

A LEI DE COTAS NAS UNIVERSIDADES: UMA ANÁLISE SOBRE OS ATORES E AS CRENÇAS NO SUBSISTEMA DA POLÍTICA

Mariana Morena Pereira, mestranda do Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo (USP).

Trabalho preparado para apresentação no IX Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 6 a 10 de maio de 2019.

Abril/2019

São Paulo/SP

RESUMO: A Lei de Cotas (12.711) sancionada pela presidenta Dilma em agosto de 2012 representou uma mudança de paradigma no que tange o acesso às instituições de Ensino Superior do Brasil. Relegadas como espaços formadores da elite intelectual do país e, conseqüentemente, como reprodutoras das desigualdades presentes na sociedade, as universidades federais passaram, com a Lei de Cotas, a abrir seu sistema de acesso a camadas sociais historicamente marginalizadas. A presente pesquisa tem como objetivo principal analisar o processo de tramitação dessa Lei e entender o consenso gerado na sua aprovação. Percebe-se que, apesar de haver tramitado por 13 anos e exibido posicionamento antagônico e favorável de muitos atores envolvidos, o resultado da aprovação desse Projeto de Lei é extraordinário: promove-se um consenso em uma temática que envolve um campo em que as crenças e valores são predominantes. Nesse sentido, ao ser aprovada em plenário por ambas as Casas Legislativas em unanimidade – a exceção do senador Aloysio Nunes Ferreira, todos os parlamentares se posicionaram favoravelmente à Lei de Cotas em votações simbólicas – o consenso torna-se objeto de análise. A abordagem teórica sobre as Coalizões de Militância de Paul A. Sabatier será essencial para a instrumentalização e organização desses atores. As coalizões possuem como base de sua compreensão teórica a presença de crenças e preferências sobre políticas que ordenam a esfera da política pública e espaço decisório na promoção da política. O presente artigo terá como objetivo, portanto, mapear e analisar os atores além de traçar um panorama geral em que a Lei se decorre compreendendo que os atores de diversos setores do governo e da sociedade civil foram elementares para a promoção e aprovação da Lei.

Palavras-chave: Lei de Cotas; Processo Decisório; Abordagem Ideacional.

1 INTRODUÇÃO

Em 12 de agosto de 2012 a presidenta Dilma Rousseff sancionou a lei ordinária nº 12.711, sobre o ingresso nas universidades federais e instituições federais de ensino técnico de nível médio. A lei teve impacto de escala nacional ao prever a garantia da reserva de 50% das vagas das universidades públicas e instituições federais a estudantes que: cursaram o ensino médio em escolas públicas; fossem oriundos de família com renda per capita de até um salário mínimo e meio; e/ou auto-declarados pretos, pardos e indígenas. Antes de ser enviado à sanção, o projeto de Lei 73/99 tramitou na Câmara dos Deputados por nove anos entre as Comissões designadas e foi aprovado em plenário por unanimidade entre os deputados em 20 de novembro de 2008. No Senado, após aprovado pelas Comissões competentes, a matéria foi ao plenário em agosto 2012 e foi aprovado em votação simbólica entre os senadores, com voto contrário único do senador Aloysio Nunes (PSDB). Ao aprovar a Lei de Cotas, o governo brasileiro

promoveu um impacto de escala nacional nas universidades federais, abrindo um espaço às camadas historicamente marginalizadas do acesso à educação superior.

Nesse sentido, deve-se compreender que a aprovação da Lei de Cotas envolveu percepções, valores e crenças que moldavam a visão de mundo dos atores que se posicionaram a favor ou contra. Por esta razão, não é extraordinário verificar que a lei tenha levado tanto tempo para ser aprovada, o que merece questionamento, todavia, é a construção de uma convergência para a aprovação da Lei Ordinária que, como tal, só requer uma maioria simples para sua aprovação. Para chegar a um caminho que possa responder a essa questão, é essencial organizar e entender os atores envolvidos no processo de tal política.

A presente pesquisa utiliza a abordagem ideacional como caminho para compreender o ordenamento desses atores na arena de política. Justifica-se a utilização dessa perspectiva pelo fato da política de cotas nas universidades ser uma temática que dividiu a sociedade e os atores a nível governamental e local em grupos distintos, isto é, com visões, crenças e compreensões causais diferentes sobre questões relativas à escravidão, racismo, democracia, valores constitucionais, desigualdade, etc. Assim, o presente trabalho é um primeiro esforço na compreensão de como se estruturou esse sistema de crenças e quais atores pertenciam aos grupos que se opunham e defendiam o projeto de lei em questão.

Para tanto, faz-se uma reconstituição histórica sobre a questão racial no Brasil e as conquistas do Movimento Negro na demanda por ações propositivas do Estado. Por conseguinte, busca-se apresentar, de modo sucinto, a tramitação do Projeto de Lei 73/99 que se transformou na Lei de Cotas, para compreender seus arranjos e pontos de conflito. Por fim, por se pautar em uma análise sobre o papel que as crenças e valores tiveram na tomada de decisão sobre política, utiliza-se a abordagem teórica de Paul A. Sabatier e colegas, os quais, por meio de definições bem estabelecidas, auxiliam a compreensão da estruturação das coalizões de militância, dentro do subsistema de política da Lei de Cotas.

1 PANORAMA HISTÓRICO: A UNIVERSIDADE E A QUESTÃO RACIAL NO BRASIL

A aprovação da Lei de Cotas nas universidades representou um movimento contra intuitivo na lógica das universidades brasileiras visto que estas são espaços ocupados e formadores da elite intelectual e de camadas mais privilegiadas da sociedade. Vieira e Vieira (2014) convergem com argumento ao afirmarem que as instituições educacionais de ensino superior (IES) tendem a reproduzir e expressar as desigualdades presentes na sociedade. Apesar de uma proposta que, em teoria, é universalista e democrática, os vestibulares e os sistemas de ingresso nessas universidades reproduzem o *ethos* de um grupo hegemônico muito específico. Isso é decorrente do marco histórico social brasileiro.

A vinda da família real ao Brasil, em 1808, promoveu a criação das faculdades de Medicina, Direito e Engenharia. O papel social destas instituições era o de formar burocratas para o Estado. A expansão do ensino superior, nesse contexto histórico, não era desejada, uma vez que o *status quo* atribuído aos títulos universitários perderia o “valor” dentro da sociedade. Assim, o aumento no número de diplomados faria com que se diminuísse o valor intrínseco do próprio diploma, o qual era diretamente relacionado com prestígio, poder e remuneração (SANTOS, 1997).

