

**Artigo****Estudo acerca da adoção e implementação da política de cotas étnico-raciais na Universidade Estadual de Campinas****Study on the adoption and implementation of ethnic-racial quotas policy at the University of Campinas****Evandro Coggo Cristofoletti¹, Dayana Morais da Cruz², Thais Aparecida Dibbern³, Milena Pavan Serafim⁴**

Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas-SP, Brasil

Resumo

O artigo tem como objetivo analisar a adoção e implementação da política de cotas étnico-raciais na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Para isso, buscou-se descrever os processos e disputas políticas e acadêmicas que culminaram na adoção desta ação afirmativa. Metodologicamente, utilizamos como guia a abordagem dos “contextos de políticas educacionais”, dividindo os caminhos pelos quais o debate das cotas perpassou à universidade: contexto de influência ao debate sobre cotas (externa e interna); contexto de produção de texto (política elaborada); e o contexto de prática (efetivação). De forma geral, percebeu-se alguns conflitos nos três contextos, sobretudo pela discussão acerca da efetividade dos mecanismos de inclusão já implementados pela universidade em detrimento das cotas. A questão do mérito na academia foi amplamente combatida pelos movimentos estudantis e sociais, bem como pelos docentes favoráveis às cotas, ressaltando o atraso da Unicamp em sua implementação em relação à consolidação de ações afirmativas em outras universidades brasileiras. Assim, as aprovações, referentes às deliberações de criação e de aprovação do relatório do GT-Ingresso, puderam ser realizadas por conta do contexto de influência (com forte apoio dos movimentos estudantis e sociais e das legislações vigentes), que deu a tônica ao contexto da produção de texto, com a inserção das premissas, e também, devido à janela de oportunidades seja do cenário nacional, com experiências importantes, seja pela entrada de uma nova gestão na Unicamp.

Abstract

The article aims to analyze the adoption and implementation of the politics of ethnic-racial quotas at the State University of Campinas (Unicamp). In order to do, we describe the political and academic processes and disputes that culminated in the adoption of this affirmative action. Methodologically, we use as a guide the approach of "educational policy

1Doutorando em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas.

ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0001-5178-6451>E-mail: evandro.coggo@gmail.com

2 Graduação em Administração Pública. Bolsista de Iniciação Científica pelo CNPq.

ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0001-6426-6797>E-mail: dayanamorais9@gmail.com

3 Doutoranda em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas.

ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0003-4826-4614>E-mail: dibbern.thais@gmail.com

4 Professora Doutora de Administração Pública da Faculdade de Ciências Aplicadas da Unicamp.

ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0002-7541-4182>E-mail: milenaserafim@gmail.com

contexts", dividing the ways in which the quota debate has permeated the university: context of influence on the debate on quotas (external and internal); context of text production (elaborated policy); and the context of practice (effectiveness). In general, some conflicts were perceived in the three contexts, mainly by the discussion about the effectiveness of the inclusion mechanisms already implemented by the university to the detriment of quotas. The issue of merit in the academy was fought by student and social movements, as well as teachers favoring quotas, underscoring Unicamp's delay in its implementation in relation to the consolidation of affirmative actions in other Brazilian universities. Therefore, the approvals regarding the creation and approval of the "Working Group-Enter University" report could be carried out due to the context of influence (with strong support from student and social movements and current legislation), which emphasized the context of the production of text, with the insertion of the premises, and also, due to the window of opportunity is the national scenario, with important experiences, or the entry of a new management at Unicamp.

Resumen

El artículo tiene como objetivo analizar la adopción e implementación de la política de cuotas étnico-raciales en la Universidad Estadual de Campinas (Unicamp). Para eso, se buscó describir los procesos y disputas políticas y académicas que culminaron en la adopción de esta acción afirmativa. Metodológicamente, utilizamos como guía el abordaje de los "contextos de políticas educativas", dividiendo los caminos por los cuales el debate de las cuotas atravesó a la universidad: contexto de influencia al debate sobre cuotas (externa e interna); contexto de producción de texto (política elaborada); y el contexto de práctica (efectividad). En general, se percibió algunos conflictos en los tres contextos, sobre todo por la discusión acerca de la efectividad de los mecanismos de inclusión ya implementados por la universidad en detrimento de las cuotas. La cuestión del mérito en la academia fue ampliamente combatida por los movimientos estudiantiles y sociales, así como por los docentes favorables a las cuotas, resaltando el atraso de la Unicamp en su implementación en relación a la consolidación de acciones afirmativas en otras universidades brasileñas. Así, las aprobaciones, referentes a las deliberaciones de creación y aprobación del informe del Grupo de Trabajo-Ingreso, pudieron ser realizadas por cuenta del contexto de influencia (con fuerte apoyo de los movimientos estudiantiles y sociales y de las legislaciones vigentes), que dio la tónica al contexto de la producción de texto, con la inserción de las premisas, y también, debido a la ventana de oportunidades sea del escenario nacional, con experiencias importantes, sea por la entrada de una nueva gestión en la Unicamp.

Palavras-chave: Sistema de cotas, Ação afirmativa, Ensino superior, Unicamp.

Keywords: Quota system, Affirmative action, Higher education, Unicamp.

Palabras clave: Sistema de cuotas, Acción afirmativa, Enseñanza superior, Unicamp.

Introdução

As ações afirmativas se constituem enquanto políticas públicas realizadas pelo governo ou iniciativa privada com a finalidade de corrigir as desigualdades raciais que perduram ao longo dos anos. Trata-se, em outras palavras, de uma política pública compensatória que busca garantir o direito à igualdade de acesso e de oportunidades às populações historicamente vulneráveis e marginalizadas. De acordo com Piovesan (2005, p. 49), "as ações afirmativas (...) cumprem uma finalidade pública decisiva para o projeto democrático: assegurar a diversidade e a pluralidade social", isto é, configuram-se como políticas essenciais com vistas à redução de desigualdades e discriminações.

Contudo, apesar de serem constitucionais e estarem garantidas em forma de lei, tais políticas acabaram passando por um intenso movimento de resistência, sendo negligenciadas em determinados espaços públicos, apenas implementadas por meio de um longo e tardio processo de debate e discussão. Como exemplo podem ser citadas algumas Instituições de Ensino Superior, como a Universidade de São Paulo (USP)⁵ e a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), que apenas as aprovaram muito recentemente, ambas no ano de 2017.

