

I – negros;

II – indígenas;

III – graduados da rede pública e privada de ensino superior;

IV – filhos de policiais civis e militares, bombeiros militares e inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão do serviço.

§ 1º - Entende-se por estudante carente graduado da rede privada de ensino superior, aquele que para sua formação foi beneficiário de bolsa de estudo ou do Programa de Financiamento Estudantil – FIES;

§ 2º - Por estudante carente graduado da rede de ensino público superior entende-se como sendo aquele assim definido pela universidade pública estadual, que deverá levar em consideração o nível sócio-econômico do candidato e disciplinar como se fará a prova dessa condição, valendo-se, para tanto, dos indicadores sócio-econômicos utilizados por órgãos públicos oficiais.

§ 3º - O edital do processo de seleção, atendido ao princípio da igualdade, estabelecerá as minorias étnicas e as pessoas portadoras de deficiência beneficiadas pelo sistema de cotas, admitida a adoção do sistema de auto-declaração para negros e pessoas integrantes de minorias étnicas, e da certidão de óbito, juntamente com a decisão administrativa que reconheceu a morte em razão do serviço, para filhos dos policiais civis, militares, bombeiros militares e inspetores de segurança e administração penitenciária, cabendo à universidade criar mecanismos de combate à fraude.

§ 4º - As universidades públicas estaduais, no exercício de sua autonomia, adotarão os atos e procedimentos necessários para a gestão do sistema, observados os princípios e regras estabelecidos na legislação estadual, em especial:

- I - universalidade do sistema de cotas quanto a todos os cursos e turnos oferecidos;
- II - unidade do processo seletivo, respeitada a ordem de classificação.

Art. 2 - caso persistirem vagas ociosas depois de esgotados os critérios do inciso II do artigo anterior, as vagas remanescentes deverão, obrigatoriamente, ser completadas pelos candidatos não optantes pelo sistema de cotas.

Art. 3º - Fica limitado a 30% (trinta por cento) do total de número de vagas existentes em cada um dos cursos elencados no caput do artigo 1º.

Art. 4º - Fica mantido o procedimento de declaração pessoal para fins de afirmação de pertencimento à raça negra, devendo a administração universitária adotar as medidas disciplinares adequadas nos casos de falsidade.

Art. 5º - As disposições desta Lei aplicam-se, no que for cabível, a todas as instituições públicas de ensino superior, mantidas e administradas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Art. 6º - Aplicar-se-á as disposições contidas nesta lei aos cursos oferecidos em parceria com fundações públicas, privadas ou entidades sem fins lucrativos, celebrado mediante convênio ou através de subsídios.

Art. 7º - As despesas decorrentes da execução desta lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 8º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Plenário Barbosa Lima Sobrinho, 01 de agosto de 2011.

Deputado ZAQUEU TEIXEIRA

JUSTIFICATIVA

O presente Projeto de Lei tem como objetivo estender aos graduados carentes da rede de ensino superior pública e privada, os benefícios do sistema de cotas.

Na vanguarda na adoção de Políticas Afirmativas o Estado do Rio de Janeiro foi pioneiro ao estabelecer o ingresso nas universidades públicas estaduais através do sistema de cotas para negros, indígenas, portadores de deficiência e

posteriormente aos filhos de policiais militares, bombeiros militares, agentes penitenciários.

Por outro lado, com o aumento crescente da Economia Brasileira muitas empresas optaram em expandir seus investimentos tanto no setor de bens de consumo, quanto no setor da prestação de serviços.

Em que pese o aumento no número de postos de trabalho, a ausência de qualificação profissional tem se mostrado como o grande desafio de empresários e trabalhadores no momento da formalização do contrato de trabalho.

Atualmente a formação superior não é suficiente para garantir ao recém formado a inserção no mercado de trabalho. O aumento da produção e a descoberta de novas tecnologias fazem com que o graduado seja obrigado a aprofundar seus conhecimentos. Daí a necessidade de investimentos nos cursos de pós-graduação, (mestrado e doutorado), cursos de especialização e outro destinados ao aperfeiçoamento.

Contudo, os elevados valores cobrados tem feito com que muitos graduados deixem de ter acesso aos cursos aperfeiçoamento técnico profissional oferecidos pelas universidades públicas.

Por serem cursos “auto-financeáveis”, ou seja, pagos pelos alunos, têm atraído cada vez mais adeptos nas instituições públicas, pois são utilizados como fonte de complementação salarial por parte de professores e pesquisadores e muitas vezes direcionados para investimentos em infra-estrutura.

Assim como os cursos anteriormente citados, os cursos de extensão também entram nesse rol de cursos auto-financeáveis, ou seja, pagos pelos estudantes dentro das universidades públicas. De acordo com a UERJ:

A condição de instituição estadual confere à UERJ um forte compromisso com o desenvolvimento regional, que se materializa em uma intensa atividade de extensão. Ao longo dos anos, a Universidade tem colaborado com a construção de políticas públicas por meio de projetos destinados a melhorar as condições de vida da população fluminense. Ao mesmo tempo, a extensão proporciona a troca de saber e de experiências entre a comunidade acadêmica e o público externo. UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Extensão. Disponível em: <http://www.uerj.br/extensao/> Acesso em: 22/02/2011.