Com o passar das décadas, nota-se que as universidades públicas não ampliaram as vagas no intuito de universalizar o ensino superior. Segundo Pinto (2004) a expansão nas matrículas de graduação entre 1960 a 2002 (um aumento de 37 vezes), se deu em razão da expansão do ensino privado, por meio da Reforma Universitária ocorrida durante o período ditatorial (Lei n. 5.540 de 1968). Durante a década de 1990, percebe-se uma maior expansão do ensino privado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso: em 1994, 74,4% das instituições de ensino superior eram privadas e, 25,6% compunham as IES públicas. Em 2001, essa diferença chega a 88,1% das IPES e as IES públicas representavam apenas 11%, segundo dados do MEC/INEP de 2003 (Paula et. al, 2018).

Vieira e Vieira (2014) levantam outro fator essencial para explicar o caráter excludente das universidades: as relações raciais. Neste ponto, é importante enfatizar que o Estado brasileiro se estruturou, até meados dos anos 90, por meio de um discurso de assimilação racial. Evidente é que, em relação às diferenças étnicas e raciais, a

estrutura institucional do Estado brasileiro não se constituiu nos mesmos termos que as sociedades estadunidense e sul-africana, isto é, não promoveu mecanismos que institucionalizavam uma segregação baseada em raças com amparo nas leis e jurisdições. No entanto, as doutrinas de racismo científico elaboradas na Europa ressoaram no contexto social brasileiro e promoveram diversos atos que, embora não diretamente, expressavam a disposição do Estado em subalternizar o negro na sociedade (SILVA, 2017).

Percebe-se que, ainda em 1890, o então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, autorizou a incineração de toda documentação relacionada ao regime escravocrata, de modo que todos os registros relativos à escravidão, ao tráfico negreiro e aos escravos desapareceram fisicamente da história do Brasil (SILVA, 2017). Para Ribeiro (2013) e Nascimento (1978), isso significou a tentativa do Estado e dos donos do poder de apagar os fatos históricos do regime de escravagista. Esta ação foi acompanhada de um projeto que sujeitou a entrada de africanos ao país mediante a autorização do Congresso e que, ao mesmo tempo, facilitava a entrada de imigrantes europeus, evidenciada pelo decreto nº 528/06, de 1890 que “*Regularisa o serviço da introdução e localização de immigrants na Republica dos Estados Unidos do Brazil*”¹.

Em 1945, outro decreto de mesmo caráter foi sancionado pelo então presidente da república Getúlio Vargas. No artigo segundo, o decreto-lei 7.967 de setembro de 1945 que “dispõe sobre a Imigração e Colonização e dá outras providências” previa na admissão dos imigrantes manter a preservação da composição étnica de ascendência europeia. A tentativa do governo de Vargas, clara como se apresenta no artigo do Decreto-lei, pretendia promover o branqueamento da população brasileira que, após a abolição da escravidão, revelava imenso contingente de africanos e afro-descendentes na sociedade (SILVA, 2017).

Percebe-se que, apesar da promoção de políticas que tinham interesse em marginalizar os negros e indígenas na sociedade Brasileira, o século XX foi marcado por uma intensa afirmação de miscigenação e igualdade identitária no Brasil. Gilberto Freyre, em 1933, defendeu a criação de uma sociedade multirracial em que europeus, indígenas e africanos configuravam o panorama de uma sociedade mais ampla: a nação brasileira. Suas ideias posteriormente embasaram a concepção genérica de democracia

¹ Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-528-28-junho-1890-506935-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

racial, que assumia que as raças coexistiam em harmonia no país (SILVA, 2017). Muitos críticos se posicionaram contra a essas ideias nas décadas posteriores. Para Abdias Nascimento (1978), a democracia racial mantinha um complexo sistema de privilégios, padrões de comportamento de uma ordem social arcaica, que colocava os negros em detrimento da raça branca, a qual controlava os meios educacionais, políticos e econômicos do país. Assim, os críticos passaram a entender essa democracia racial como um mito.

Nesse sentido, a luta movimento negro no final da década de 1970 insurgiu contra essa estrutura que, ao passo que segregava e discriminava a população afrodescendente nas estruturas econômicas e sociais, também assumia que não existia racismo no Brasil. A criação do Teatro Experimental do Negro (TEN), em 1944, por Abdias Nascimento já demonstrava o despertar da comunidade negra na sociedade, propondo o resgate de valores da cultura africana através da valorização do negro na arte e cultura. Profundamente influenciado pelo Movimento Negro dos Estados Unidos – do *Civil Rights Movement (1954-65)* ao *Black Power (1965-1968)* – o Movimento Negro no Brasil se expressou significativamente por intermédio da organização do Movimento Negro Unificado que unificou a luta com 101 organizações a nível nacional (DOMINGUES, 2005; RIBEIRO, 2013).

Em 1986, ocorreu a Convenção nacional “O Negro na Constituinte”, a qual se tornou um importante marco para todas as entidades do Movimento. Como resultado da mobilização, a Constituição de 1988 acatou diversas demandas e, principalmente, promoveu a criminalização do racismo como delito inafiançável e imprescritível (PEREIRA, 2010). Ademais, foi no centenário da Abolição que o Movimento Negro ganhou articulação com os poderes públicos e criou-se a Fundação Cultural dos Palmares, com o objetivo de promover a preservação dos valores culturais da influência negra na sociedade. Essas conquistas qualificam o ano de 1988 como um dos mais importantes para o Movimento negro brasileiro (RIBEIRO, 2013).

Todavia, assume-se que a mudança de posicionamento do Estado com relação ao racismo no Brasil ocorreu apenas na década de 1990. A Marcha Zumbi dos Palmares Contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, ocorrida 1995 é um marco importante, pois reuniu mais de 30 mil membros de Movimentos sociais, entidades sindicais e ONG's, reivindicando do Estado ações propositivas quanto a políticas

afirmativas. Em resposta, no mesmo ano, o Executivo criou o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra (GTI), responsável por propor ações integradas de combate ao racismo (SILVA, 2017). O discurso proferido pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, no Seminário “Multiculturalismo e Racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos contemporâneos”² em 1996, revelou esse novo posicionamento do Brasil quanto o reconhecimento de estruturas discriminatórias na sociedade brasileira e a necessidade de combate ao racismo, intolerância e desigualdades.