Nesse sentido, este artigo tem como objetivo compreender e analisar a adoção e implementação da política de cotas na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Para tanto, organiza-se da seguinte forma: na primeira seção apresentamos o arcabouço conceitual-metodológico para a realização deste trabalho; em seguida, apresentam-se as seções específicas aos contextos de influência e de produção de texto e da prática da política de cotas aprovadas na Unicamp; além desta breve introdução e das considerações finais.

2. Arcabouço conceitual-metodológico

O estudo procurou descrever e analisar os processos ocorridos na Unicamp que resultaram na confecção da política de cotas efetivamente adotada. Assim, ele possui caráter panorâmico, visto que não nos deteremos nas particularidades de cada momento considerado. Isso porque a adoção dessa política afirmativa é recente. Nossa pesquisa tomou como norte metodológico a necessidade de traçar a “trajetória” do objeto de estudo em questão a fim de oferecer subsídios à compreensão do processo e às futuras pesquisas sobre o tema. Nesse sentido, considerou-se os processos políticos (conflitos e consensos), normativos, contextuais e acadêmicos (no sentido da mobilização da comunidade de pesquisa em torno do tema).

Com efeito, para auxiliar na organização e análise desta trajetória, utilizamos uma abordagem centrada em diferentes “contextos de políticas”, retirados da abordagem do ciclo de políticas educacionais de Stephen Ball e Richard Bowe (1992). Dessa forma, as fases de uma política pública seriam divididas, analiticamente, em cinco contextos (BALL; BOWE, 1992; MAINARDES, 2006; BALL; MAINARDES, 2011): 1) Contexto de influência: onde as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. É nesse contexto que há diversas disputas de interesses para influenciar a definição das finalidades sociais da política estudada, incluindo-se os diversos fatos sociais e históricos contextuais relevantes; 2) Contexto da produção de texto: onde os textos políticos materializam as disputas públicas por representação política, estando relacionados com a linguagem e o conteúdo do “interesse público” representados e materializados pela forma e conteúdo dos textos (como exemplo, textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais em nome da política, dentre outros); 3) O contexto da prática: onde a política, já em ação, está sujeita a interpretação e recriação por parte dos atores envolvidos, podendo modificar-se em relação às intenções originais; 4) O contexto dos resultados ou efeitos: concebe-se que as políticas têm resultados (relacionados a seus próprios objetivos e metas) e efeitos (relacionados à efeitos sociais e políticos mais amplos), e devem ser analisadas diante do impacto e da interação com as

5 Munanga (2010) relata, por exemplo, que havia discussões na USP sobre implementação de cotas desde 1995, por exemplo, mas que por diversos motivos foram negligenciadas.

desigualdades existentes nas problemáticas sociais atacadas; 5) O contexto da estratégia política: envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada.

Não vamos detalhar esta abordagem. Como dissemos, a política de cotas adotada na Unicamp é recente, o que nos impele considerar apenas os dois primeiros contextos. Nesse sentido, no contexto da influência, considerou-se brevemente o histórico internacional, nacional e institucional (Unicamp) pelas quais o debate sobre a implementação das cotas foi construído. Bom ressaltar que este histórico teve grande peso nos debates concretos realizados pelos movimentos pró-cotas e pelos docentes favoráveis à implementação. Para isso, nos valem da bibliografia acadêmica (no que se refere ao debate internacional e nacional) e de documentos oficiais da Unicamp nos principais órgãos colegiados internos para compreender como a discussão, grosso modo, foi feita institucionalmente ao longo do tempo (como atas e relatórios). Ainda no contexto da influência, merece destaque a realização das Audiências Públicas sobre cotas em 2016, onde se sintetizou os principais argumentos e posicionamentos, bem como os atores, envolvidos na questão.

No que se refere ao contexto da produção de texto, investigamos os debates ocorridos no Grupo de Trabalho constituído pela reitoria da Unicamp em 30 de maio de 2017, a partir dos debates ocorridos anteriormente, que buscaram desenhar a política (a produção do texto propriamente dita) que efetivamente seria implementada. Neste aspecto, demos fundamental atenção às propostas em jogo e em como e porque determinada proposta foi escolhida. Essa abordagem corrobora, em alguma medida, com os apontamentos de Feres Júnior e Campos (2016, p.258) sobre as justificações acerca da implementação ou não de política de cotas: “justificações sempre ocorrem em contextos discursivos que são institucionalmente formatados. Cada um desses contextos é caracterizado por suas próprias normas e estruturas de deliberação”; nesse sentido, as políticas agregam “diferentes projetos, interesses, valores e noções acerca da vida coletiva”.

É dessa perspectiva que esta análise se configurou a partir da leitura e interpretação dos debates, bem como a observação participante dos autores do artigo, que precederam a aprovação do projeto de cotas na Unicamp e tiveram palco nas audiências públicas. Como referencial, os atores aqui observados foram então definidos como internos (docentes e funcionários da Unicamp e de outras IES) e externos (representantes de movimentos populares), para melhor visualizar as representações do meio acadêmico sobre cotas.

Nessa perspectiva os atores internos são representantes da visão acadêmica, participantes direta ou indiretamente de decisões do Conselho Universitário (Consu) ou até mesmo autores de conhecimento notório sobre a formulação de políticas de ações afirmativas em outras universidades do Brasil. De outra maneira, os atores externos são simbolizados pelos movimentos estudantis (Frente Pró-Cotas, Núcleo de Consciência Negra, e a Comissão de Greve) e expoentes de movimentos sociais como o Educafro, Coletivos Negros e os voltados para Cursinhos Populares.

É a partir desses dados que a interpretação aqui feita busca destacar temas interligados com os dois primeiros contextos: de influência e de produção de texto. A escolha das falas analisadas representa maior relevância por explanar argumentos centrais da discussão, objetivando evitar repetições e garantir maior assertividade.

3. Histórico do debate sobre ações afirmativas e o contexto de influência

Nesta seção, serão apresentados os diversos fatos sociais e históricos relevantes que conformam o contexto de influência e guiam a construção de discursos políticos e, por consequência, a ação/política pública. De acordo com Bowe, Ball e Gold (1992), é nesse momento em que os atores disputam entre si para influenciar a definição dos conceitos que darão base para a política pública e são evidenciados em debates em arenas públicas formais, como comissões e grupos representativos, ou em outros meios de comunicação social. Inserem-se também neste momento os condicionantes internacionais e suas influências.

Nesse sentido, considerou aqui o histórico de debate do cenário internacional, nacional e institucional (Unicamp) sobre a elaboração e implementação de cotas e/ou ações afirmativas nos diferentes cenários.