Nesse mesmo sentido, a UFF entende que a extensão é:

...a forma de articulação entre universidade e sociedade por meio de diversas ações. Como o próprio nome já diz, é estender a universidade para além dos seus muros, interagindo com a comunidade, visando à troca de saberes. Assim se constrói uma universidade pública de qualidade. UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. Extensão. Disponível em: <http://www.proex.uff.br/>. Acesso em: 23/02/2011.

Todavia, boa parte desses cursos de extensão que levam o nome da universidade, ou seja, possuem a marca de uma universidade pública reconhecida nacionalmente, não são de sua responsabilidade, pois são ofertados por fundações de apoio e outras entidades.

Conforme tabela abaixo, os valores cobrados pelos cursos são altíssimos, principalmente nas áreas médica, odontológica e tecnológica.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)

CURSO	VALOR TOTAL (R\$)	DURAÇÃO
Enfermagem do Trabalho	4.200,00	420h
Engenharia de Petróleo e Gás Natural	7.956,00	360h
Ortodontia	54.000,00	2.220h
Dentística	13.200,00	12 meses
História do Brasil	4.140,00	390h
Odontopediatria	11.400,00	750h
Prótese Dentária	18.000,00	18 meses
Engenharia de Produção	8.5000,00	360h
Engenharia de Segurança do Trabalho	8.800,00	720h
Engenharia de Petróleo e Gás Natural	7.956,00	360h
Psicanálise e Laço Social	1.580,00	18 meses
História Contemporânea	4.140,00	390h
História do Brasil	4.140,00	390h
História do Brasil Pós 1930	4.140,00	390h

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UERJ)

CURSO	VALOR TOTAL (R\$)	DURAÇÃO
Ortodontia	56.400,00	2.610h
Cirurgia e Traumatologia Buco-Maxilo-Faciais	37.200,00	3.600h
Implantodontia	30.000,00	1.110h
Dentística	15.000,00	915h
Endodontia	15.000,00	855h
Odontopediatria	12.000,00	855h
Dermatologia	13.200,00	5.760h
Endocrinologia, Diabetes e Metabologia	14.400,00	3.450h
Engenharia de Petróleo e Gás	12.000,00	390h

Assim sendo, objetivando a universalidade de acesso e a gratuidade nos cursos oferecidos pela universidades públicas, é que trago a apreciação dos meus pares o presente Projeto de Lei.

ANEXO III
TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº. 694/2011

- DISPÕE SOBRE SISTEMA DE INGRESSO NOS CURSOS DE PÓSGRADUAÇÃO, COMPREENDENDO PROGRAMAS DE MESTRADO E DOUTORADO, CURSOS DE ESPECIALIZAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTADUAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. => 20110300694 => {Constituição e Justiça Educação Combate às Discriminações e Preconceitos de Raça Cor Etnia Religião e Procedência Nacional Servidores Públicos Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle } => **04/08/2011**
- Distribuição => 20110300694 => Comissão de Constituição e Justiça => Relator: ANDRE CORREA => Proposição 20110500694 => Parecer: PELA CONSTITUCIONALIDADE COM EMENDA com voto em separado Pela Baixa em Diligência do Deputado Domingos Brazão e concordância do Deputado Dica com o voto em separado => **15/10/2013**
- Requerimento de Urgência => 20110300694 => ZAQUEU TEIXEIRA => A imprimir e à Mesa Diretora => **21/02/2014**
- Despacho => 20110300694 => Requerimento de Urgência => => **Indeferido 27/02/2014**
- Requerimento de Inclusão na Ordem do Dia => 20110300694 => ZAQUEU TEIXEIRA => Aprovado => **25/04/2014**
- Distribuição => 20110300694 => Comissão de Educação => Relator: COMTE BITTENCOURT => Proposição 20110300694 => Parecer: Devolvido para a Ordem do Dia => **29/04/2014**
- Envio ao Plenário; => Inclusão na Ordem do Dia **29/04/2014**
- Discussão Primeira => 20110300694 => Proposição => Encerrada Volta Com Emendas às Comissões Técnicas. => **02/05/2014**
- Objeto para Apreciação => 20110300694 => Emenda (s) 01 a 09 => LUIZ PAULO => Sem Parecer => **02/05/2014**
- Distribuição => 20110300694 => Comissão de Constituição e Justiça => Relator: DOMINGOS BRAZÃO => Emenda 20110300694 => Parecer: redistribuído => **04/06/2014**
- Redistribuição => 20110300694 => Comissão de Constituição e Justiça => Relator: GERALDO PUDIM => Emenda 20110300694 => Parecer: FAVORÁVEL À EMENDA Nº 4 COM SUBEMENDA MODIFICATIVA FAVORÁVEL ÀS EMENDAS Nºs 6 E 9 COM SUBEMENDA AGLUTINATIVA E CONTRÁRIO ÀS EMENDAS Nºs 1, 2, 3, 5, 7, E 8 => **11/06/2014**
- Requerimento de Inclusão na Ordem do Dia => 20110300694 => ZAQUEU TEIXEIRA => Aprovado => **13/08/2014**