Diante do exposto, torna-se evidente que a posição do Estado brasileiro passou por uma modificação na forma em que se percebiam as relações raciais no Brasil. O histórico de alteridade, omissão de responsabilidade no que tange a promoção de políticas públicas para negros passou a ser transformado e abriu-se um espaço para o diálogo. Em 2001, o Brasil participou da “Conferência Mundial contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerâncias correlatas” na ONU, realizada em Durban, África do Sul, em que o país se tornou signatário do Programa de Ação de Durban³ e firmou compromentimentos quanto a promoção de ações afirmativas para camadas historicamente segregadas⁴.

Portanto, é necessário reafirmar que a política de cotas nas universidades está inserida em um contexto mais amplo de um histórico de luta contra o paradigma da democracia racial. O governo Lula, em especial, promoveu diversos avanços na temática e abriu espaço para a proposta do Projeto de Lei que será discutido nas próximas páginas.

3 A TRAMITAÇÃO DA PL 73/99: ENTENDENDO O CASO A SER EXPLORADO

Sancionada pela presidenta da república, Dilma Rousseff, em agosto de 2012, a Lei de Cotas possui histórico extenso de tramitação. Em 1999 a deputada Nice Lobão (PFL/MA), propôs um Projeto de Lei (PL) que tratava sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais. A PL 73/99, no entanto, não abordava questões

² Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes/construindo-a-democracia-racial>>

³ Disponível em <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao_durban.pdf>

socioeconômicas e raciais como na lei aprovada em 2012. Em seus quatro artigos, o projeto previa a reserva de 50% das vagas das universidades públicas para preenchimento mediante a seleção de alunos nos cursos de ensino médio, tendo como base o Coeficiente de Rendimento (CR). A deputada acreditava na promoção de um processo de seleção que se afastasse dos vestibulares convencionais (JORNAL DA CÂMARA, 2000).

Em março de 1999, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados despachou a matéria para três Comissões: a Comissão de Educação, Cultura e Desporto (CECD), Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) e Comissão de Justiça e Cidadania (CCJ), com caráter conclusivo⁵. De 1999 a 2004 a matéria ficou na CECD sem nenhum parecer final.

Em junho de 2004, Nice apresentou ao plenário o Requerimento (1910/04) que solicitava a apensação do Projeto de Lei de origem do poder Executivo 3627/2004, o qual tratava, especificamente, da reserva de vaga para estudantes de escola pública, em especial, negros indígenas. A partir desse momento, há um novo alento na tramitação da PL. Em setembro de 2005, a matéria foi aprovada pela CECD, com relatoria do Deputado Carlos Abicalil (PT/MT). No mesmo mês, o projeto foi encaminhado à CDHM, a qual deu parecer de aprovação dos parlamentares em novembro do mesmo ano. Em dezembro, o projeto foi recebido pela CCJ e, em fevereiro de 2006, há o parecer pela constitucionalidade e juridicidade do projeto.

O caráter conclusivo das Comissões garantiria o encaminhamento da matéria para o Senado. No entanto, em fevereiro de 2006, o Deputado Alberto Goldman (líder do PSDB), Rodrigo Maia (líder do PFL), José Carlos Aleluia (líder da Minoria) e outros, apresentaram o recurso 265/06 contra a apreciação conclusiva da matéria. De acordo com o recurso, pela matéria se tratar de “grande complexidade e impacto sobre a sociedade, a mesma merece ser legitimada pela maioria da composição plenária desta Casa” (REC 265/2006, DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS). Ao que se percebe no registro das notas taquigráficas, gerou-se um acordo entre os líderes partidários para aprovação desse recurso para o aprofundamento dos debates acerca do projeto. Apesar de intenso debate entre os deputados, o projeto foi aprovado por

⁵ A comissão conclusiva possui caráter de apreciação dos projetos com poder de aprová-los ou rejeitá-los sem a necessidade de passar pelo Plenário (CÂMARA DOS DEPUTADOS, s.d).

unanimidade em votação simbólica em 20 de novembro de 2008, dia da Consciência Negra, e enviado ao Senado Federal no mesmo mês.

No Senado, a relatoria da Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania ficou com Serys Slhessarenko (PT/MT). Na CCJC pode-se perceber um posicionamento de resistência quanto à matéria, principalmente no que tange o recorte racial previsto no PLC. A matéria só foi aprovada nesta Comissão em junho de 2012, após intensos debates e estratégias regimentais para adiar a votação. Os senadores que mais se opuseram ao PLC 180/08 foram Lobão Filho (PMDB/MA) e Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/CE), os quais firmaram sua convicção na alteração do recorte de racial para o recorte social. Ambos apresentaram voto em separado, que não foram acatados pelos membros da Comissão. Em junho de 2012, o projeto foi encaminhado à CDH, com relatoria de Paulo Paim (PT/RS) que apresentou parecer favorável à matéria. Em julho, Paim é também relator designado na CE e mantém o mesmo parecer da CDH.

Em agosto de 2012, ocorre o plenário do Senado em que se aprova, assim como na Câmara dos Deputados, a PLC em votação simbólica por unanimidade, à única exceção do Senador Aloysio Nunes Ferreira. A Lei de Cotas foi sancionada pela presidenta Dilma Rousseff em 29 de agosto de 2012.

Treze anos de tramitação são tempo suficiente para se reconhecer que havia profundos antagonismos entre parlamentares sobre o caráter da matéria. Percebe-se, no entanto, que o PL 73/99 envolveu não só parlamentares que defendiam a aprovação ou resistência a lei, mas também atores de diversos níveis da sociedade e do governo. Nessa organização, infere-se ainda que o que estruturou a preferência desses atores pela aprovação ou contestação da política foram seus sistemas crenças. Nas próximas páginas se buscará entender as formas com que as crenças se apresentaram durante a tramitação do projeto de lei, bem como entender a abordagem do *Advocacy Coalition Framework* de Paul A. Sabatier e colegas, preocupados com a dimensão ideacional no processo de política.