3.1. O histórico das ações afirmativas pelo mundo

Pode-se dizer que diversos países adotam ações afirmativas – também chamadas de mecanismos de discriminação positiva – na tentativa de corrigir disparidades e desigualdades diversas⁶. Dentro desse contexto, encontram-se, por exemplo, a implementação de cotas étnico-raciais e demais políticas compensatórias. O objetivo deste tópico consiste em evidenciar dois pontos: i. houve um crescimento e disseminação da implementação destes mecanismos em diversas regiões do mundo, principalmente impulsionados pelas experiências pioneiras da Índia e dos Estados Unidos; e, ii. há algumas semelhanças e diferenças em relação ao debate que se faz em torno do tema ao redor do mundo. Não é nosso intuito, assim, detalhar sistemas e políticas desta natureza em diferentes contextos, mas apresentar os principais pontos de influência de tais políticas, como por exemplo, a “III Conferência Mundial contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata”, realizada em Durban/África do Sul em 2001, sendo esta considerada como a principal conferência em âmbito internacional que influenciou diversos países a se comprometerem com políticas de discriminação positiva.

Alguns autores como Oliven (2007) e Mera (2014), identificam o surgimento das ações afirmativas na Índia em 1949, em um contexto de reorganização política, dois anos após sua independência em relação à Grã-Bretanha. No contexto indiano, buscava-se corrigir ou mitigar disparidades e segregações causadas, sobretudo pelo sistema de castas, que impedia, a depender da posição social de um indivíduo, o acesso deste a determinadas instituições públicas e privadas (MERA, 2014; MOSES, 2010). Apesar disso, boa parte dos estudos reconhece que o grande expoente e influenciador destas políticas foram os Estados Unidos (GIRALDO, 2009; MOSES, 2010; OLIVEN, 2007; BAYMA, 2012). A expressão “ação afirmativa” surge em um contexto pautado por forte luta pelos direitos civis, sobretudo por parte dos movimentos sociais negros e feministas, a partir da constatação de que as leis norte-americanas que buscavam combater a segregação – sobretudo a racial – eram insuficientes para promover os setores segregados da sociedade (BAYMA, 2012). No caso, as ações afirmativas primeiramente visavam corrigir disparidades

6 Neste tópico, abordaremos o debate sobre as ações afirmativas em uma perspectiva mais global, reconhecendo a especificidade e importância central que o tópico do racismo e a adoção de cotas raciais possuem nas discussões relativas ao tema.

no mundo laboral e, posteriormente, foram sendo inseridas em outras instituições (MUNANGA, 2001; GIRALDO, 2009; MOSES, 2010). Destaca-se, no entremeio dessa gama de instituições, a adoção de ações afirmativas nas faculdades e universidades, inclusive com disputas judiciais históricas ao movimento pró-cotas nos EUA (GIRALDO, 2009; OLIVEN, 2007). A partir daí, com altos e baixos, políticas em nível federal e estadual foram sendo editadas em diversos países.

Na Europa, ações orientadas à promoção de acesso aos setores sociais problemáticos foram empregadas no início do século XX. Diferentemente dos outros países, essas ações eram denominadas de “discriminação positiva” (BAYMA, 2012). Apesar de estarem ligadas às políticas de Estado de Bem-Estar social, Mera (2014) afirma que essas políticas se fortaleceram com a emergência do neoliberalismo, sobretudo pelo fato de direcionar o acesso a grupos específicos em detrimento de políticas universalizantes.

No contexto latino-americano, a promoção dessas ações foi estimulada no final do século XX. Com base no ensaio de Bourdieu e Wacquant (1999), Mera (2014) afirma que as ações afirmativas na América Latina foram promovidas com base na política imperialista norte-americana. Segundo a autora, houve uma notória influência por parte de “organizaciones internacionales y fundaciones establecidas en Washington, de miembros del Congreso de los Estados Unidos y think-tanks estadounidenses en la diseminación de acciones afirmativas en diversos países latinoamericanos” (MERA, 2014, p. 37-38). A autora relativiza este argumento pontuando que os grupos e movimentos sociais latino-americanos, apesar desta influência norte-americana, já buscavam se posicionar criticamente e adaptar as ações afirmativas ao contexto e história específicos. Além do mais, houve processos de resistência ao modelo hegemônico que resultaram em outras propostas mais bem adequadas às especificidades locais e regionais. É o caso, por exemplo, do debate em relação às características históricas da discriminação racial nos EUA e no Brasil, onde se identificam padrões de semelhanças e diferenças derivados de passados coloniais e escravocratas distintos (MOSES, 2010; OLIVEN, 2007; BAYMA, 2012).

Como exemplo, Moses (2010) identificou em estudo comparado sobre a adoção de políticas de ações afirmativas e do debate público em relação a elas entre cinco países (EUA, Índia, França, Brasil e África do Sul), que as motivações e debates sobre o tema giram em torno de questões diferentes. Na Índia, como já afirmado, a cultura de castas influenciou o debate; na França, outro país tido como modelo deste tipo de política, a questão da imigração, da xenofobia e a noção de identidade nacional foram mais mobilizados; nos EUA, o histórico segregacionista e os movimentos pelos direitos civis; no Brasil, a questão da democracia racial e do passado colonial; e na África do Sul, o *apartheid*. Mesmo com as diferenças, Moses (2010) argumenta que o debate em todos os países analisados gira em torno de determinados temas confluentes, como a compensação de algum tipo de discriminação histórica; a ideia de inserção na economia; a luta pela diversidade, pela chamada justiça social e pela equidade de acesso.

Destaca-se que no continente latino-americano as políticas governamentais de ações afirmativas ganharam força tardiamente em relação aos países citados anteriormente, perpetuando-se no final do século XX e início de século XXI, reconhecendo em termos de especificidade latino-americana, a presença da população indígena, sobretudo nos países andinos (REITER; LAZEMA, 2013). Países como Colômbia, Chile, Brasil e Equador também passaram a reconhecer a

importância de se considerar critérios étnico-raciais e de gênero como componentes das desigualdades presentes em cada país (MERA, 2014).

Ainda que não seja a intenção de debater a trajetória das ações afirmativas no Brasil neste tópico, é necessário compreender uma das influências, em âmbito internacional, mais importantes no que se refere à temática. Nesta perspectiva, destacam-se os documentos internacionais ratificados pelo Estado brasileiro, os quais apresentam o reconhecimento da existência de grupos raciais e étnicos desfavorecidos, perpetuando-se casos de discriminação racial, racismo e intolerâncias, bem como disparidades econômicas e sociais. Dentre tais documentos, destacam-se o “Tratado Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial”, sendo ratificado em março de 1968 e, a “III Conferência Mundial contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata”, realizada em Durban, África do Sul, em setembro de 2001.

