

XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

BENEDITO CEREZZO PEREIRA FILHO

SÉRGIO HENRIQUES ZANDONA FREITAS

SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direitos sociais e políticas públicas III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Benedito Cerezo Pereira Filho; Saulo De Oliveira Pinto Coelho; Sérgio Henriques Zandona Freitas - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-451-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Cooperativismo. 3.

Cotas. 4. Vulnerabilidade. XXVI Encontro Nacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34



XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Apresentação

O XXVI Encontro Nacional do CONPEDI foi realizado em Brasília – Distrito Federal, em parceria do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) com o Curso de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, da UNB - Universidade de Brasília, a Universidade Católica de Brasília – UCB, o Centro Universitário do Distrito Federal – UDF e com o Instituto Brasiliense do Direito Público – IDP, no período de 19 a 21 de julho de 2017, sob a temática DESIGUALDADES E DESENVOLVIMENTO: O papel do Direito nas políticas públicas.

O Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas III desenvolveu suas atividades na data de 21 de julho de 2017, no Centro Internacional de Convenções do Brasil (CICB), em Brasília-DF, e contou com a apresentação de vinte artigos científicos que, por suas diferentes abordagens e aprofundamentos científico-teórico-práticos, possibilitaram discussões críticas na busca de aprimoramento do renovado sistema de políticas públicas brasileiro.

Os textos foram organizados por blocos de temas, coerentes com a sistemática do respectivo Grupo de Trabalho, podendo-se destacar nas pesquisas:

1 - O trabalho desenvolvido por Jordana Viana Payão, “Políticas Públicas em tempos de crise”, aborda as questões relativas aos discursos jurídico e político relativo a políticas públicas frente ao atual cenário de crise econômica e política;

2 - Marina Fagundes de Araújo e Fernando Rodrigues de Freitas buscam, em seu trabalho, responder se “é possível a judicialização de Políticas Públicas?”, pelo que defendem que o uso excessivo do instrumento do controle judicial de políticas públicas possui efeitos “anti-democráticos”, já que, segundo os resultados das análises dos autores, a judicialização estimula o abandono no debate, no plano político, sobre as políticas públicas e seus desenhos institucionais;

3 - O trabalho de Ludmila Kolb de Vargas Cavalli e Rodrigo Garcia Schwarz investiga se a reserva do possível atende ao modelo constitucional brasileiro de Estado e se é compatível com o tratamento conferido aos direitos fundamentais sociais. Os autores concluem que a aplicação irrestrita da reserva do possível fere não apenas o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais mas também atenta contra o modelo eleito pela Constituição de 1988;

4 - Carolina de Moraes Pontes e Everaldo Tadeu Quilici Gonzalez tratam das limitações à iniciativa parlamentar para regulação de políticas públicas no modelo constitucional brasileiro. O trabalho argumenta que o sistema constitucional estabelecido limita a atuação parlamentar na definição e aprimoramento de políticas públicas de promoção de direitos fundamentais, já que o poder executivo assume um papel protagonista no modelo brasileiro;

5 - O trabalho de Rafael Araújo de Sousa e Clara Cardoso Machado Jaborandy trata da judicialização das políticas públicas de saúde no Brasil. Aborda também as insuficiências na compreensão do conceito de serviços públicos e de direito subjetivo frente ao serviço público, na dogmática jurídica brasileira. O trabalho busca demonstrar o fracasso das tentativas de solução dos problemas das políticas públicas de saúde por meio da judicialização, bem como busca evidenciar o potencial dos meios dialogais de tratativa dos conflitos relativos a políticas públicas;

6 - O trabalho apresentado por Guilherme Emmanuel Lanzillotti Alvarenga, discute a crise de efetividade constitucional nas políticas públicas, a partir da análise específica da crise de representatividade democrática no caso da política de serviço de saúde prevista na Lei 13.097 de 2015, que prevê a abertura ao capital estrangeiro no setor da prestação de serviço de saúde no Brasil;

7 - O trabalho dos autores Romário Edson da Silva Rebelo e Raimundo Wilson Gama Raiol, aborda a tratativa acerca do contexto, do imaginário e do e das linguagens que estão na base das políticas públicas do SUS para os cuidados da pessoa com deficiência, buscando apresentar as implicações dessas formas de abordagem para a efetividade dessas políticas, com enfoque na realidade de Belém do Pará. O trabalho analisa também o estado da arte do subsistema de cuidados da pessoa com deficiência no sistema SUS, na busca por um diagnóstico das disparidades e insubrasileiras e esse respeito;

8 - Na sequência, o trabalho de Ana Paula Oliveira Avila e Karen Cristina Correa De Melo analisa a introdução de novas drogas no sistema de saúde brasileiro, comparando as práticas nacionais, com o modelo propugnado pela Organização Mundial de Saúde. São enfocados dois problemas principais no contexto brasileiro: a intervenção do legislativo nas práticas estabelecidas pelo executivo e a intervenção do judiciário nessas mesmas práticas;

9 - O trabalho de Andreza Casanova Vongrapp Santos e Loiane da Ponte Souza Prado Verbicaro apresenta uma análise do ciclo de formação de política pública na questão do fornecimento de medicamento de alto custo. Por meio de uma abordagem empírica, procura

demonstrar que o controle judicial dessa política opera com tomadas de decisão do judiciário sem uma consideração consistente sobre a questão enquanto políticas públicas na fundamentação das decisões. Em outras palavras, o trabalho defende que o Judiciário aborda essa temática de modo atomizado, sem uma consideração como política pública, linguagem quase ausente nos discursos de fundamentação judicial;

10 - Para Michel Belmiro Ilibio e Reginaldo de Souza Vieira, o texto apresentado objetiva analisar, com base nos relatórios finais das Conferências Nacionais de Saúde, o tratamento dado à participação popular nas Conferências Pós Constituição 1988. Ressaltam que as Conferências remontam a década de 30, porém, foi somente a partir da promulgação da Constituição de 1988 que assumiram o caráter de espaço público;

11 - No trabalho de Claudio Antonio Marques da Silva e Jaime Meira do Nascimento Junior, as políticas públicas relativas à promoção do direito à moradia e à promoção da proteção à pessoa idosa são analisadas tendo em vista a busca por verificar as questões-problema quanto ao acesso ao direito à moradia, pelo idoso, no Brasil;

12 - No texto de Joao Ricardo Vicente e Paulo De Tarso Ferreira De Carvalho, demonstrada a importância da Educação e do Direito em prol do desenvolvimento e redução de desigualdades, com destaque para a educação ambiental, que leva ao exercício da cidadania;

13 - Os autores Marisa Rossignoli e Pedro Antonio de Oliveira Machado abordam a expansão do Ensino Superior no Brasil e a meta no Plano Nacional de Educação- PNE 2014-2024, com o investimento de recursos públicos em política de acesso, principalmente através do FIES e PROUNI;

14 - O trabalho de Abigail Denise Bisol Grijo e Maurinice Evaristo Wenceslau trata das políticas públicas para educação para a cidadania e os direitos humanos e sua relação com a efetividade de práticas de sustentabilidade socioambiental, por meio de uma pesquisa acerca da participação da sociedade brasileira em atividades de educação para a cidadania no âmbito da sustentabilidade e do meio ambiente;

15 - Já o trabalho de Claudiane Silva Carvalho trata do tema da política pública de inserção social pelas ações afirmativas relativas às cotas de acesso ao ensino superior no Brasil. Nessa temática, aborda especificamente as potencialidades da aplicação do modelo de coalizões de advocacia (MCA) na questão da política de cotas, num horizonte de treze anos, a partir da

tratativa das atuações dos grupos e bancadas parlamentares, seus interesses e suas dinâmicas. Busca-se, como um dos resultados, apresentar a formação de duas principais coalizões sobre a questão, a “humanística” e a “meritocrática”, assim identificadas no trabalho;