4 O ADVOCACY COALITION FRAMEWORK: ACESSANDO AS CRENÇAS E OS ATORES NO SUBSISTEMA DA LEI DE COTAS

Até 1970 as abordagens relacionadas ao processo de política eram compreendidas como resultado da negociação de determinados atores, tendo como principal foco o papel que os grupos de interesse possuíam nessas negociações (BRAUN; BUSCH, 2000). Para Lieberman (2012) essas abordagens institucionais buscavam prever o comportamento dos atores por meio de uma ótica racionalista, na qual o interesse é compreendido como algo determinado e possui prioridade em relação às crenças dos atores. Assim, para essa corrente, as ideias não são tão relevantes para o processo de elaboração de políticas, visto que os atores antecipam os resultados de suas ações. A visão extremada desse argumento entende as crenças apenas como “ganchos” (*hooks*), isto é, as ideias populares são utilizadas estrategicamente para legitimar interesses estritamente materiais das elites, de modo que os valores, em si mesmos, não desempenham um papel causal (KEOHANE, GOLDSTEIN, 1993).

A partir dos anos 80, alguns autores passaram a apontar para a deficiência desses modelos da escolha racional e destacavam o aspecto ideacional na política. Assim, as abordagens ideacionais buscavam desafiar o reducionismo da teoria e se atentar para a importância das ideias, crenças e valores na arena decisória (BRAUN; BUSCH, 2000). A maior preocupação dos acadêmicos na corrente ideacional é de explicar o papel que as crenças e valores possuem na produção das políticas (BRAUN; BUSCH, 2000; LIEBERMAN, 2012).

Para Keohane e Goldstein (1993) as ideias influenciam as políticas quando as crenças causais ou quando as crenças baseadas em princípios (*principled beliefs*) fornecem os caminhos (*road maps*) que ordenam e aumentam a clareza dos atores sobre determinada política. As ideias, nesse sentido, definem o universo de possibilidades para a ação. Assim, as crenças se manifestam em três tipos: (1) visões de mundo, que determinam a concepção dos indivíduos sobre suas identidades e envolvem o simbolismo de uma cultura específica; (2) as crenças baseadas em princípios (*principled beliefs*), que consistem em ideias normativas e buscam especificar e distinguir os critérios sobre o que é bom ou mau; e, (3) as crenças causais, em que as ideias possuem

um ordenamento de causa e efeito, tornando-se um guia para os atores alcançarem seus objetivos.

Desenvolvido no fim da década de 1980 e revisado nos anos posteriores, o *Advocacy Coalition Framework* (ACF) de Paul Sabatier com colaboração de Jenkins-Smith e Christopher M. Weible é uma das abordagens ideacionais mais influentes para compreender e abordar os complexos processos de política pública. O modelo se baseia na assunção de que as pessoas se engajam na ação política para traduzir suas crenças ao invés de basearem apenas no seu interesse material (CAIRNEY, 2014).

Para Sabatier (1988), a unidade de análise mais útil para se compreender o processo de política é o subsistema de política (*policy subsystem*), o qual busca ampliar e considerar a participação de atores de diversos níveis do governo e sociedade (jornalistas, pesquisadores, parlamentares, ONGs, etc.) interessados em uma área de política. Esses grupos estão ativamente preocupados com um problema de política e buscam influenciar a formulação e implementação da política pública naquele domínio. Devido à diversificação dos atores dentro de um subsistema, a melhor forma de agregá-los é em subgrupos menores, compreendidos como coalizões de militância (*advocacy coalitions*) (SABATIER, 1988; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

As coalizões de militância são, por definição, atores de uma variedade de posições do governo e sociedade que compartilham um sistema de crenças particular – isto é, um conjunto de valores básicos e percepções de um problema – e que demonstram um grau não-trivial de coordenação com o tempo (SABATIER, 1988; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999). Os atores aliados dentro da coalizão buscarão criar pressões para posições comuns o que tende a tornar a cooperação mais concreta e enrijecida com o passar dos anos. Os autores definem tais subsistemas como maduros (7-10 anos), uma vez que, nesse período de tempo, o alinhamento dos grupos dentro das coalizões é mais estável. Todavia, nem todos os atores vão pertencer a uma coalizão, alguns terão o papel de *policy brokers*, os quais buscarão mitigar o conflito entre estas coalizões oponentes e encontrar um compromisso razoável.

Para se compreender como as coalizões são agregadas dentro do subsistema, é necessário clarificar a “estrutura do sistema de crenças” do modelo. O sistema de crenças é definido por meio de uma estrutura hierárquica: as Crenças de Núcleo Duro (ou *Deep Core Beliefs*): é o nível mais amplo e abrange a maioria dos subsistemas.

Essas crenças envolvem questões ontológicas e normativas – são as visões de mundo dos atores das coalizões e são produtos da socialização do indivíduo. Sendo crenças de “núcleo” elas são formadoras e muito difíceis de serem alteradas; no segundo nível, estão as crenças de Núcleo de Política (ou *Policy Core*): são a aplicação, estratégias e posições para se alcançar as crenças de Núcleo Duro em uma área de política ou subsistema. As *Policy Core Beliefs* representam o comprometimento normativo básico de uma coalizão e suas percepções de um problema de política, assim como as estratégias a serem tomadas para se alcançar as crenças formadoras do *Deep Core*. Podem ser modificadas, mas ainda são muito resistentes, pois muitas crenças de núcleo são normativas e envolvem elementos empíricos que podem ser reafirmadas com a acumulação de evidências; no último nível estão os Aspectos Secundários (*Secondary Aspects*), que diz respeito às decisões instrumentais necessárias para se implementar o Núcleo de Política em uma área específica. Neste, se compõem um conjunto de crenças mais estreitas que se referem a alocações de orçamento, regulações, avaliações, etc. Estas são mais suscetíveis à mudança em face de novos dados e experiências do que os outros dois níveis (SABATIER, 1988; SABATIER, JENKINS-SMITH, 1999; SABATIER; WEIBLE, 2007).