No que diz respeito ao primeiro, evidenciam-se medidas de ações afirmativas, bem como a adoção de políticas destinadas ao rompimento de barreiras raciais no campo da educação e emprego, assim como no gozo dos demais direitos humanos fundamentais. Segundo a própria Convenção:

Não serão consideradas discriminação racial as medidas especiais tomadas com o único objetivo de assegurar o progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem da proteção que possa ser necessária para proporcionar a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais, contanto que tais medidas não conduzam, em consequência, à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e não prossigam após terem sido alcançados os seus objetivos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1968, p. 2).

Contudo, foi na Conferência de Durban que o Brasil apresentou uma posição determinante no âmbito do respaldo e reivindicação de políticas de ações afirmativas. Tal Conferência contou com a participação de mais de 16 mil participantes de 173 países⁷, e teve como resultado uma Declaração e um Plano de Ação com vistas ao reconhecimento das consequências relativas à discriminação racial e ao racismo, bem como à necessidade da implementação de medidas de cunho reparatório e compensatório, como é o caso da adoção de cotas raciais ou reserva de vagas em Instituições de Ensino Superior (SANTOS, 2012).

Faz-se necessário destacar que esta Conferência trouxe grandes expectativas por parte do Movimento Negro Brasileiro, contando com grande engajamento por parte deste no âmbito de sua construção e constituição. De acordo com Carneiro (2002), este envolvimento teve início em 2000 a partir da constituição de um Comitê Impulsor Pró-Conferência, sendo formado por representantes de organizações negras e sindicais, cabendo especial destaque à crescente participação de mulheres negras em sua composição. Segundo a autora, a responsabilidade assumida pelo Comitê resultou na elaboração de um documento relativo aos efeitos da discriminação racial e do racismo no Brasil, evidenciando o descumprimento e as violações sistemáticas na implementação de políticas públicas com vistas à promoção da igualdade racial.

7 Disponível em: <<http://www.unfpa.org.br/novo/index.php/biblioteca/publicacoes/onu/410-declaracao-de-durban>>. Acesso em 12 out. 2017.

Desse modo, ao conferir *status* de Emenda Constitucional às Convenções e Tratados Internacionais relativos aos direitos humanos, isto é, atribuindo hierarquia normativa a tais documentos em relação à Constituição Federal (SANTOS, 2012; BAYMA, 2012) e, considerando a posição do Estado brasileiro em relação à Durban, considera-se fundamentada a adoção de ações afirmativas a tais grupos raciais e étnicos no Brasil, de modo a extrapolar o nível discursivo acerca da reparação histórica e do tratamento igualitário e inclusivo de tais grupos. A partir da intensificação de tais debates, associando-se a análise de experiências internacionais, como as apresentadas anteriormente, no ano de 2012 foi sancionada no país a Lei nº 12.711, a qual garante a reserva de 50% de vagas nas instituições federais de ensino superior para estudantes de ensino médio oriundos de escolas públicas e o total de vagas mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição (BRASIL, 2012).

3.2. Políticas de ações afirmativas para as Instituições Públicas de Ensino Superior no Brasil

Para além de se discutir sobre as políticas de ações afirmativas, se faz necessário retomar sucintamente como se deu o debate da questão racial diante da formação da sociedade brasileira. Para isso, é preciso compreender como o sistema escravista originado no período do Brasil Colônia fez parte integrante da economia nacional e consolidou uma hierarquização que promove desigualdades socioeconômicas (e raciais) até hoje detectáveis.

Nesse sentido, a concepção de inferiorização do negro no Brasil está associada a essa herança escravista, e das suas conseqüentes estratégias de branqueamento da população brasileira com o incentivo da imigração europeia que perdurou até a década de 30 do século XX (JACCOUD, 2008). De maneira análoga, o mito da democracia racial recriava um espaço de diversidade racial caracterizado por uma equidade social inexistente, mas amplamente apoiado por um ideal de igualdade e de um sentimento de nacionalismo. A miscigenação, desse modo, foi considerada uma característica importante para a formação da diversidade brasileira, como forma de “amenizar” os sintomas discriminatórios carregados pela exclusão histórica dos negros (BERNARDINO, 2002). Feres Júnior e Campos (2016) argumentam que este mito embasou a narrativa hegemônica sobre o racismo no Brasil por quase todo o século XX, sendo que os questionamentos a este mito passaram a se intensificar com o processo de redemocratização ocorrido no final da década de 1990. As discussões sobre cotas no Brasil (seus argumentos e discursos) estariam, ainda hoje, influenciadas pelas particularidades desta narrativa, sendo observadas em discursos políticos e em legislações.

Feres Júnior e Campos (2016) identificam que o debate midiático sobre o tema das cotas teve maior expressão entre os anos de 2001 e 2012 (em análise das reportagens de dois jornais de grande veiculação). Alguns argumentos favoráveis foram identificados, como por exemplo: diminuição da desigualdade e inclusão, reparação histórica e promoção de mobilidade social de grupos marginalizados, combate ao racismo e discriminação nas instituições, promoção da justiça social e da cidadania, democratização das IES, dentre vários outros. Muitos destes argumentos foram identificados em nossa pesquisa na Unicamp (como os próximos tópicos evidenciarão).

Cabe destacar que, como analisou Kabengele Munanga (2001), foram mobilizados principalmente cinco argumentos contrários às cotas étnico-raciais: difícil definição de quem é negro no país; alguns países estavam abandonando as políticas de cotas (depois de décadas de vigência); o debate estava centrado na questão do negro mas não na questão indígena, por exemplo; as políticas de cotas prejudicariam a imagem dos estudantes e profissionais negros (já que poderiam ser “estigmatizados” como cotistas); e a questão da degradação da qualidade do ensino diante da implementação das cotas nas universidades⁸. Não trataremos de rebater tais pontos, já desmistificados pelos diversos estudos – alguns citados aqui – sobre o tema. Destacamos estes aspectos, pois, ainda hoje, estes argumentos perduram. A análise da implementação da política de cotas na Unicamp em 2017, por exemplo, evidenciou que ainda era preciso enfrentar tais questões.