16 - No texto de Roseana Cilio Sacchelli as políticas públicas de educação tem papel relevante na redução da pobreza, no aumento das oportunidades de trabalho e na prosperidade econômica, com destaque para os avanços tecnológicos e o ensino à distância como mecanismo de inclusão da educação de qualidade para grande número de pessoas, que estão distantes de centros de formação;

17 - Dalmo Vieira Pedrosa aborda, pela análise dos princípios constitucionais inerentes à solidariedade tributária, a obrigatoriedade do exercício da competência tributária para instituição do imposto sobre grandes fortunas, com destaque para a efetivação dos direitos sociais, ampliação do mínimo existencial e, responsabilidade do estado pela não implementação de políticas públicas;

18 - No trabalho de Domingos do Nascimento Nonato e Maria das Graças Tapajós Mota destaque para o reconhecimento e promoção da diversidade etnicorracial brasileira na Lei 10.639/2003, com foco na efetiva contribuição da cultura africana e afro-brasileira para as formações histórico-cultural-social e na necessária garantia do direito fundamental à igualdade etnicorracial aos alunos negros no Brasil;

19 - Para Andrea Silvana Fernandes de Oliveira e Soraya Braga de Sousa Dantas a pesquisa atingiu a possibilidade da responsabilidade civil do Estado por omissão, especificamente quando ocorre a falta de prestação do mínimo existencial e a prática dos furtos familiares para o indivíduo saciar suas necessidades básicas, como forma de reação do rompimento com as regras sociais;

20 - Finalmente, o texto de Simone Oliveira Flores da Silva e Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann analisa a natureza obrigacional do Estado em prestar assistência integral ao direito de gerar observado o planejamento familiar, na perspectiva da efetividade dos direitos reprodutivos, em especial às reproduções assistidas em cotejo ao direito à saúde na concepção do liberalismo político rawlsiano, para daí chegar na concepção humanística do estudo ligado às políticas públicas.

Como se viu, aos leitores mais qualificados, professores, pesquisadores, discentes da Pós-graduação, bem como aos cidadãos interessados nas referidas temáticas, a pluralidade de relevantes questões e os respectivos desdobramentos suscitam o olhar sobre os avanços e

retrocessos das políticas públicas no Brasil e a necessidade de se evoluir na discussão sobre os Direitos Sociais no país.

Assim, os coordenadores do Grupo de Trabalho - Direitos Sociais e Políticas Públicas III, agradecem a colaboração dos autores dos artigos científicos e suas instituições multiregionalizadas, pela valorosa contribuição ao conhecimento científico e ideias para o aprimoramento democrático-constitucionalizado do Direito brasileiro.

Brasília, julho de 2017.

Prof. Dr. Benedito Cerezzo Pereira Filho (USP)

<http://lattes.cnpq.br/2965843631678123>

cerezzo@usp.br

Prof. Dr. Saulo De Oliveira Pinto Coelho (UFG)

<http://lattes.cnpq.br/6725961067847325>

saulopintocoelho@yahoo.com.br

Prof. Dr. Sérgio Henriques Zandoná Freitas (FUMEC/IMDP)

<http://lattes.cnpq.br/2720114652322968>

sergiohzhf@fumec.br

O MODELO DE COALIZÕES DE ADVOCACIA (MCA) APLICADO À POLÍTICA DE COTAS NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO NO PERÍODO 1999-2012

THE ADVOCACY COALITION FRAMEWORK (ACF) APPLIED TO THE QUOTAS POLICY IN FEDERAL INSTITUTIONS OF EDUCATION FROM 1999 TO 2012

Claudiane Silva Carvalho ¹

Resumo

O escopo do presente artigo é apresentar o Modelo de Coalizões de Advocacia – MCA e sua aplicabilidade ao processo decisório de implementação da Política de Cotas nas Instituições Federais de Ensino no Brasil. Para tal apresentou-se um arcabouço teórico referente ao MCA, com o objetivo de demonstrar suas características e particularidades e, posteriormente, foi feita a análise da implementação do sistema de cotas à luz dos preceitos apresentados por Sabatier e pesquisadores associados. Da análise foi possível identificar duas coalizões antagônicas: a humanista, favorável à política de cotas em âmbito nacional e a meritocrata, contrária a essa política.

Palavras-chave: Modelo de coalizões de advocacia, Política de cotas nas instituições federais de ensino, Processo decisório

Abstract/Resumen/Résumé

The scope of this article is presenting the Advocacy Coalition Framework – ACF and its applicability on decision-making process in the implementation of the Quota Policy in Federal Institutions of Education in Brazil. Thus we presented a theoretical framework for the ACF, with the objective of showing its features and singularities and, subsequently, the analysis of the implementation of the quota system in the light of the principles presented by Sabatier and associated. Using this analysis was possible to identify two antagonistic coalitions: the humanist, favorable of the quota policy at the national level and merit-based, unfavorable to this policy.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Advocacy coalition framework, Quotas policy in federal institutions of education, Decision-making process

¹ Graduada em Direito e mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública. Atualmente é aluna especial do Programa de Pós-Graduação em Direito da UnB e servidora técnica administrativa da UFV.

1. INTRODUÇÃO

A implementação da política de reserva de vagas nas Instituições Federais de Ensino brasileiras tramitou por um período de treze anos no Congresso Nacional, entre 1999 e 2012. Nesse período coalizões de advocacia se formaram na defesa de suas crenças e interesses e se posicionaram de forma favorável e contrária à aprovação da matéria, com o intuito de influenciar o processo decisório.

O tema da implementação de Políticas de Ação Afirmativa – PAA passou por um amplo debate em nível nacional, principalmente a partir de 2002, quando algumas universidades começaram a implementar de maneira voluntária a política de cotas no processo de admissão de seus alunos e vários atores governamentais e não governamentais começaram a se posicionar sobre o assunto. Por isso, muitos trabalhos foram realizados abordando a política de cotas, porém, poucos sob a perspectiva do Modelo de Coalizões de Advocacia – MCA.

Sob essa perspectiva, o objetivo da presente pesquisa foi, de maneira introdutória, demonstrar como o MCA, modelo formulado por Sabatier e seus parceiros na segunda metade da década de 80, pode servir para a análise do processo decisório, das principais implicações da implementação da política de cotas nas Instituições Federais de Ensino no período de 1999-2012, e ainda verificar quais foram as possíveis coalizões de advocacia que atuaram nesse processo.

Através de uma pesquisa qualitativa baseada no exame de documentos oficiais, notas taquigráficas das sessões deliberativas das Comissões e do Plenário da Câmara de Deputados e do Senado Federal, bem como das Audiências Públicas realizadas pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, além de recursos produzidos junto aos poderes legislativo e judiciário, foi possível analisar todo o processo decisório, suas implicações e identificar duas coalizões antagônicas: a humanista, favorável à política de cotas em âmbito nacional; e a meritocrata, contrária a sua formulação.

Cabe ressaltar que na análise de dados houve uma leitura exploratória dos principais documentos e sua respectiva interpretação, mas, diferentemente de Araújo (2013) não houve aplicação de código de análise documental.

A título de justificativa da pesquisa realizada está a importância do assunto, diretamente relacionado à maioria da população do Brasil, segundo país do mundo com o maior contingente populacional afrodescendente (45% da população brasileira, perdendo apenas para a Nigéria), e a ausência de pesquisas com levantamento de coalizões de advocacia sobre tema da reserva de vagas nas Instituições Federais de Ensino brasileiras.

2. METODOLOGIA

Para uma análise completa do processo de implementação da política de cotas nas Instituições Federais de Ensino no período de 1999-2012, de acordo com Modelo de Coalizões de Advocacia, seria necessário mapear todos os atores, governamentais e não governamentais, individuais e coletivos, envolvidos na definição e implementação da Política Nacional de Ações Afirmativas (PNAA), que estivessem direta e indiretamente ligados ao tema.