Destarte, o ACF assume que alterar crenças normativas – *Deep Core Beliefs* e *Policy Core* – é extremamente difícil e que os atores tendem a entender o mundo por meio de filtros e lentes de percepção compostos por crenças pré-existentes. Os membros das coalizões dentro de um subsistema inclinam-se, portanto, a compartilhar uma configuração de crenças causais e preferências por políticas (*policy core policy preferences*) similares, sendo as crenças de *policy core* a principal “cola” que mantém as coalizões unidas. Nesse sentido, a disputa entre as coalizões é estabelecida devido à percepção distinta que os grupos possuem sobre determinado problema de política, de modo que cada coalizão interprete um dado ou evidência diferentemente. Isso comumente gera desconfiança entre os atores das coalizões opostas e leva ao “*devil shift*”, isto é, a tendência em perceber os oponentes como mais poderosos do que realmente são e valorar mais as perdas do que dos ganhos (SABATIER, 1988; SABATIER; WEIBLE, 2006).

4.1 O SUBSISTEMA DE COTAS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

A primeira consideração a ser feita sobre o subsistema da lei de cotas é seu caráter maduro. Em fevereiro de 1999, o projeto de lei é apresentado por Nice Lobão e, em agosto de 2012 ele é transformado na Lei Ordinária 12711/2012. Assim, correspondendo com as predições feitas por Sabatier e colegas, houve um intenso debate que configurou atores de diversos níveis do governo e da sociedade brasileira por um período mais de uma década. Inicialmente, nota-se que os atores se configuravam em dois campos: o favorável a proposta de lei e o contrário. Com o decorrer dos anos na tramitação do PL, a aceitação sobre a política em si se difunde, e o debate se focaliza na questão da inclusão da questão racial. Assim sendo, as coalizões apresentam-se como: favorável à lei com recorte racial *versus* a favor da lei com recorte social.

Quanto aos atores na coalizão favorável ao PL, nota-se que o poder Executivo foi representado no debate de por meio da Secretaria para a Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e também através do Ministério da Educação. A SEPPIR, em especial, foi criada como órgão assessor da presidência da república com status de ministério, com função de articular e coordenar políticas para a superação do racismo. A SEPPIR está regularmente presente nos debates e Audiências Públicas sobre a PL. Os atores se referem à Secretaria como uma força que auxiliou a impulsionar a votação da lei. Em 2007, a SEPPIR promoveu um ciclo de debates voltados para a discussão sobre as ações afirmativas e a superação do racismo e discriminação racial, com a presença do ministro da educação com Fernando Haddad.

Ademais, foi intensa a presença de movimentos sociais dos mais variados campos na manifestação em prol das cotas nas universidades. A participação de movimentos e organizações como o Coletivo em Defesa das Cotas, o Movimento dos Sem Universidade (MSU), a União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES), a União de Negros pela Igualdade (UNEGRO), a União Nacional dos Estudantes (UNE) e a Educafro foram representadas por meio de protestos e manifestações a nível nacional e local além da constante presença em audiências públicas para pressionar os parlamentares para aprovação do PL. Alguns representantes, como Frei David Raimundo da Educafro e Sérgio José Custodio, do MSU, compuseram as mesas de algumas audiências públicas para defender a matéria. Em 2006, o movimento negro

manifestou-se a favor das cotas com o slogan “Contra Cotas, Só Racistas” e propôs a criação do Dia Nacional em Defesa das Cotas Raciais. Em julho de 2006, os membros do *advocacy* entregaram ao Congresso o “Manifesto em favor da lei de cotas e do estatuto da igualdade racial aos deputados e senadores do congresso brasileiro”, a com 330 assinaturas de militantes, pesquisadores, intelectuais, jornalistas etc. dentre eles, Abdias Nascimento, Hédio Silva Jr. (USP), Renato Ferreira (UFRJ).

No âmbito do Congresso, os debates foram defendidos por partidos mais progressistas e atores que empenhados para a aprovação da PL, tais como: Alice Portugal (PCdoB), Luiz Alberto (PT/BA), Neyde Aparecida (PT/GO), Carlos Abicalil (PT/MT), Ivan Valente (PSOL/SP), Iara Bernardi (PT/SP), Maria do Rosário (PT/RS); Pedro Simon (PMDB/RS); Pedro Taques (DEM); Marina Silva (PT/AC); Idelli Salvatti (PT/SC); Eduardo Suplicy (PT/SP); Serys Shessarenko (PT/RS); Paulo Paim (PT/RS); Ana Rita (PT/ES). Em 2007, foi relançada a Frente Parlamentar em defesa da Igualdade Racial, uma bancada que buscava defender o sistema de Cotas nas Universidades e o Estatuto da Igualdade racial, com a presidência de Carlos Santana (PT/RJ), vice-presidência de Damião Feliciano e segunda vice-presidência de Paulo Paim, do Rio Grande do Sul e outros parlamentares que deveriam mobilizar-se para aprovar o projeto de Cotas e da Igualdade Racial.

Na coalizão contrária ao projeto de Lei, os Movimentos Sociais também estiveram presentes e suas vozes publicizaram a partir das Audiências Públicas. Destes, podem-se destacar a AFROSOL-LUX - Promotora de Soluções em Economia Solidária; Movimento Negro Socialista; Fórum Afro da Amazônia (FORAFRO); Movimento Nação Mestiça; Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil (ANDIFES). A ANDIFES merece especial atenção, pois foge dos princípios de ideias e crenças abordados na pesquisa. Sua principal preocupação era com o princípio de autonomia universitária, garantida na Constituição, a qual vinha sendo, segundo os defensores, atropelada com o projeto em questão.

Em junho de 2006, foi entregue ao Congresso o manifesto “Todos têm direitos iguais na república democrática”, assinado por 115 lideranças de movimentos, organizações, associações e intelectuais com o caráter contrário à política de garantia de vagas nas universidades, dentre eles assinam alguns intelectuais importantes na

coalizão, como Yvonne Maggie (professora UFRJ) e Eunice Durham (professora USP). Em 2007, os pesquisadores Peter Fry, Yvonne Maggie, Simone Monteiro e Ricardo Ventura publicaram o livro “Divisões Perigosas: Políticas Raciais no Brasil Contemporâneo”, que promove um debate sobre a promoção de políticas públicas com base em critérios raciais.