A partir desses diferentes pontos de vista, em 2010 foi realizada uma audiência pública com o objetivo de debater sobre a constitucionalidade do projeto de cotas frente a duas ações que tramitaram no Superior Tribunal Federal (STF) e que também tiveram grande repercussão popular. Com mais de 252 requerimentos para participação, a audiência contou com apresentações dos defensores e contrários sobre a constitucionalidade, além da exposição de mais de 30 especialistas e associações (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2010a; 2010b; 2010c). Esta também teria como meta esclarecer assuntos que pudessem facilitar o julgamento de duas ações que tramitaram no STF: a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186, originadas pelo Partido Democratas frente a questionamentos sobre critérios raciais da Universidade Nacional de Brasília e o Recurso Extraordinário (RE) nº 597285, representada por um aluno da Universidade Federal do Rio Grande do Sul que alegou ser prejudicado pela política de cotas da instituição. De maneira geral, a audiência buscou democratizar a discussão ao garantir o acesso da população no debate, sobretudo da análise de diferentes universidades que já atuavam com ações afirmativas e de seus impactos na diversidade racial do ensino superior.

Voltando à nossa revisão, com o processo de redemocratização no Brasil e a influência do debate racial em questões internacionais, pode se destacar o surgimento do Movimento Negro Brasileiro, como já citado anteriormente. É a partir desse diálogo, que foi possível a criação de caminhos para a execução de práticas intervencionistas que buscavam combater as desigualdades causadas pelo preconceito racial no Brasil. Algumas dessas iniciativas são destacadas pelos autores Yvonne Maggie e Peter Fry (2002) como uma introdução do tema na agenda pública:

A Constituição de 1988 reconhece e condena o racismo, punindo-o como crime inafiançável. (...) Para a Conferência de Durban, a delegação oficial brasileira encaminhou uma proposta que quebrou com esta tradição, propondo “ações afirmativas” em favor da “população afro-descendente”, entre elas o reconhecimento oficial da legitimidade de reparações para com a escravidão e cotas para negros nas universidades públicas. Enquanto isso, o Ministro da Reforma Agrária anunciou que doravante vinte por cento das vagas no seu ministério seriam destinados a negros. A ideia logo se espalhou pela Esplanada dos Ministérios (o Ministério de Educação sendo exceção) e, em dezembro, o presidente da República

8 O autor (MUNANGA, 2001) rebate cada um dos argumentos em seu artigo.

estendeu o princípio para o funcionalismo público em geral (MAGGIE, FRY, 2002, p. 94).

Nesse ambiente político, a resistência do Ministério da Educação andou em paralelo com a rejeição da própria sociedade diante da discussão da democracia de acessibilidade (SANTOS, 2009). De maneira contrária, segundo Santos (2009), a presença do Movimento Social Negro teve também sua influência e reflexos, como a criação de Grupos de Trabalho Interministerial (Governo Fernando Henrique Cardoso, 1994-2001), além de culminar na criação de uma Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) na gestão de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). A articulação política passou a ter um papel imprescindível no desenvolvimento do tema, conforme destaca Arbaché:

As instituições são convocadas a interagir com as vocações e as culturas regionais repartindo o saber e a tecnologia com toda a sociedade. O grande desafio instalado é o de construir um sistema de educação superior capaz de realizar um equilíbrio entre a qualidade acadêmica e o compromisso social. (ARBACHE, 2006, p. 71)

E é nessa perspectiva que as universidades passaram a reproduzir e implementar políticas de ação afirmativa como forma de (re)conhecer e corrigir as desigualdades raciais. As políticas de cotas eram o maior expoente da busca por igualdade racial, principalmente por se tratar da educação superior brasileira que, segundo dados do IBGE (2010), se configuram por uma proporção reduzida da presença de negros, pardos e indígenas. Dessa maneira, as Instituições Públicas de Ensino Superior (Ipes) passam a destacar a temática nos anos 2000, como pode ser verificado através de Bittar e Almeida (2006):

As primeiras Ipes a adotar cotas raciais no vestibular foram as universidades estaduais do Rio de Janeiro e do Norte Fluminense, ambas em 2001; seguidas pelas universidades estaduais da Bahia (2002) e do Mato Grosso do Sul (2003). Todas adotaram um sistema de autodeclaração racial dos candidatos (BITTAR; ALMEIDA, 2006).

Impulsionados pelas iniciativas locais e com a institucionalização da Lei de Cotas de 2012, a discussão ganhou novas formas de aprofundar questões como a igualdade e justiça por uma “dívida histórica” do Estado brasileiro com a população negra. Essa dívida está ligada a um processo de discriminação e hierarquização das classes dominantes diante da população negra, majoritariamente incluída em subempregos de menor rentabilidade, por pertencer às classes mais pobres e periféricas e ter os menores índices de acessibilidade à educação superior.

Um dos argumentos da ineficiência das cotas para a redução das desigualdades raciais, por exemplo, é que elas devem estar interligadas com a questão de renda para realmente terem impactos na acessibilidade e mobilidade social da população negra. As cotas sociais tentam então abordar esse paradigma, adotando uma parcela de 50% de vagas dentro das 50% de cotas já reservadas pela Lei Cotas, para aqueles que possuem baixa renda, atrelando o fator racial e de renda como indicador para a política de cotas.

Segundo a Lei, a ideia é que a proposta seja revisada após 10 anos de sua promulgação, para que se possa compreender melhor sobre a adaptabilidade desta política. Nessa perspectiva, a política, estabelecendo um período de manutenção,

representa uma ação de medida compensatória com tempo “definido” de execução. De acordo com Santos (2009), ao explanar sobre políticas compensatórias de caráter trabalhistas, que beneficiam trabalhadores nacionais a estrangeiros, temos então, que:

(...) (o) Estado, a medida em que, justificadamente, erige tratamento desigual a algumas categorias sociais, corrige distorções e busca a equalização. Assim sendo, a política de ação afirmativa encontra seu fundamento, ao contrário do que se pensa ou prega, na reiteração do mérito individual e da igualdade de oportunidades como valores supremos. A desigualdade no acesso e tratamento justifica-se como forma de restituir a igualdade de oportunidades, e por isso mesmo, deve ser temporária em sua utilização (SANTOS, 2009, p. 63).

Dessa forma, verifica-se que a discussão sobre a questão racial no Brasil foi impulsionada a partir do diálogo entre o Movimento Negro Brasileiro, a política nacional e os debates internacionais sobre discriminação racial. Ainda que longe de garantir a equidade racial no país, a implementação de ações afirmativas e de iniciativas que discutam o *status* de miscigenação/igualdade racial no ensino superior vem tentando se concretizar, como poderemos ver o caso da Unicamp.