Quanto aos atores governamentais, a análise deveria englobar os membros dos três poderes: executivo, legislativo e judiciário, haja vista que todos tiveram influência decisiva nas várias etapas do processo que resultou na implementação, em âmbito nacional, da política de cotas nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Com relação aos atores não governamentais, tal análise deveria destacar a sociedade civil, tanto pelas organizações não governamentais (ONGs), quanto pela mídia, movimentos sociais pela causa negra; pesquisadores, especialistas, acadêmicos e centros de estudos ligados à causa.

Contudo, uma análise tão densa e ampla perpassa os objetivos deste artigo. Por tal motivo, esta pesquisa foca na explanação do MCA, de acordo com Sabatier e seus companheiros, e na identificação e caracterização das duas coalizões de advocacia que atuaram com suas crenças e recursos no processo legislativo que resultou na promulgação da Lei 12.711, em 29 de agosto de 2012. Esse recorte se deu em função dos poucos estudos, no Brasil, relacionados ao tema das cotas raciais na perspectiva do MCA, e em virtude da capacidade de articulação desses atores coletivos frente ao processo de implementação de uma política pública, seus ciclos e subsistemas.

Sob essa ótica, o presente artigo buscou analisar o processo de formação de duas coalizões antagônicas no processo decisório da política de cotas das Instituições Federais de Ensino no Brasil e suas estratégias para influenciar, positivamente ou negativamente, na definição e implementação de uma política pública de caráter nacional.

Conforme recomendação dos autores do MCA, que orientam a análise do conteúdo de documentos públicos na aplicação do modelo (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993c, p. 237-256), a principal base de dados do trabalho esteve nos documentos produzidos no Congresso Nacional, entre 1999 e 2012, especificamente nas notas taquigráficas das sessões deliberativas das Comissões e do Plenário da Câmara de Deputados e do Senado Federal, bem como das Audiências Públicas realizadas pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, além de recursos produzidos junto aos poderes legislativo e judiciário.

3. MODELO DE COALIZÕES DE ADVOCACIA: UMA VISÃO GERAL

O Modelo de Coalizões de Advocacia ou *Advocacy Coalition Framework* foi desenvolvido por Paul A. Sabatier e Jenkins-Smith (1988, 1993a, 1993c, 1999) e aperfeiçoado por Sabatier e Weible (2007) e Sabatier, Weible e McQueen (2009). O MCA procura compreender a formulação e os processos pelos quais as políticas públicas mudam ao longo do tempo, numa perspectiva temporal de uma década ou mais. Assim, entende-se que as pesquisas a partir dessa perspectiva, em princípio, devem abranger não apenas a composição das coalizões de atores e suas crenças, mas também o processo de tomada de decisão e seus resultados (ARAÚJO, 2013).

Silva (2015, p. 42), afirma que o “modelo parte da tradição pluralista clássica e objetiva analisar os problemas de política, que envolvam metas substanciais a serem alcançadas, disputas técnicas relevantes sobre o endereçamento de problemas e atores de diversos níveis de governo”.

Vicente (2015 *apud* SABATIER, 1988, p. 139) apresenta como definição de coalizão de advocacia:

 pessoas de uma variedade de posições (representantes eleitos e funcionários públicos, líderes de grupos de interesse, pesquisadores, intelectuais e etc.), que (i) compartilham determinado sistema de crenças: valores, ideias, objetivos políticos, formas de perceber os problemas políticos, pressupostos causais e (ii) demonstram um grau não trivial das ações coordenadas ao longo do tempo.

Para Dias (2009, p. 30), as coalizões de advocacia “podem ser entendidas como grupos de atores que se organizam, formal ou informalmente, com o objetivo de exercer pressão sobre uma determinada política pública, e assim, influenciar seu resultado”.

Conforme Simielli (2008), há, de acordo com os autores do MCA, entre duas e quatro coalizões importantes atuando em determinado setor — nem todas as pessoas e instituições pertencentes ao setor, porém, estarão inseridas em uma coalizão ou compartilharão dos mesmos valores e interesses.

Howlett, Ramesh e Perl (2013), citaram Jenkins-Smith e Sabatier quando estes argumentaram que as coalizões de advocacia incluem os setores tanto do Estado quanto da sociedade em todos os níveis de governo. Todos os integrantes de uma coalizão de advocacia participam no processo político, a fim de usar a máquina do governo para servir a seus objetivos egoístas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

O MCA surgiu, na década de 80, para complementar a visão do “triângulo de ferro”, o qual segundo Araújo (2013), identifica como vértices os grupos de interesse, as comissões do Congresso e as agências governamentais, que ao longo do tempo tenderiam a desenvolver um esquema de apoio mútuo. Para Capelari et al. (2015, p. 92), o MCA “expande a análise para acadêmicos,

jornalistas, agentes de variados níveis de governo e outros atores, desde que se tornem atores especializados e, portanto, de alguma forma potencialmente influentes na formulação e implementação da política”.

Em suma, na perspectiva de Silva (2015, p. 45), o MCA parte de cinco pressupostos básicos:

i) a necessidade de abordar o papel desempenhado pela informação técnica, isto é a influência dos meios de comunicação e grupos de reflexão sobre o entendimento de uma determinada questão; e de que as informações precisam de um tempo para ser divulgadas, absorvidas e avaliadas, tanto é assim que o modelo está interessado em políticas com uma década ou mais; ii) de que o locus mais útil para a observação de uma análise é o subsistema de política e, mais especificamente, as coalizões de defesa no interior de subsistemas de políticas; iii) que esses subsistemas tem que incluir a dimensão intergovernamental; iv) que políticas públicas – ou programas – podem ser conceituadas da mesma maneira por sistemas de crenças (conjuntos de prioridades e assunções causais sobre como realizá-las); v) que a análise das coalizões de defesa dentro do subsistema de políticas precisa incluir um número maior de atores, além daqueles que formam o “triângulo de ferro” da formulação de políticas.

Na análise dos resultados o MCA também demonstra como coalizões antagônicas disputam, utilizando-se de recursos que representam suas crenças e ideias, pela implementação de políticas que refletem seus interesses. Da mesma forma, o *policymaking* e o *decisionmaking* são resultados de uma ampla negociação entre coalizões, que incluem atores de dentro e de fora da estrutura do governo, e que atuam dentro de um determinado subsistema de políticas públicas.

Sabatier e Weible (2007) afirmam que o processo de *policymaking* atualmente é bastante complexo e requer alto grau de especialização dos atores que fazem parte dos subsistemas de políticas públicas.

Segundo Secchi (2014), o subsistema é a unidade primária de análise e o insumo básico do modelo. Nessa perspectiva, a Figura 1 apresenta o quadro analítico do MCA:

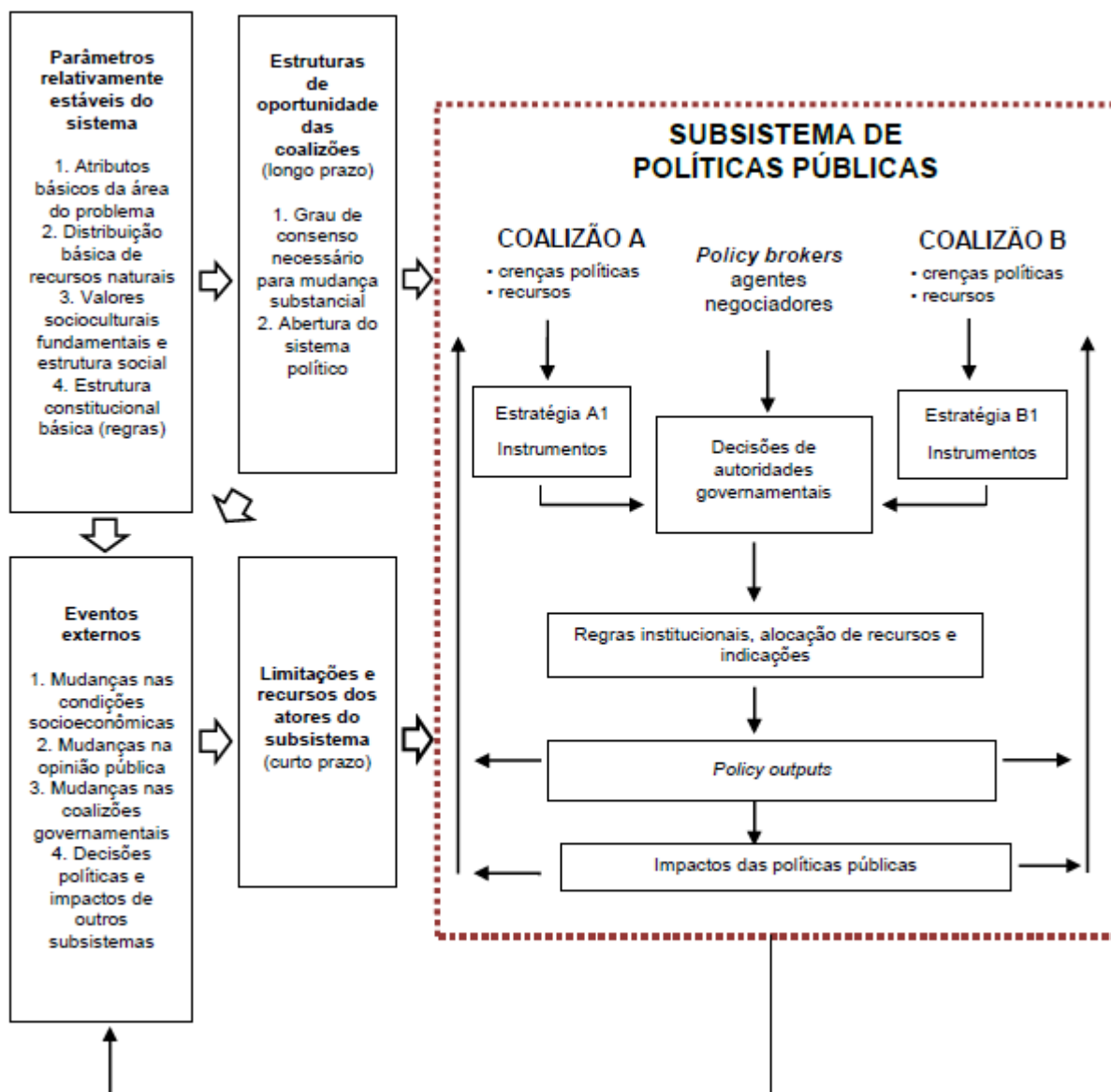


Figura 1: Diagrama do MCA.
 Fonte: ARAÚJO (2013, p. 15).

Da análise do diagrama percebe-se que no lado esquerdo, estão dois conjuntos de variáveis que, mesmo exógenas ao sistema, impactam as barreiras e oportunidades de atuação dos atores. Uma variável estável (Parâmetros relativamente estáveis do sistema) e outra mais dinâmica (Eventos externos). No lado direito, apresenta-se a dinâmica dos componentes internos do subsistema de políticas públicas no qual normalmente ocorre a dinâmica do aprendizado político (*policy-oriented learning*). Na intermediação, colocam-se as estruturas de oportunidade das coalizões e as limitações e recursos dos atores do subsistema.

Para os autores do MCA, a mudança nos parâmetros estáveis do sistema é bastante difícil e requer o trabalho de uma coalizão por mais de uma década. Contudo, os eventos externos são mais dinâmicos e podem alterar o cenário em que se insere uma política pública em apenas alguns anos.

O papel do conhecimento gerado (fator cognitivo) no processo da política pública é uma

das características mais importantes do modelo, pois é capaz de alterar os pensamentos e as intenções de comportamento. O *policy-oriented learning* é fundamental porque poderá redefinir o sistema de valores das coalizões e a estratégia utilizada por elas, causando uma reformulação interna ao subsistema (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

3.1. OS SISTEMAS DE CRENÇAS

Para os autores do MCA “compartilhar crenças sobre uma política pública (...) pode ser, uma explicação tão importante do comportamento (das coalizões de advocacia) como as regras institucionais que se aplicam a seus membros, dada uma situação” (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 130).

Conforme Guerra (2015) as coalizões buscam sempre transformar suas crenças em ações governamentais, mas essa alteração dependerá da disponibilidade de seus recursos, do número de integrantes, do nível de conhecimento e informação que esses possuam, bem como sua autoridade legal.

Sabatier e Jenkins-Smith (1993) propõem um sistema de crenças organizado em uma hierarquia de três níveis, os quais são dispostos levando-se em conta o grau decrescente de resistência a mudanças: i) *deep core*; ii) *policy core* e iii) *secondary aspects*. Esse sistema é um conjunto de valores fundamentais e percepções dos atores (elites) do subsistema sobre a importância das relações causais, a magnitude do problema e a eficácia dos instrumentos de política pública presentes (SERRANO; VERA, 2010).

Os três níveis do sistema de crenças consistem em: *deep core* ou núcleo duro: os quais versam sobre axiomas normativos e ontológicos fundamentais, que definem a filosofia sob a qual as pessoas são regidas; *policy core* ou núcleo político: cujo escopo refere-se às posições mais importantes sobre a política pública e às estratégias básicas para se atingirem os valores do núcleo duro do subsistema e, por fim, *secondary aspects* ou aspectos instrumentais: concentram a maior parte do *polycymaking* administrativo e mesmo legislativo, baseiam-se em mudanças simples, de caráter instrumental (SERRANO; VERA, 2010).

O Quadro 1 explica a estrutura do sistema de crenças, com suas principais características e componentes.

	<i>Núcleo Profundo</i>	<i>Núcleo Político</i>	<i>Aspectos Secundários</i>
Características	Normas fundamentais e axiomas ontológicos;	Posições políticas fundamentais relacionadas às estratégias básicas para alcançar o núcleo de valores dentro do subsistema;	Decisões instrumentais e pesquisa de informações necessárias à implementação do núcleo político;

Alcance	Transversalmente todos os subsistemas políticos;	Específico ao subsistema;	Geralmente apenas parte do subsistema;
Susceptibilidade à Mudança	Muito difícil; semelhante a uma convenção religiosa;	Difícil, mas pode ocorrer se a experiência revelar sérias anomalias;	Moderadamente fácil; este é o tópico mais administrativo e de formulação política.
Componentes Ilustrativos	1. A natureza humana: i. Maldade inerente vs. resgate social; ii. Parte da natureza vs. domínio sobre a natureza; iii. Egoístas vs. contratantes; 2. Relativa prioridade dos vários valores básicos: liberdade, segurança, poder, conhecimento, saúde, amor, beleza, etc. 3. Critério básico de distribuição de justiça: O bem-estar de quem conta? Peso relativo do eu, grupos primários, todas as pessoas, futuras gerações, seres não humanos, etc.	Preceito Normativo Fundamental: 1. Orientação sobre o valor básico das prioridades; 2. Identificação de grupos ou outras entidades cujo bem-estar é uma grande preocupação. Preceito com o Componente Substancial Empírico; 3. Especialmente a seriedade do problema; 4. Causas básicas do problema; 5. Adequada distribuição da autoridade entre governo e mercado; 6. Adequada distribuição da autoridade entre os níveis de governo; 7. Instrumentos políticos prioritariamente acordados (ex.: Regulação, segurança, educação, pagamentos diretos, taxa de créditos); 8. Método de financiamento; 9. Habilidade da sociedade para solucionar o problema (ex. Resultado nulo de uma competição vs. potencial para acomodação mútua; otimismo tecnológico vs. pessimismo); 10. Participação popular vs. Especialistas vs. técnicos (servidores).	1. Seriedade com aspectos do problema em locais específicos; 2. Importância das várias articulações em diferentes lugares e ao longo do tempo; 3. Decisões são mais relacionadas às normas administrativas; alocação orçamentária, disposição de casos, interpretação legal, e revisão da lei; 4. Informação acerca da performance de programas específicos ou instituições.

Quadro 1. Estrutura do Sistema de Crenças.