Talvez a força manifesta mais importante no *advocacy* contra o PL das cotas nas universidades tenha sido a mídia e os jornalistas, uma vez que influenciavam diretamente a opinião pública. O jornal *Folha de S. Paulo* e *O Globo* divulgaram diversas matérias relacionadas à política. De acordo com as análises feitas por Campos (2015), de todas as matérias publicadas em 2002, 72,6% referiam-se a cotas, contra 56,2% de 2001. Os casos da promoção de reserva de vagas na UERJ e UnB também foram amplamente divulgados por ambos os jornais. Campos (2015) aponta que, entre 2007 e 2009, foram mais intensas as publicações dos jornais em subsumir a política de cotas a uma prática racialista, com a constatação de 198 textos que se posicionam contrariamente à política. Dois jornalistas se destacam, visto que se posicionaram ativamente e individualmente contra a política: Ali Kamel e Demerito Magnoli.

Feitas as considerações acerca da constatação preliminar dos atores nas coalizões de militância, faz-se necessário delinear, como se constituía o sistema de crenças e valores desses atores a partir de algumas narrativas. Pode-se perceber que, durante o debate do projeto da Lei de cotas, três estruturas de crenças causais estão presentes: a primeira, que defende a aprovação da Lei de Cotas com recorte racial, entende que o racismo é a fonte operadora das desigualdades na sociedade e, portanto, é necessária uma política de reserva de vagas com recorte racial para combater a discriminação racial nas estruturas da sociedade; a segunda, manifesta sua defesa do recorte social, não porque nega a existência do racismo, mas em razão de entender que um recorte social, isto é, um recorte de renda específico pode contemplar os negros marginalizados e também os brancos, possuindo assim um caráter mais amplo; a última, embora perca força com o passar dos anos, nega a necessidade de políticas de reserva de vagas de acesso na universidade, uma vez que a raiz do problema está nos escassos investimentos na educação pública de base.

Nesse sentido, após uma análise dos principais argumentos dos *advocacy* a favor e contra a proposta de lei, embasando em algumas Audiências Públicas e registros em notas taquigráficas de reuniões e sessões plenárias, podem-se encontrar alguns campos de argumentação que frequentemente aparecem no discurso dos atores e apontam as crenças de *Deep Core* influenciando, portanto, a *Policy Core*.

No que concerne à coalizão que milita favoravelmente as cotas raciais, podem ser salientados crenças relacionadas a: (1) Desigualdade: nesse campo oferecem-se explicações causais que demonstram que os negros, pardos e indígenas compõem os grupos mais excluídos da sociedade brasileira. Aponta-se que a mitigação das desigualdades para tais grupos está diretamente relacionada com a garantia da educação e acesso à universidade aos mais pobres e negros; (2) Igualdade Jurídica e Constituição: neste âmbito, os atores buscam justificar a política por meio da ótica da igualdade de oportunidade dos negros. Assim, argumentam que o princípio da isonomia constitucional não resolve as desigualdades socioeconômicas. Desse modo, entende-se a cota racial como uma compensação jurídica aos grupos sociais historicamente excluídos, fazendo valer os princípios legais e democráticos de direitos e liberdades fundamentais como a educação; (3) Dívida Histórica: de modo geral, aponta-se para o histórico brasileiro em que não houve nenhuma medida compensatória do Estado brasileiro pelo ônus que o sistema escravagista acarretou a população afrodescendente; (4) Cultura e Identidade: assume-se que a lei propiciará uma diversidade dentro da universidade que corresponde a configuração da população brasileira.

Sobre a coalizão que se opõe a política de cotas, tanto com o recorte racial, quanto em relação a reserva de vagas de qualquer caráter, os argumentos também ordenam-se por meio de alguns campos de crenças causais: (1) Racialização: os atores demonstram preocupação com a política, ao compreendê-la como uma ameaça à nação brasileira. Com ela, passar-se-á definir os indivíduos por raças criando, através de uma jurisdição institucional, um cisma racial no país; (2) Direitos Constitucionais e Princípio da Igualdade: ressalta-se a garantia de direitos igualitários da Constituição e, tal política, discrimina e atropela os princípios da Constituição Federal além dos valores democráticos e iluministas. É enfatizada a importância do princípio de igualdade para que todos disputem em mesmas condições, sem qualquer tipo de diferenciação; (3)

Educação e Recorte de Renda: quando não estão favoráveis à lei, os atores apontam para a necessidade do investimento no ensino básico para os estudantes de escolas públicas. Assim, entende-se que a lei inverte a questão: o problema não está no vestibular e sim na educação fundamental. No entanto, os atores passam a mudar a narrativa conforme a tramitação avança, e assumem que o recorte social é mais justo com a população branca e pobre que, no caso da lei configurada com recorte racial, estava sendo prejudicada.

4.3 OS CHOQUES EXTERNOS E O APRENDIZADO POLÍTICO NO SUBSISTEMA DA LEI DE COTAS

Depreende-se do ACF que as coalizões buscam traduzir suas crenças em programas governamentais (SABATIER, 1987) e é apenas por meio de algum tipo de mudança política que essas coalizões podem tornar-se majoritárias e promover um programa de política. Assim, a mudança política – entendida como flutuações no sistema de crenças dominantes – pode ocorrer quando os atores das coalizões alteram suas crenças de *policy core* (*major policy change*) ou os aspectos secundários (*minor policy change*) (SABATIER; WEIBLE, 2007). Exposto um apanhado sobre as crenças dos atores na aprovação do projeto, é importante compreender quais prováveis caminhos podem ter levado à mudança política – a qual, nesse estudo, leva a um resultado extraordinário que é o da unanimidade na aprovação dos atores. Admitindo as premissas da mudança política, busca-se analisar dois componentes que provocam a mudança política no modelo: o aprendizado político (*policy oriented learning*) e os choques externos⁶.

No aprendizado político ocorrem alterações duradouras de pensamento ou intenções de comportamento que resultam da experiência dos atores. O aprendizado envolve o aprofundamento do conhecimento de um problema e os fatores que o propiciam e é instrumental visto que os membros das coalizões aprofundam seus objetivos e confirmam crenças dentro da coalizão e resistem às informações contrárias. O aprendizado tende a ser facilitado por meio de fóruns profissionais entre as coalizões. Um fórum bem-sucedido tende a agregar os cientistas e/ou intelectuais das maiores

⁶ Na versão de 2007, Weible e Sabatier chegam a dois novos rumos para a mudança política: o choque interno e o acordo negociado. Para fins de instrumentalização do tema e exposição de evidências, estes não serão trabalhados neste artigo.

coalizões, bem como pesquisadores neutros para mediar a discussão e chegar a um consenso técnico (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

O papel da informação nas coalizões de militância no subsistema da política de cotas é evidente. Primeiro, enfatiza-se que houve um espaço de debate em que ambas as coalizões puderam trazer membros para apresentar seus argumentos referentes à proposta de política nas Audiências Públicas, que, em si mesmas, são espaços com a participação de autoridades, especialistas ou entidades da sociedade civil para instruir a matéria que esteja sob o exame das Comissões (SENADO FEDERAL, s.d).