Além do mais, cabe pontuar que as políticas afirmativas, incluindo-se as cotas étnico-raciais, contribuem ao rol de políticas direcionadas aos processos de democratização da educação superior no Brasil (HERINGER, 2018). Dessa forma, na prática, tal debate acaba por mobilizar uma série de questões relativas ao cenário da educação no Brasil que, além dos problemas relativos às questões raciais, englobaria também discussões acerca do ensino público no Brasil (em todos os níveis), bem como gênero, renda e classe, dentre outras questões pertinentes. Segundo Heringer (2018), as ações afirmativas também mobilizam discussões importantes acerca da permanência e assistência estudantil, fator central para a efetiva implementação destas políticas, constituindo-se desafios institucionais – e desafios em âmbito de políticas públicas de educação – que devem ser pensados de forma integral ao debate sobre as cotas.

4. Unicamp – a construção do debate de cotas e as audiências públicas

O debate por ações afirmativas na Unicamp surgiu no início dos anos 2000 a partir da discussão sobre a responsabilidade da universidade pública em promover a inclusão social. Foi a partir daí que se criaram duas políticas de ações afirmativas implementadas na universidade: o Programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social (PAAIS) em 2004 e o Programa de Formação Interdisciplinar Superior (ProFIS) em 2011.

O PAAIS estabelece bonificação de pontos, apenas após a segunda fase, aos candidatos oriundos de escola pública, e de acrescida de mais uma bonificação de pontos no caso de candidatos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas e oriundos de escola pública. Já o ProFIS é um programa voltado aos estudantes que cursaram o ensino médio em escolas públicas de Campinas. Para cada escola pública de ensino médio do município de Campinas é garantida uma vaga. Concluído o ProFIS, o aluno pode ingressar, sem vestibular, em um curso de graduação da UNICAMP. Além disso, os formandos recebem um certificado de conclusão de curso sequencial de ensino superior. Essas políticas ficaram

conhecidas por representar a tentativa da Unicamp em desenvolver um ingresso mais democrático no ensino superior.

Em 2016, os movimentos estudantis passaram a questionar as instâncias deliberativas da Unicamp que assumiam as decisões administrativas. Foi nesse ambiente que alguns programas de Pós-Graduação da Unicamp passaram a formalizar a reserva de vagas dentro de seus institutos, tais como os do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Instituto de Economia (IE), Faculdade de Educação (FE) e Instituto de Estudos da Linguagem (IEL), que já em 2017 tinham aprovado a implementação de uma política de cotas.

Nesse sentido, e a partir do desenvolvimento de uma greve estudantil que surgiu em 2016 e demandava dentre outras pautas, a formulação de uma política de cotas na Unicamp, o debate passou a se tornar importante dentro das reuniões do Conselho Universitário da Unicamp (Consu). O Núcleo de Consciência Negra (NCN), a Frente Pró-Cotas e os grupos organizados do movimento estudantil passaram a atuar mais frequentemente nessas reuniões, pressionando para um maior debate do tema, o que acabou por incentivar os conselheiros do Consu (alguns dos quais já apoiavam o movimento) a instituir um grupo de trabalho responsável⁹ pela organização das audiências públicas para debater a política de cotas na Unicamp (denominado de GT-Cotas).

Foram então, realizadas três audiências públicas, compreendidas entre outubro e dezembro de 2016, que eram divididas inicialmente pela exposição de professores universitários (da Unicamp e de outras instituições) e, posteriormente, pelas sessões plenárias abertas à participação do público.

Segundo o relatório realizado pelo próprio GT-Cotas, como parte de divulgação das discussões realizadas, as audiências contaram com participação de diversos interessados pelo tema:

Nas três sessões, essa presença foi aferida visualmente pela lotação completa ou sobrepujada do auditório da Faculdade de Ciências Médicas, espaço com 240 cadeiras, pelas listas de presença assinadas pelos que estiveram no auditório nas três ocasiões, bem como pelo impacto de intervenções de três minutos ou mais, que visavam debater com os palestrantes as ideias explanadas. (RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO. Organização das Audiências Públicas para debater a Política de Cotas na UNICAMP. Campinas -SP, 2017.)

Essas audiências eram abertas ao público e contavam com a participação predominante de três grupos: professores acadêmicos (da Unicamp ou de outras Instituições do Ensino Superior - IES), servidores técnico-administrativos e representantes de movimentos populares (Movimento Negro da Unicamp, Frente Pró-Cotas, Núcleo de Consciência Negra, entre outros). Diversos argumentos pautaram as discussões, e dessa forma, com base na abordagem do ciclo de políticas educacionais de Ball e Bowe (1992), contexto de influência, da produção de texto da prática, pretende-se interpretar algumas das falas apresentadas nas audiências.

9 A Portaria GR-050/2016, datada de 06/09/2016, institui o grupo responsável por organizar as Audiências Públicas. Disponível em: <<https://www.pg.unicamp.br/portarias.php?ano=2016&pagina=2>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

Para isso, a análise se configurou a partir da leitura e interpretação dos debates que precederam a aprovação do projeto de cotas na Unicamp e tiveram palco nas audiências públicas. Os discursos apresentados ao longo das audiências foram analisados à luz do contexto de influência.

Nesse sentido, foram analisadas as falas que tiveram participação inicial no debate, como a exposição dos professores (atores internos) e posteriormente as falas associadas à sessão plenária e os movimentos sociais/estudantis (atores externos). Dentre essa análise foi possível identificar cerca de oito argumentos principais nos diálogos realizados, que envolvem desde a defesa da política de cotas como promoção de justiça social até a argumentação de que a bonificação via PAAIS é mais efetiva.

De maneira geral, é possível sintetizar essas categorias a partir do quadro abaixo:

Quadro 1 - Argumentos identificados nas Audiências Públicas sobre cotas na Unicamp

Audiência 1	Utilização de dados estatísticos para mostrar que há uma sub representação de negros na universidade, bem como ausência de indicadores que demonstrem a desigualdade racial
	Recuperação de políticas de cotas já implementadas em outras universidades ou nos programa de Pós-Graduação da própria Unicamp.
Audiência 2	Inclusão epistemológica, cultural, étnico-racial de classe e de gênero na produção do conhecimento científico
	Necessidade da política enquanto meio de se driblar a desigualdade de acesso da população negra à universidade
	Omissão histórica do debate da questão racial nas universidades (Unicamp)
Audiência 3	Possibilidade de incluir diferentes formas de ações afirmativas (renda e/ou apenas questão racial)
	Necessidade de uma política de cotas integrada à ações de permanência estudantil
	Defesa de política de bonificação como melhores que a política de cotas

Fonte: Elaboração própria.