Fonte: Guerra (2015, p. 43-44).

Da análise do quadro 1, apresentado por Guerra (2015), o qual adaptou de Sabatier e Jenkins-Smith (1993; 1999) e Sabatier (1988), é possível observar que o processo de mudança no sistema de uma determinada coalizão é gradual, haja vista que os aspectos instrumentais são mais suscetíveis à mudança do núcleo duro.

3.2. AS HIPÓTESES DO MCA

Inicialmente, Sabatier e equipe apresentaram nove hipóteses aplicáveis ao MCA (SABATIER, 1993). Entretanto, com o decorrer do tempo outras hipóteses foram acrescentadas e a

redação das que estavam formuladas foi aperfeiçoada. Passou-se para onze hipóteses e depois se chegou a um quadro com treze.

Conforme destacado por Cerqueira (2010), Sabatier considera o MCA um referencial teórico, ou seja, um quadro conceitual geral, não uma teoria, com hipóteses sedimentadas e testáveis empiricamente, por meio de confronto com dados de pesquisas. Nessa perspectiva, as hipóteses do MCA apresentadas a seguir são estratégias heurísticas, orientadoras da investigação, não fazendo, pois, sentido em se pretender aplicar a elas a prova de testes empíricos. Como estratégias heurísticas, sua grande utilidade é sugerir caminhos de pesquisa coerentes com as premissas e orientações do MCA.

Em suma, as hipóteses preconizadas pelo MCA em relação à estrutura das coalizões de advocacia propõem que o principal elemento aglutinador dessas coalizões é a concordância sobre crenças que compõem o chamado núcleo de políticas públicas, muito resistente a mudanças, o que propicia grande estabilidade, por longos períodos, dos campos de aliados e opositores. Postula-se que os grupos de aliados e os de oponentes em dado subsistema permanecem estáveis durante períodos de até uma década ou mais. Quanto à mudança política, afirma-se que uma política tende a permanecer por tanto tempo quanto permanece no poder a coalizão que a criou, tida como coalizão dominante (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; 1999 *apud* VICENTE; CALMON; ARAÚJO, 2017).

O Quadro 2, adaptado por Guerra (2015) da obra de Sabatier e Jenkins-Smith (1999), apresenta as hipóteses atualizadas do Modelo de Coalizões de Advocacia:

<i>Hipóteses de coalizão (relativas às coalizões)</i>
01. No âmbito de um subsistema de política maduro, o alinhamento dos aliados e oponentes em relação às controvérsias que envolvem crenças centrais (<i>core beliefs</i>) tende a ser consideravelmente estável ao longo de uma década ou mais.
02. Atores no âmbito de uma coalizão mostrarão consenso substancial em relação a questões pertinentes ao núcleo político, e menos em relação a aspectos instrumentais.
03. Um ator (ou coalizão) desistirá de aspectos instrumentais de seu sistema de crenças antes de assumir fraquezas no núcleo político.
04. No âmbito de uma coalizão, as agências administrativas geralmente advogarão posições mais moderadas do que seus aliados em grupos de interesse.
05. Elites de grupos de interesses ideológicos (<i>purposive groups</i>) são mais limitadas em sua expressão de crenças e posições sobre políticas do que elites de grupos de interesses materiais.
06. Atores que compartilham crenças do núcleo político são mais propensos a se submeter à coordenação de curto prazo quando veem seus oponentes como (a) muito poderosos e (b) muito capazes de impor custos substanciais sobre eles, se vitoriosos.
<i>Hipóteses de mudança (relativas às mudanças na política pública)</i>
01. Os atributos fundamentais de um programa governamental não serão significativamente revisados enquanto a coalizão que instituiu o programa permanecer no poder, exceto quando a mudança for imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior.
02. Perturbações significativas externas ao subsistema (por exemplo, mudanças nas condições socioeconômicas,

opinião pública, coalizões governantes, ou decisões políticas de outros subsistemas) constituem causa necessária, mas não suficiente, de mudança nos atributos fundamentais de um programa governamental.
<i>Hipóteses de aprendizado (relativas ao processo de aprendizado orientado a políticas públicas)</i>
01. Aprendizado político entre sistemas de crenças é mais provável quando há um nível intermediário de conflito informado entre as coalizões. Nessa situação, é provável que: (i) cada coalizão possua os recursos necessários para se engajar em tal debate; e (ii) o conflito seja entre aspectos instrumentais de um sistema de crenças e elementos do núcleo político do outro ou, alternativamente, entre importantes aspectos instrumentais dos dois sistemas de crenças.
02. Problemas em relação aos quais existem teorias e dados quantitativos aceitáveis são mais conducentes a aprendizado político entre sistemas de crenças do que aqueles em que a teoria e os dados são em geral qualitativos, muito subjetivos ou ausentes.
03. Problemas que envolvem sistemas naturais são mais conducentes a aprendizado político entre sistemas de crenças do que aqueles que envolvem sistemas puramente políticos ou sociais, porque nos primeiros muitas das variáveis críticas não são estrategistas ativos e experiências controladas são mais factíveis.
04. Aprendizado político entre sistemas de crenças é mais provável quando existe um fórum que é (a) prestigiado o suficiente para forçar profissionais de diferentes coalizões a participar; e (b) dominado por normas profissionais.
05. Mesmo quando a acumulação de informação técnica não altera a visão da coalizão oposta, ela poder ter importantes impactos na política – ao menos no curto prazo – pela alteração das visões dos <i>policy brokers</i> ou outros importantes agentes governamentais.

Quadro 2. Hipóteses do MCA atualizadas.

Fonte: Guerra (2015, p. 50-51).

Apesar do objetivo principal deste trabalho não ter relação direta com o teste de cada uma dessas variáveis à luz da implementação da Política de Cotas nas Instituições Federais de Ensino Superior brasileiro, para a apresentação do MCA é indispensável elencar o conjunto dessas hipóteses com o escopo de proporcionar uma melhor compreensão da conformação e da dinâmica do subsistema de políticas públicas em estudo, e do papel desempenhado pelas duas coalizões de advocacia aqui levantadas no processo de formulação da política estudada.

3.3. CRÍTICAS E LIMITAÇÕES DO MCA

Ao longo dos anos Sabatier e seus pesquisadores associados buscaram dar resposta às críticas apresentadas ao Modelo de Coalizões de Advocacia realizando um conjunto relevante de ajustes. Entretanto, mesmo após esses vários ajustes e reformulações, apresenta-se a seguir um conjunto de críticas e limitação ao MCA, levantadas por seus próprios autores, Sabatier e Weible (2007), os quais afirmam o seguinte:

- ✓ O MCA perde parte de sua utilidade nos subsistemas políticos quando as coalizões não estão claras ou estão sob o domínio de uma coalizão de advocacia dominante.
- ✓ As crenças compartilhadas são suficientes para que surjam casos em que alguns atores se aproveitem dos esforços dos outros membros da coalizão.
- ✓ O MCA tem ainda que definir a quantidade mínima de coordenações necessárias para se ter a relação a ser dada para que haja uma coalizão.

- ✓ Resta entender, como as coalizões de advocacia usam recursos e lugares e identificam fatores que estruturam um subsistema de política para favorecer a existência de uma coalizão dominante, de duas ou mais coalizões concorrentes ou nenhuma coalizão.

Real Dato (2013), por sua vez afirma que o MCA destina um tratamento muito tênue e geral das limitações institucionais que moldam a conduta dos participantes na política e possui uma articulação teórica insuficiente.

Apesar de qualificar o MCA como uma abordagem abrangente, John (1998) evidencia algumas críticas ao modelo como a supervalorização de fatores externos em detrimento do papel dos interesses e estratégias de formação de coalizões; a aplicabilidade restrita do estilo de interação de grupo aos Estados Unidos; a negligência das instituições e escolhas individuais, deixando o modelo de ser uma abordagem integradora como preconizam seus autores e o modelo poderia não explicar a mudança, por pressupor estabilidade em determinadas relações no processo de *policymaking*.