Sem especificidades quanto ao conteúdo, vale ressaltar que as audiências públicas no subsistema da lei de cotas ocorreram de forma regular, e a participação da sociedade civil foi constante, bem como a presença de profissionais de ambas as coalizões com informações qualitativas e quantitativas no intuito de aclarar as raízes do problema da política. Entre 2003 a 2012, foram promovidas nove audiências públicas sobre o PL das cotas. Apesar de o campo empírico de análise se focar apenas em documentos das Casas Legislativas, é válido destacar que a nível local dos estados ocorreram diversas audiências relacionadas ao tema. Em 2009, o STF também promoveu uma série de audiências para instruir a decisão referente as cotas na UnB.

Para além das questões cognitivas advindas do aprendizado político que, normalmente, promovem mudanças nos Aspectos Secundários, os choques externos são fatores não-cognitivos capazes de promover a mudança política no *policy core* (SABATIER;JENKINS-SMITH, 1999). Perturbações externas podem ser: mudanças em condições socioeconômicas, mudança de regime, saída de outros subsistemas, etc. Esses choques são importantes, pois ocorrem fora do subsistema de política e não são controlados pelos participantes das coalizões. O mapeamento dos choques externos ao subsistema da política de cotas é considerável, haja vista o impacto que a decisão de outros subsistemas e a mudança de regime teve no subsistema das cotas.

Já foi ressaltado que foi com a apensação do projeto de Lei do Poder Executivo que a tramitação da PL 73/99 passou a uma maior dinamicidade nas Comissões. A mudança de regime em 2003 promoveu uma mudança substancial no contexto brasileiro no que tange as ações afirmativas para afrodescendentes na sociedade. Ainda no

Programa de Governo de Luis Inácio Lula da Silva, foi lançado o “Programa Brasil sem Racismo”, em 2002, em que se demonstra o comprometimento do governo com pautas relacionadas a políticas para a população afrodescendente. Sobre a garantia de vagas na universidade, já há uma sinalização no documento que reconhece a necessidade de desenvolver medidas que considerem novas formas de acesso ao Ensino Superior.

Em 2003, o presidente Lula criou a SEPPIR, já destacada por sua importância na coordenação de políticas para a superação do racismo e promoção da igualdade racial (RIBEIRO, 2013). Em 2003, Lula também sancionou a lei 10.639, que estabelecia as diretrizes e bases da educação nacional para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a temática “História e Cultura Afro-Brasileira”. Em 2004, aprovaram-se as cotas no ProUni, instituída através da Lei 11.096/05, a qual garante a reserva de vagas nos mesmos termos sociais, econômicos e de autodeclaração da proposta do PL 73/99.

Igualmente importante foi a iniciativa de nível local das universidades nos estados brasileiros, promovendo sistemas de garantia de vagas. Entre 2001 a 2003, a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e a Universidade de Brasília (UnB) foram as primeiras a utilizar o sistema de reserva de vagas para ingresso em seus processos seletivos. Essas experiências serviram de referência para a expansão dessa política (SANTOS; MORENO; BERTULIO; 2010). Segundo Daflon, Júnior e Campos (2013), em 2010, setenta universidades públicas já adotavam alguma medida de ação afirmativa. Ademais, também foi relevante para o subsistema das cotas, não só a expansão dessa iniciativa autônoma das universidades, mas também os resultados de desempenho dos alunos ingressantes por meio de cotas. As primeiras avaliações da UnB e UERJ comprovaram que, em termos de desempenho acadêmico, os alunos cotistas demonstraram notas acima da média.

Outro resultado externo ao subsistema que influenciou de forma significativa a posição das coalizões quanto ao PL 73/99 foi a decisão de constitucionalidade das cotas pelo Supremo Tribunal Federal. Em 2009, o partido DEM entrou com uma ação ajuizada questionando o conselho administrativo da Universidade de Brasília sobre a reserva de vagas por meio de cotas. Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) alegou-se que a política adotada feria preceitos fundamentais da

Constituição Federal da dignidade da pessoa humana. Todavia, em 2012, o Plenário do STF considerou constitucional a política de cotas na UnB. Ricardo Lewandowski salientou que as políticas de ações afirmativas colaboravam para um ambiente acadêmico plural e corrigia distorções sociais consolidadas historicamente. A decisão foi tomada por unanimidade entre os ministros.

Outro fator externo essencial para compreender o subsistema foi a aprovação do Estatuto da Igualdade racial (Lei 12.288 de 2010). Assim como na Lei de Cotas, a aprovação do Estatuto foi produto de uma articulação entre parlamentares, movimentos negros e, sua tramitação foi marcada por fortes oposições. Esse choque externo é relevante, pois representa o resultado de outro subsistema diretamente ligado ao subsistema de cotas.

A importância dos fatores externos e do aprendizado político se justifica pela abundância de evidências que, de certa forma, tendem a colaborar para a compreensão de uma construção de argumentos dos atores das coalizões para a aprovação da política de cotas. Necessárias, mas não suficientes essas peças são elementares para se compreender o contexto em que os atores estavam inseridos, bem como suas justificativas e estratégias.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tramitação e a aprovação da Lei de Cotas nas universidades oferece um claro exemplo de como os valores e crenças influenciam o posicionamento dos atores em suas preferências sobre política. Essa abordagem permite inferir que, embora não livre de alguns interesses sejam eles materiais ou imateriais (*ideal interests*, cunhado por Weber em 1946), o que ordenou o posicionamento dos atores no que tange à defesa ou a resistência à proposta de lei foi a forma com que esses atores entendiam o mundo e a raiz causal do problema de política.

Assim, é essencial partir essa análise por meio do ponto de vista histórico, visto que, como exposto, o Estado brasileiro tardou décadas para reconhecer o racismo, a discriminação racial e as políticas afirmativas como pauta na agenda de política. Nesse sentido, percebe-se que o desenvolvimento de políticas para a população afrodescendente ocorre após a mobilização do Movimento Negro, na década de 70, e a ascensão de governos mais progressistas, a partir dos anos 2000.