A primeira audiência tinha como tema principal “Cotas e ações afirmativas: perspectiva histórica e o papel da Universidade Pública no Brasil”. De maneira geral, essa audiência, por ter sido a primeira a ser realizada pelo GT, apresentou um caráter explicativo sobre as condições gerais que envolvem a política de cotas, relatou sobre a desigualdade racial de origens históricas na sociedade brasileira, expondo o racismo como eixo estruturante, posto que na égide da discriminação, o racismo se alimenta de mecanismos de exclusão social, muitas vezes reproduzidos nas diversas instituições (públicas ou privadas) que organizam a vida social.

Algumas das falas apresentadas acusam o levantamento de dados do IBGE (anos 1950 - 1980) de indicar pouca articulação de dados estatísticos com as questões raciais, indicando a carência de uma análise inclusiva da sociedade brasileira. Seria esse fator um dos responsáveis não apenas pela sub-representação dos negros na universidade, mas também, pela ausência de parâmetros representativos dessas desigualdades raciais.

Sobre a representatividade negra na universidade, Carvalho (2006) discute a segregação racial que atinge os docentes na academia, destacando os baixos índices de professores(as) negros(as) nas universidades públicas como o que o autor chama de “confinamento racial”. A partir dessa ideia, Carvalho ainda disserta que:

No caso da academia, os mecanismos comumente ativados que dão continuidade à prática da segregação racial são: a postergação da discussão, o silêncio sobre os conflitos raciais, a censura discursiva

quando o tema irrompe e o disfarce para evitar posicionamentos claros. (CARVALHO, 2006. p. 95)

Continuando o debate, para os atores envolvidos com o movimento estudantil, as políticas já implementadas em outras universidades, fortemente destacadas por eles em âmbito nacional e internacional, constituíram-se como argumento importante. Visualiza-se aqui como o contexto de influência, no formato de discurso de reconhecimento de exemplos externos, se materializa com a perspectiva de impulsionar o debate de cotas internamente.

Dessa forma, o argumento da “omissão” histórica em relação à implementação destes mecanismos, reforçado por Carvalho (2006) como fator desacelerador do debate racial na universidade, foi confrontado com iniciativas já implementadas em outras IES nacionais e internacionais, demonstrando o “atraso” da UNICAMP na questão e incentivando assim a inserção deste assunto na agenda política e decisória da universidade.

Dando continuidade, a segunda audiência teve por tema “Cotas e ações afirmativas: experiências nacionais e internacionais”. O objetivo desta foi explorar as discussões sobre cotas em outras universidades e compreender os tópicos mais relevantes para a implementação de cotas. Um ponto levantado, conectado à compreensão das experiências, foi de que as ações afirmativas não alteram a “qualidade” do ensino ou de que os alunos cotistas possuem menor rendimento acadêmico ao término do seu curso. A questão da meritocracia também foi amplamente debatida à luz da falta de evidência sobre mudança na qualidade do ensino, assim como do compromisso social da universidade, considerando diversas pesquisas sobre este assunto e as próprias experiências de outras universidades.

O discurso em defesa de uma maior diversidade epistemológica (que incluísse o conhecimento indígena e negro) ganhou força nesta segunda audiência. Isso porque esses discursos estavam baseados na crença de que a pluralidade de conhecimento promove uma formação mais humana e consciente, muitas vezes encoberta pelos padrões eurocêntricos da academia, além de contribuir à qualidade da produção científica. Nessa perspectiva, se questiona sobre como as práticas científicas refletem os conflitos sociais que envolvem a questão racial. Segundo Cunha Júnior (2003), o conhecimento científico também responde a uma lógica capitalista que eleva as classes de poder a definirem os enfoques dessa produção acadêmica, justificando então, essa ausência da pluralidade epistemológica.

Outro assunto, que também foi pautado nas outras audiências, foi o da necessidade de uma ação afirmativa capaz de romper com as desigualdades de acesso ao ensino superior. Isso porque a política de cotas, na busca por justiça social, tenta garantir uma igualdade de oportunidades, possibilitando de maneira mais equitativa o ingresso da população negra na universidade.

Por fim, a terceira audiência tratou da temática “Cotas e ações afirmativas: o PAAIS, seus alcances e limites”. Por se tratar de uma política de ação afirmativa já implementada na Universidade estudada, foram apresentadas análises estatísticas sobre o programa. As partes expositivas dos professores foram baseadas nas pesquisas e análises temporais dos resultados do PAAIS e de seu impacto na inclusão racial. Essa abordagem mais quantitativa sobre o assunto abriu espaço para discussões que questionavam a real efetividade do PAAIS, destacando assim os limites da política que inclui a bonificação como proposta de inclusão parcial. Enquanto que, de maneira contrária, em argumentos contrários à política de cotas, se destacou o discurso de que políticas de bonificação eram mais efetivas, no

sentido da inclusão social mais ampla, do que a reserva de vagas ao grupo preto, pardo e indígena.

Seguindo com a audiência, foi possível verificar o apontamento de que alguns estudos questionavam a metodologia pouco efetiva de comparação de rendimento acadêmico entre os alunos cotistas e não-cotistas, e como tal comparação pouco influenciava no desempenho institucional da universidade. A dualidade entre uma proposta de políticas de cotas X PAAIS permeou grande parte do debate e foi de grande importância para quebrar paradigmas sobre a diferença entre ações afirmativas e suas normativas: a bonificação de notas pode não garantir a mesma justiça social do que a reserva de vagas, que assegura acessibilidade.

E, para além da acessibilidade, se destacou o discurso da integração de uma política de permanência estudantil associada à aprovação da política de cotas. Isso porque foi questionada a capacidade de adequação da universidade em relação à entrada de cotistas e o possível aumento da demanda por assistência estudantil e bolsas de auxílio social.

É importante salientar que a permanência é um canal que impacta diretamente na inclusão social, justamente por estar ligado às questões da desigualdade econômica. As dificuldades de acesso da população negra estão constantemente associadas à falta de sustentabilidade financeira, conciliação de estudo/trabalho e bons resultados acadêmicos, além do afastamento da vivência acadêmica devido ao tempo no trabalho (SANTOS, 2009, p. 72).

Nessa terceira audiência, o debate foi mais longo, proporcionado pelas falas do NCM da Unicamp e da coordenação dos programas como PAAIS e PROFIS. Diante da finalização das três audiências públicas, o GT elaborou um relatório com o indicativo de que, a partir das discussões realizadas nas audiências, seria necessário reformular as ações afirmativas vigentes na Unicamp, no qual se destaca a substituição do sistema de bonificação e estabelecimento de cotas étnico-raciais gradativas por curso, bem como a adoção de duas vagas adicionais para indígenas, por curso.