4. A APLICABILIDADE DO MCA AO PROCESSO DECISÓRIO BRASILEIRO

No MCA o processo de formulação de políticas públicas é visto como sendo fruto da competição de coalizões, que estão envolvidas ou interessadas em uma determinada questão de política pública. As coalizões atuarão em subsistemas dessas políticas, as quais são formadas por atores individuais e coletivos, públicos e privados, envolvidos no ambiente de uma política específica (GUERRA, 2015).

Os atores agem de maneira coordenada em coalizões a fim de influenciar no processo de formulação das políticas, transformando suas crenças em ações que alterem o processo decisório das políticas para seu interesse (ARAÚJO, 2013).

Para alteração do processo decisório e obtenção de seus interesses, as coalizões utilizam-se de recursos através de ações diretas e/ou indiretas, tais como movimentação de recursos financeiros, manipulação da opinião pública, mobilização de adeptos e liderança política, oferecimento de estímulos (propinas ou ofertas de futuros empregos), autoridade legal formal, informação, dentre outros. É preciso ressaltar que as informações técnicas possuem especial importância para o processo decisório, pois são um elemento estratégico com função esclarecedora que podem ser utilizadas para defender ou atacar determinada crença (ARAÚJO, 2013).

É preciso destacar ainda que a análise do processo decisório é de conteúdo complexo, podendo haver momentos em que os legisladores se voltam ao atendimento de interesses mais difusos, trazendo para a pauta assuntos de ampla relevância.

Acredita-se que o Brasil esteja inserido nas configurações mais complexas das redes de

governança pública, com processos decisórios que, em graus variáveis conforme o tema em pauta, contam com a participação de grupos de interesse em formato mais tradicional, organizações não governamentais, institutos de pesquisa, profissionais e acadêmicos. (ARAÚJO, 2013).

A pesquisa abordada neste artigo, referente à implementação da Política de Cotas nas Instituições Federais de Ensino Superior no período de 1999-2012, indica a inserção do Congresso Nacional brasileiro nessa configuração mais complexa, permeada de vários atores, através do número de audiências públicas e dos canais e ferramentas de participação mais direta da população junto às decisões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Diante do exposto, acredita-se que o MCA pode contribuir para a compreensão do padrão e das dinâmicas de interação entre os grupos organizados e o poder político na atual democracia brasileira, com a vantagem de evidenciar as variações existentes nos processos decisórios atinentes a áreas distintas de políticas públicas. (ARAÚJO, 2013).

5. ANÁLISE DA POLÍTICA DE COTAS NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO NO PERÍODO 1999-2012

Abordadas as características do MCA e feita a explanação do modelo, passa-se agora à identificação e caracterização das duas coalizões de advocacia que atuaram com suas crenças e recursos no processo legislativo que instituiu a Política de Cotas nas Instituições Federais de Ensino. Dessa forma, este tópico irá relatar todo o processo decisório transcorrido entre 1999 e 2012, quando foi instituída a PNAA no âmbito do ensino público, suas repercussões posteriores e identificar de forma sucinta os atores, sistemas de crenças e coalizões, estabelecendo suas similaridades e antagonismos.

Um subsistema típico envolve diversos atores no Poder Executivo, muitas vezes em diferentes órgãos governamentais, no Poder Legislativo, incluindo políticos e seus assessores, no Poder Judiciário, envolvendo ministros, juízes e seus assessores, grupos de interesse ligados a empresas, sindicatos, associações patronais e movimentos sociais, representantes de organismos internacionais e membros da academia e da mídia. (CALMON e COSTA, 2013).

Na implementação da política de cotas, um grande número de atores de diferentes órgãos governamentais e não governamentais tiveram influência decisiva, haja vista que a matéria que resultou na promulgação da Lei 12.711/2012 tramitou no Congresso Nacional por treze anos. A discussão teve início com a propositura do Projeto de Lei (PL nº. 73/99), cuja autoria é da Deputada Nice Lobão, do extinto Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas – DEM. Em 2004 o executivo, na gestão do Presidente Lula, encaminhou ao Congresso o PL. 3.627, que propunha a reserva de 50% das vagas nas instituições federais para egressos de escolas públicas, com

percentual específico destinado a pretos, pardos e indígenas, de acordo com a representação proporcional dessas etnias nas unidades da federação (BRASIL, 2004a). O PL 3.627/2004 reaqueceu o tema das cotas na Câmara dos Deputados e foi apensado ao PL 73/99. Posteriormente outros Projetos de Lei também foram apensados a estes por versarem sobre o mesmo tema e apenas complementarem a matéria, após votação alguns foram desapensados e remetidos ao arquivo, por terem sido suas propostas prejudicadas em virtude da aprovação, em Plenário, de Substitutivo¹.

No decorrer da tramitação na Câmara dos Deputados houve intenso debate com divergências sobre a proposta do Projeto de Lei. Antes de sua aprovação e remessa ao Senado Federal, ocorrida em 2008, recursos contra a apreciação conclusiva do PL foram interpostos, como é o caso do REC 265/2006², apresentado pelos Deputados Alberto Goldman (Líder do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB), Rodrigo Maia (Líder do PFL/DEM), José Carlos Aleluia (Líder da Minoria) e outros, representando um décimo dos membros da casa, nos moldes do artigo 58, § 2º, inciso I da Constituição Federal de 1988. Tais deputados argumentavam que, por tratar-se de matéria de grande complexidade e impacto sobre a sociedade, a mesma merecia ser legitimada pela maioria da composição plenária da Câmara dos Deputados.

Em novembro de 2008, após votação simbólica³ e aprovação da Redação Final assinada pelo Relator, Deputado Fernando Coruja (Partido Popular Socialista – PPS), a matéria foi remetida ao Senado Federal, tornando-se Projeto de Lei da Câmara nº 180, de 2008. Ainda em 2008, através do Requerimento nº 40, de 2008-CCJ de iniciativa dos Senadores Demóstenes Torres (DEM), Paulo Paim (Partido dos Trabalhadores – PT), Cristovam Buarque (PPS) e da Senadora Serys Slhessarenko (PT), a matéria foi retirada de Pauta para aguardar a realização de Audiência Pública.

Nas Audiências Públicas realizadas compareceram atores de diversos órgãos governamentais e não governamentais tais como: representantes do Ministério da Educação; da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas - UBES; do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; da ONG Educafro – Educação e Cidadania de Afrodescendentes Carentes; do Movimento dos Sem Universidades – MSU; do Fórum da Educação Indígena; do Movimento Negro Socialista; do Movimento Nação Mestiça; de Ativistas dos Direitos Humanos e Igualdade Étnica; de Cientistas Políticos; de representante do Fórum Afro da Amazônia – FORAFRO; da Campanha Mundial pelo Direito à Educação; da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do

¹ Substitutivo é uma espécie de emenda que altera a proposta em seu conjunto, substancial ou formalmente. Recebe esse nome porque substitui o projeto. O substitutivo é apresentado pelo relator e tem preferência na votação, mas pode ser rejeitado em favor do projeto original.

² Recurso contra apreciação conclusiva de comissão (Art. 58, §1º c/c art. 132, §2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

³ Votação em que não há registro individual de votos. O presidente da sessão pede aos parlamentares favoráveis à matéria que permaneçam como se encontram, cabendo aos contrários manifestarem-se. Expediente geralmente usado para votação de projetos sobre os quais há acordo.

Ministério da Educação; de professores e membros da Administração Superior da UnB, UFRJ, UERJ, UFPE, dentre outros. Essas Audiências Públicas foram realizadas nos anos de 2008 e 2009 e aconteceram sob a coordenação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ.

Após intenso debate com divergências sobre a proposta entre os senadores, em agosto de 2012 o Projeto de Lei da Câmara nº 180/2008 foi aprovado, ressalvadas as emendas, com o voto contrário do Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB). Remetido à sanção, foi transformado em norma jurídica, com veto parcial da Presidente da República Dilma Rousseff, passando então a vigor como lei ordinária.