- Distribuição => 20110300694 => Comissão de Educação => Relator: Sem Distribuição => Emenda 20110300694 => Parecer: Devolvido para a Ordem do Dia => **02/09/2014**
- Envio ao Plenário; => Inclusão na Ordem do Dia => **02/09/2014**
- Discussão Primeira => 20110300694 => Proposição => Encerrada sem debates => **03/09/2014**
- Votação => 20110300694 => Emenda da Comissão de Constituição e Justiça => Rejeitado => **03/09/2014**
- Votação => 20110300694 => Subemenda à emenda 04 => Aprovado => **03/09/2014**
- Votação => 20110300694 => Emenda assim emendada => Aprovado => **03/09/2014**
- Votação => 20110300694 => Emenda nºs 6 e 9 => Aprovado => **03/09/2014**
- Votação => 20110300694 => Emenda 1, 2, 3, 5, 7 e 8 com pareceres contrários => Rejeitado => **03/09/2014**
- Votação => 20110300694 => Proposição assim emendada => Adiada => **03/09/2014**
- Parecer em Plenário => 20110300694 => Comissão de Educação => Relator: LUIZ MARTINS => Emenda 20110300694 => Parecer: FAVORÁVEL À EMENDA Nº 4 COM SUBEMENDA MODIFICATIVA FAVORÁVEL ÀS EMENDAS Nºs 6 E 9 COM SUBEMENDA AGLUTINATIVA E CONTRÁRIO ÀS EMENDAS Nºs 1, 2, 3, 5, 7 E 8 => **03/09/2014**
- Parecer em Plenário => 20110300694 => Comissão de Combate às Discriminações e Preconceitos de Raça Cor Etnia Religião e Procedência Nacional => Relator: ENFERMEIRA REJANE => Emenda 201103000694 => Parecer: Favorável => **03/09/2014**
- Parecer em Plenário => 20110300694 => Comissão de Servidores Públicos => RELATOR: DIONISIO LINS => Emenda 201103000694 => Parecer: FAVORÁVEL À EMENDA Nº 4 COM SUBEMENDA MODIFICATIVA FAVORÁVEL ÀS EMENDAS Nºs 6 E 9 COM SUBEMENDA AGLUTINATIVA E CONTRÁRIO ÀS EMENDAS Nºs 1, 2, 3, 5, 7 E 8 => **03/09/2014**
- Parecer em Plenário => 20110300694 => Comissão de Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle => Relator: LUIZ MARTINS => Emenda 201103000694 => Parecer: FAVORÁVEL À EMENDA Nº 4 COM SUBEMENDA MODIFICATIVA FAVORÁVEL ÀS EMENDAS Nºs 6 E 9 COM SUBEMENDA AGLUTINATIVA E CONTRÁRIO ÀS EMENDAS Nºs 1, 2, 3, 5, 7 E 8 => **03/09/2014**
- Votação => 20110300694 => Proposição assim emendada => **Adiada 12/09/2014**

- Despacho => 20110300694 => Proposição => => Sessão Ordinária realizada em 17 de setembro de 2014 retirado da Ordem do Dia => **18/09/2014**
- Votação => 20110300694 => Proposição assim emendada => Adiada => **25/09/2014**
- Votação => 20110300694 => Proposição assim emendada, salvo os destaques => Aprovado => **08/10/2014**
- Requerimento de Destaque => 20110300694 => LUIZ PAULO => para votação em separado da emenda 01 => **08/10/2014**
- Votação => 20110300694 => Requerimento de Destaque emenda 01 => Aprovado => **08/10/2014**
- Votação => 20110300694 => Matéria destacada emenda 01 => Aprovado => **08/10/2014**
- Despacho => 20110300694 => Proposição => => Sessão Ordinária realizada em 07 de outubro de 2014 a matéria destacada e aprovada passa a incorporar o texto já aprovado e VAI A REDAÇÃO DO VENCIDO => **08/10/2014**
- Redação do Vencido => 20110300694 => Comissão de Redação => **09/10/2014**
- Envio ao Plenário; => Inclusão na Ordem do Dia => **09/10/2014**
- Tramitação de Autógrafo; Envio ao Poder Executivo => **16/10/2014**
- Discussão Segunda => 20110300694 => Redação do Vencido => Encerrada sem debates => **16/10/2014**
- Votação => 20110300694 => Emenda de redação => Aprovado => **16/10/2014**
- Votação => 20110300694 => Redação do Vencido assim emendada => Aprovado => **16/10/2014**
- Resultado Final => 20110300694 => Lei 6914/2014 => **07/11/2014**
- Resultado Final => 20110300694 => Lei 6914/2014 => **07/11/2014**
- Ofício Origem: Poder Executivo => 20110300694 => Destino: Alerj => Comunicar Sanção => **17/11/2014**
- Arquivo => 20110300694 => **27/11/2014**
- Arquivo => 20110300694 => **25/06/2015**