Diante disso, é importante considerar que as premissas de Sabatier e colegas fornecem um modelo bem desenvolvido para se compreender o sistema crenças e a organização dos grupos em coalizões de militância. A defesa por determinado desenho da política de cotas, pelo período de tempo de 13 anos, demonstra o compromisso e coordenação de atores de diversos níveis do governo e sociedade (jornalistas, mídia, movimentos sociais, intelectuais, parlamentares, etc.) a fim de promover ou resistir a Lei de Cotas nas universidades. Ademais, a estrutura de causalidade exposta nas páginas anteriores é elementar para se entender as visões de mundo que os atores possuíam quanto à temática. A partir delas, pode-se inferir que o posicionamento dos atores configurou a tradução de suas preferências por determinado programa de política relativo às cotas nas universidades.

Apesar de não responder ao questionamento da investigação como um todo – o motivo da convergência e consenso dos atores na aprovação do PL – o aprendizado político e os choques externos são importantes elementos do ACF que, dado a abundância de evidências que demonstram sua existência, pode explicar parte do mecanismo causal referente a convergência dos atores no subsistema da Lei de Cotas. De fato, com o passar dos anos, agregam-se mais elementos que auxiliam a coalizão que

defende o PL de cotas como a aprovação de outras leis que tratam da temática racial, a constatação de constitucionalidade por meio do Supremo Tribunal, a expansão da iniciativa nas universidades públicas e os feedbacks positivos de desempenho dos alunos ingressantes por meio de reserva de vagas, além de fóruns constantes para se debater a temática.

Portanto, pode-se afirmar que a abordagem ideacional é compatível com o subsistema de política de cotas e constata-se que as crenças desenvolveram papel essencial no processo de tramitação da lei, visto que configuraram as preferências dos atores com base em um sistema de valores específico dos atores dentro das coalizões. As crenças, como visões de mundo dos atores, forneceram lentes de causa e efeito sobre o problema, guiaram o comportamento e a escolha dos membros das coalizões oponentes sobre o desenho de política preferível.

REFERÊNCIAS

BRAUN, Dietmar. BUSCH, Andreas. **Introduction. In: Public Policy and Political Ideas.** Northampton, MA : Edward Elgar Pub., 2000

CAIRNEY, Paul. **Paul A. Sabatier “An Advocacy Coalition Framework of policy change and the role of policy oriented learning therein”.** OUP Uncorrected Proof, 2014

CAMPOS, Luiz A. **Enquadrando a esfera pública: a controversia das cotas raciais na imprensa,** Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, 276 p, 2015

DAFLON, VerônicaT. Junior, João F. CAMPOS, Luiz A. **Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico.** Cadernos de Pesquisa v.43 n.148 p.302-327 jan./abr. 2013

DOMINGUES, Petrônio. **Movimento da negritude: uma breve reconstrução histórica.** Mediações – Revista de Ciências Sociais, Londrina, v. 10, n.1, p. 25-40, jan.-jun. 2005

GOLDSTEIN, Judith. KEOHANE, Robert O. **Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework In: Ideas and foreign policy : beliefs, institutions, and political change,** Editora Cornell University Press, 1993

LIEBERMAN, Robert C. **Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change .**The American Political Science Review, Vol. 96, No. 4, pp. 697-712, 2002, publicado pela American Political Science Association Stable, Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3117505>

NASCIMENTO, Abdias. **O Genocídio do Negro Brasileiro: Processo de um racismo mascarado.** Editora Paz e Terra S/A, 1978

PAULA, Alisson S. XAVIER, Maria V. COSTA, Frederico J. LIMA, Kátia R. **A privatização da educação superior brasileira e as novas/velhas teses do Banco Mundial,** Andes-SN – Universidade e Sociedade, pp. 60-73, 2018

PEREIRA, Almilcar A. **“O Mundo Negro”: a constituição do movimento negro contemporâneo no Brasil (1970-1995)**, Tese apresentada no Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense (UFF), 2010

PINTO, José M. O acesso à educação superior no Brasil. Revista: Educ. Soc., Campinas, vol. 25, n. 88, p. 727-756, Especial, 2004

RIBEIRO, Matilde. **Institucionalização das Políticas de Promoção da Igualdade Racial No Brasil: Percursos e Estratégias - 1986 A 2010**. Tese apresentada no Programa de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2013

SABATIER, Paul A. MCLAUGHLIN, Susan. **The Devil Shift: Perceptions and Misperceptions of Opponents**. The Western Political Quarterly, Vol. 40, No. 3, pp. 449-476, 1987

SABATIER, Paul A. **An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy oriented learning therein**. Policy Sciences, p. 129-168, 1988

SABATIER, Paul A. WEIBLE, Christopher M. **The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications**. In: Theories of the Policy Process. Westview Press, p.189–220, 2006

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank. **The advocacy coalition framework: An assessment**. In SABATIER, P.A (Ed.). Theories of the Policy Process. Boulder: Westview Press, p.117-166, 1999

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank. **The advocacy coalition framework: An assessment**. In SABATIER, P.A (Ed.). Theories of the Policy Process. Boulder: Westview Press, p.117-166, 1999

SANTOS, Cássio M. **A aparente responsabilidade do vestibular na elitização da Universidade Pública – uma análise dos dados da universidade estadual paulista VUNESP/1993**, Estudo em Avaliação Educacional, Fundação Getúlio Vargas, n 15, pp. 227-254, 1995

SANTOS, Sales A.; SANTOS, João V. BERTÚLIO, Dora L. **O processo de aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, Lei n.º 12.288, de 20 de julho de 2010.** Brasília, 2011. Brasília: INESC, 76 p, 2011

SANTOS, Manoel G. **Universidade contemporânea: elitização e influência do ideário neoliberal.** VI Colóquio Internacional “Educação e Contemporaneidade”, 2012

SILVA, Vanessa P. **O processo de formação da lei de cotas e o racismo institucional no Brasil.** Dissertação apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, 2017

VIEIRA, Andrea L. Vieira, José J. **O cenário de ação afirmativa e a desconstrução da elitização no Ensino Superior: notas para uma agenda de ação.** O Social em Questão - Ano XVII - nº 32, 2014