A regulamentação da Lei nº 12.711/2012 veio com o Decreto nº. 7.824 e com a Portaria MEC nº. 18, ambos de 11 de outubro de 2012. Dessa forma, as universidades públicas federais e as instituições federais de ensino técnico de nível médio passaram a ser obrigadas a reservar, no mínimo, 50% das vagas para estudantes que tenham cursado todo o ensino médio em escolas da rede pública, com renda *per capita* de até um salário mínimo e meio, com distribuição proporcional das vagas entre pretos, pardos e indígenas, de acordo com a proporção desses grupos étnicos, conforme o estado onde o curso for oferecido.

Da atuação de vários atores para a instituição do sistema de cotas, com a promulgação de uma Política de Ação Afirmativa em âmbito nacional, cabe ressaltar a importância do Judiciário que, através do Supremo Tribunal Federal, posicionou-se de forma decisiva quanto à constitucionalidade das cotas raciais. A decisão da Suprema Corte em abril de 2012, quanto à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF nº. 186), ajuizada pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino Privado e pelo Partido dos Democratas (DEM), contra a Universidade de Brasília – UnB, o Centro de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília – CESPE/UnB e o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Brasília – CEPE, foi primordial para equacionar a polêmica jurídica a respeito da constitucionalidade do instituto.

5.1. Identificação e Caracterização das Coalizões de Advocacia

Da análise do processo legislativo que tramitou por treze anos no Congresso Nacional com a proposta que resultou na Lei 12.711/2012, é possível observar claramente a existência de grupos conflitantes, com crenças, práticas e interesses favoráveis e contrários à política da reserva de vaga nas instituições federais de ensino brasileiro – fato interessante para a aplicação dos pressupostos do Modelo de Coalizões de Advocacia. Essa divergência, contudo, não se limitou aos atores que representam o povo e os estados nas mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, esteve presente também entre acadêmicos, pesquisadores e intelectuais brasileiros, bem como na mídia, no

Sistema Judiciário e nos Movimentos Sociais, principalmente a partir de 2002, com a adoção do sistema de cotas por algumas Universidades.

Goss (2008), em sua tese “Retóricas em Disputa: o debate entre intelectuais em relação às Políticas de Ação Afirmativa para estudantes negros no Brasil”, traz um estudo profundo a respeito das divergências sobre as ações afirmativas entre os intelectuais. Foram analisadas as proposições apresentadas por representantes da antropologia e da sociologia e constatadas, pelo menos, duas posições bem demarcadas, nas ciências sociais, sobre o tema: os intelectuais contrários e aqueles que se posicionavam favoravelmente às PAA.

Apesar de não empregar o MCA, Goss (2008) separou os intelectuais em duas retóricas distintas: os autores que desenvolveram argumentos em oposição às ações afirmativas foram classificados como partidários de uma retórica denominada conservadora, enquanto os que defenderam tais políticas foram classificados como postulantes de uma retórica progressista/reformista.

Mamede (2014), destaca que o debate sobre as cotas raciais no Brasil teve uma dinâmica que envolveu duas vertentes distintas: i) uma corrente de especialistas que defendeu a política universalista com práticas igualitárias e ii) uma corrente que aplicou o conceito de “raça” como termo efetivo nas práticas sociais e nesse sentido defendeu a adoção de uma política baseada nas diferenças.

Apesar dos referidos estudos estarem relacionados à implementação do sistema de cotas no ensino superior brasileiro, o presente trabalho priorizou aos documentos públicos como base de dados, conforme orientação dos próprios autores do MCA. Assim, da análise dos documentos produzidos no Congresso Nacional, entre 1999 e 2012, verificou-se, pelo menos, duas coalizões antagonistas relativas à Política de Cotas nas Instituições Federais de Ensino brasileiras: a humanista e a meritocrata.

Os atores que compõem cada coalizão foram identificados a partir de suas posições, discursos e dos recursos utilizados para influenciar o processo de tomada de decisão. A partir da análise das notas taquigráficas levantadas foram identificados os comportamentos dos principais atores que atuaram no processo decisório estudado. Em consonância com a maior parte das pesquisas que utilizam o MCA, não será feita a identificação individual dos Deputados Federais e Senadores integrantes de cada coalizão, entretanto, poderá haver referência expressa a alguns deles quando necessário para a compreensão da dinâmica do subsistema.

Nos próximos subitens serão descritas as principais crenças estruturadoras dessas coalizões e seus integrantes.

5.1.1. Coalizão Humanista

A coalizão humanista, em suma, atuou de forma favorável à implementação da reserva de vagas nas Instituições Federais de Ensino brasileiras para estudantes provenientes de escolas da rede pública, pertencentes a grupos étnico-raciais e com baixa renda *per capita*. Seus atores, com base nos preceitos de Direitos Humanos, admitem “a necessidade de conferir a determinados grupos uma proteção especial e particularizada, em face de sua própria vulnerabilidade” (PIOVESAN, 2005, p. 36).

Através da análise dos discursos é possível constatar que, em sua maioria, os atores da coalizão humanista preconizam por leis que efetuem o caráter bidimensional da justiça: redistribuição somada ao reconhecimento, em consonância com as concepções de igualdade formal e material, com crenças baseadas nos preceitos da equidade e da inclusão social. Reconhecem que há uma dívida social e histórica com os afrodescendentes, os quais têm maiores dificuldades para estudar, ocupam índices de pobreza mais elevados e moram em situação pior que os brancos.

São trechos representativos das falas da Coalizão Humanista:

Para aqueles que são contrários às cotas raciais nas universidades, o acesso ao ensino superior deve se fazer com base no princípio da meritocracia, ignorando a brutal desigualdade presente na vida escolar de um estudante negro e negando que haja mérito nos processos de seleção dos programas de ação afirmativa – que já comprovaram, em inúmeras pesquisas, que alunos cotistas atingem desempenho equivalente ou superior aos demais alunos, quando superado o gargalo do vestibular (PSOL/SP. Sessão Plenária da Câmara dos Deputados de 24/06/2010 – Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação). O projeto é de ação afirmativa temporária, com vigência de 10 anos. E todas as experiências avaliadas até agora, inclusive das bolsas do ProUni, revelam elevada eficiência do critério de seleção por reserva de vagas. (PT/MT. Agência Câmara Notícias, 2009).

Nos discursos parlamentares analisados, destacaram como principais atores dessa coalizão a maioria dos membros do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e do Partido dos Trabalhadores (PT), apesar de não haver unanimidade de crenças. Os demais partidos se mostraram, em sua maioria, favoráveis à proposta, entretanto sem manifestações de defesa que merecessem destaque.

Os dados da pesquisa indicaram ainda como atores externos ao Poder Legislativo e defensores da proposta: (i) Representações Sociais como Movimento dos Sem Universidades (MSU); Movimento Negro Socialista; Movimento Nação Mestiça; Ativistas dos Direitos Humanos e Igualdade Étnica; Fórum da Educação Indígena; representante do Fórum Afro da Amazônia (FORAFRO); (ii) representantes do Poder Executivo, autor do Projeto de Lei 3.627/2004.

5.1.2. Coalizão Meritocrata

A coalizão meritocrata essencialmente desenvolveu argumentos em oposição à

implementação do sistema de cotas e utilizou de recursos no processo legislativo e junto ao Poder Judiciário para que suas crenças, contrárias à implementação da reserva de vagas, prevalecessem sobre a coalizão antagonista. Os atores basearam seus argumentos basicamente no princípio da igualdade e na afirmação de que não deve haver nenhuma forma de discriminação, sendo o sistema de cotas uma das formas de perpetuação da desigualdade. Fundamentaram seus discursos com base na meritocracia ou critério da proficiência e também na autonomia da gestão das universidades.

Em ambas as casas do legislativo a votação para aprovação da proposta que resultou na Lei 12.711/2012 foi simbólica, o que demonstra certo nível de consensualidade, contudo destaca-se o único voto contrário, emitido pelo senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) que reprovou a iniciativa sob o argumento de que esta “impõe camisa de força” a todas as universidades federais brasileiras, ao ferir sua autonomia de gestão. Argumentou ainda que, para que o ensino superior seja de qualidade, é preciso adotar um critério de proficiência.

Ressalta-se ainda que, apesar da iniciativa do Projeto de Lei 73/99 ter partido de uma deputada do Partido da Frente Liberal (PFL), posteriormente transformado em Democratas (DEM), esse partido posteriormente impetrou recursos contra a proposta tanto no âmbito legislativo, quanto no âmbito do judiciário, demonstrando-se contrário à sua aprovação.

Por ser uma coalizão minoritária, prevaleceram os argumentos da coalizão humanista que restou vitoriosa no processo legislativo.

6. CONCLUSÃO

O artigo teve como propósito utilizar o Modelo de Coalizões de Advocacia – MCA, inicialmente desenvolvido por Paul A. Sabatier, para analisar o processo decisório e as principais implicações da implementação da Política de Cotas nas Instituições Federais de Ensino no período de 1999-2012.

O MCA enfatiza o papel das ideias e dos valores no processo de formulação e mudança das políticas públicas e possui como pressupostos fundamentais o entendimento das causas das políticas públicas como efeito das disputas entre as coalizões de advocacia e a percepção da mudança como resultado do papel exercido pelo aprendizado político no processo.

Através dessa abordagem foi examinada a atuação dos atores-chave do subsistema no processo decisório pesquisado e as implicações de suas crenças na tomada de decisão e na implementação de uma política pública. Desse modo, detectou-se na implementação da Política de Cotas nas Instituições Federais de Ensino no período de 1999-2012, pelo menos, duas coalizões de advocacia antagônicas: a humanista, favorável à política de cotas em âmbito nacional, baseada nos preceitos dos Direitos Humanos e partidária à proteção especial de grupos vulneráveis; e a

meritocrata, contrária à implementação da política de cotas, adepta ao critério da proficiência e do mérito individual.

Para alcançar tal objetivo optou-se por uma pesquisa qualitativa baseada na análise de documentos oficiais, notas taquigráficas das sessões deliberativas das Comissões e do Plenário da Câmara de Deputados e do Senado Federal, bem como das Audiências Públicas realizadas pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, além de recursos produzidos junto aos poderes legislativo e judiciário. Foi considerado o sistema de crenças e recursos dos atores que atuaram em cada processo e a influência destes nas leis aprovadas.

Entretanto, por não ter havido a aplicação do código de análise documental, conforme preceituado pelos autores do MCA, propõe-se estudos futuros para o aperfeiçoamento dos resultados aqui obtidos e novas análises relacionadas às coalizões de advocacia na perspectiva da política de cotas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Suely M. V. G. **Coalizões de Advocacia na Formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas**. Dissertação (mestrado em ciência política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília. 2007.

ARAÚJO, Suely M. V. G. **Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom**. Tese (Doutorado)–Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, Brasília, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 jan. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7824.htm. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12711.htm. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Promovendo a Igualdade Racial: Para um Brasil sem Racismo**. Brasília. 2016. Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/central-de-conteudos/noticias/ministerio-lanca-publicacao-sobre-a-politica-nacional-de-promocao-da-igualdade-racial-dos-ultimos-13-anos>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 73, de 1999**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e dá

outras providências. Brasília. 1999. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15013>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.627, de 2004**. Institui Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior e dá outras providências. Brasília. 2004. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=254614>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL. **Projeto de Lei da Câmara nº 180, de 2008**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília. 2008. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/88409>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186**. Arguente: Democratas. Arguido: Conselho de ensino, pesquisa e extensão da universidade de Brasília – CEPE. Presidente Ministro Gilmar Mendes. Brasília. 31 de julho de 2009. Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStfArquivo/anexo/ADPF186.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2017.

CALMON, Paulo C. P; COSTA, Arthur T. M. Redes e Governança das Políticas Públicas. **RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 1, 2013. Disponível em:
<http://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/9126/6853>. Acesso em: 11 jan. 2017.

CAPELARI, Mauro G. M; ARAÚJO, Suely M. V. G.; CALMON, Paulo C. P. Advocacy Coalition Framework: Um Balanço das Pesquisas Nacionais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 2, p. 91-99, 2015.

DIAS, Rafael B. **A trajetória da política científica e tecnológica brasileira: um olhar a partir da análise de política**. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) – Instituto de Geociências, Universidade de Campinas, Campinas, 2009.

FRANÇA, Étienne F. **Coalizões de advocacia na formulação da política de controle de drogas no Brasil, no período 1998/2000**. Dissertação (mestrado em ciência política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

GOSS, Karine, P. **RETÓRICAS EM DISPUTA: O DEBATE ENTRE INTELECTUAIS EM RELAÇÃO ÀS POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA PARA ESTUDANTES NEGROS NO BRASIL**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade de Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2008.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JENKINS-SMITH, Hank C.; SABATIER, Paul A. The Study of Policy Processes. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993. p. 1-9.

JENKINS-SMITH, Hank C.; SABATIER, Paul A. The Dynamics of Policy-Oriented Learning. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). **Policy Change and Learning: an**

Advocacy Coalition Approach. Boulder: Westview Press, 1993. 41-56.

JENKINS-SMITH, Hank C.; SABATIER, Paul A. Methodological Appendix: Measuring Longitudinal Change in Elite Beliefs Using Content Analysis of Public Documents. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993. p. 237-256.

MAMEDE, Zoraide V. **Instituição, ideia e conhecimento: análise do processo de implementação do programa de ação afirmativa na Universidade Federal de Sergipe (2001-2008)** – Dissertação (Mestrado em Sociologia) Universidade Federal de Sergipe, 2014. 107 p.

PEREIRA, Adilson. Itinerários das ações afirmativas no ensino superior público brasileiro: dos ecos de Durban à Lei de Cotas. **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa, v. 12, n. 2, p. 289-317, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://www.cch.ufv.br/revista/pdfs/vol12/artigo1vol12-2.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2017.

PIOVESAN, Flávia. Ações Afirmativas Sob a Perspectiva dos Direitos Humanos. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr.2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v35n124/a0435124.pdf>. Acesso em: 20 set. 2016.

REAL-DATO, José. **Mecanismos de estabilidad y cambio en las políticas públicas: la política de formación de investigadores en España, 1999-2006**. Tese (Doutorado no Departamento de Ciencia Política y de la Administración) Granada: Universidad de Granada, 2013. 462 p.

SABATIER, Paul A. An Advocacy Coalition Framework of policy change and policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, v. 21, p. 129-168, 1988.

SABATIER, Paul A. The advocacy coalition framework: an assessment. In: _____.(Ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Western press, 1999. p.117-166.

SABATIER, Paul A. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: _____. **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Western press, 2007. p.189-220.

SERRANO, Rocío R.; VERA, Alfredo R. **El Advocacy Coalition Framework, de Paul A. Sabatier: Un marco de Análisis de Política Pública basado em coaliciones promotoras**. En ROTH DEUBEL, André-Noël (Ed.). **Enfoques para el análisis de políticas públicas**. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia, 2010. p. 183-212.

SIMIELLI, Lara E. R. **Coalizões em educação no Brasil: a pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública**. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

SILVA, Allyne A. e. **Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: uma análise jurídica do Programa Brasil Quilombola**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

VICENTE, Victor M. B. A Análise de Políticas Públicas na Perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa. **Revista de Políticas Públicas**, v. 19, n. 1, p. 77-90, jan./jun. 2015.

VICENTE, Victor M. B.; CALMON, Paulo C. P.; ARAUJO, Suely M. V. G. ANALISANDO MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NA POLÍTICA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL URBANO DO DISTRITO FEDERAL À LUZ DO MODELO DAS COALIZÕES DE DEFESA. **Revista Organização & Sociedade** – Salvador, v. 24, n. 80, p. 135-156, Jan./Mar. 2017.