Com o fim da gestão, o Reitor em exercício não teve tempo hábil para discutir e implementar as ações propostas no relatório, deixando ao seu sucessor esse compromisso. De forma geral, podemos dizer que as três audiências sintetizaram os argumentos e debates históricos que se apresentam quando se considera a temática das cotas étnico-raciais. Buscou-se combater, sobretudo, a ideia de que a implementação de tais políticas desvirtua o ethos do mérito acadêmico; pelo contrário, foi apontado por meio de evidências científicas e empíricas que a diversidade nas instituições acadêmicas é, em si mesmo, um critério de avaliação da qualidade, trazendo também à tona a questão da diversidade epistemológica. Tocou-se em temas como permanência estudantil como questão integrada à implementação de cotas. O contexto internacional e nacional evidenciou, segundo os debates das audiências, atraso por parte da Unicamp nestas questões. Com efeito, as políticas de bonificação, como o PAAIS, foram consideradas insuficientes. Conformaram-se, assim, as bases do debate para que a política, efetivamente, pudesse ser criada e detalhada.

5. Novas formas de Ingresso na Unicamp: O contexto da produção de texto e da prática

Na primeira reunião do Conselho Universitário da Unicamp da nova gestão 2017-2020, o novo reitor Prof. Dr. Marcelo Knobel inseriu como ponto de pauta a

instauração de um grupo de trabalho, dando continuidade ao GT-Cotas, para elaborar uma proposta que contemplasse novas formas de ingresso no vestibular da Unicamp.

Assim, no dia 30 de maio de 2017, em sua 151ª Sessão Ordinária, o Consu aprovou a Deliberação Consu A-008/2017 (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, 2017a) que criou o Grupo de Trabalho denominado *GT-Ingresso-Unicamp 2019*, com o intuito de elaborar uma proposta abrangente de implementação de cotas étnico-raciais e de vestibular indígena, preservando a meta de 50% dos estudantes de escola pública, definida por legislação estadual.

As premissas que nortearam o trabalho do GT-Ingresso foram apresentadas na própria deliberação, conforme podemos visualizar no trecho abaixo:

[...] o compromisso da Unicamp, como universidade pública, com o princípio de justiça social e reconhecendo que os diferentes grupos da sociedade devem estar representados entre estudantes admitidos na instituição, permitindo acesso a uma formação de qualidade;

[...] no que diz respeito ao ingresso nos cursos de graduação, [...] fortes desigualdades determinadas pela origem social e étnico-racial; [...] que a democratização do acesso é um tema recorrente na trajetória da Universidade e vem suscitando desdobramentos acompanhados de amplo debate, reflexões e proposições que significaram avanços ao longo dos anos;

[...] que o Programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social (PAAIS) criado em 2004 como política de acesso no contexto de um amplo debate nacional sobre políticas de ação afirmativa, inovadora na época de sua implantação, propõe bonificação no vestibular para estudantes de escola pública, com pontuação adicional para candidatos autodeclarados pretos, pardos e indígenas (PPI);

[...] que o Programa de Formação Interdisciplinar Superior (ProFIS), criado em 2011 na Unicamp e atingindo cerca de 3% do total de vagas, avançou na representação social e étnico-racial da sociedade ao adotar o modelo da distribuição geográfica, incluindo estudantes com os melhores desempenhos no ensino médio de todas as escolas públicas de Campinas;

[...] que em 2014 foi promulgada a lei estadual que prevê mínimo de 50% de ingressantes nas universidades públicas paulistas provenientes de escola pública, o que acarretou ampliação da bonificação do PAAIS no vestibular, que resultou em 50,2% de estudantes oriundos da escola pública matriculados no 1º ano e 22% de PPI's entre todos os ingressantes de 2017;

[...] que o GT responsável pela Organização das Audiências Públicas para debater a Política de Cotas na Unicamp, após a realização de três audiências públicas e amplo debate com a comunidade universitária, gerou relatório para discussão do Conselho Universitário - Consu, no qual se destacam um conjunto de propostas, como a substituição do sistema de bonificação e estabelecimento de cotas étnico-raciais gradativas com o propósito de, em 2020, haver 37,2% de autodeclarados pretos e pardos, conforme parâmetro do IBGE no estado de São Paulo, por curso e turno, além de serem adotadas duas vagas adicionais para indígenas, por curso;

[...] o reconhecimento da existência de debate e da demanda pela adoção de cotas étnico-raciais para a graduação, visto que pretos,

pardos e indígenas estão sub-representados na Unicamp pelos mecanismos vigentes, [...] que a Unicamp reconhece a necessidade de alteração da política de ingresso nos cursos de graduação, aperfeiçoando-a com a inclusão de cotas para pretos, pardos e indígenas; proposta complementar do GT responsável pela Organização das Audiências Públicas para debater a Política de Cotas na Unicamp de criação de uma instância para gestão e acompanhamento das políticas de ação afirmativa e permanência estudantil; [...], ainda, que a Unicamp, ciente de que o impacto social de sua política não se limita ao acesso, deve assegurar programas efetivos de apoio à permanência estudantil e que promovam o bom desenvolvimento acadêmico e outros que contribuam para qualificar o ensino fundamental e médio. (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, 2017a).

A explicitação dessas premissas na deliberação pode ser analisada de diversos pontos de vista. O que nos chamou mais atenção foi a cobertura dos argumentos e a sua capacidade de já incluir na deliberação parâmetros a serem trabalhados pelo GT-Ingresso e que, por consequência, inseridos na proposta da política de ingresso. O reconhecimento de que a Universidade deve democratizar o seu acesso enquanto instituição pública; a concordância de que há sub-representação de negros, pardos e indígenas na Universidade enquanto um problema que deve ser inserido na agenda decisória; o reconhecimento da lei estadual de introduzir alunos oriundos da escola pública nas universidades paulistas; e o reconhecimento da proposta do relatório do GT-Cotas foram as premissas trazidas ao debate. A aprovação (ou não) da deliberação com essas premissas traria ao debate os dissensos e consensos, bem como seus argumentos, sendo assim um termômetro do momento da aprovação da nova política de ingresso. É perceptível que, para além da deliberação balizar os trabalhos do novo GT criado, a inserção das premissas foi altamente estratégica.

Assim, a aprovação da deliberação pressuporia a aprovação de uma nova política de ingresso que buscaria a meta de autodeclarados pretos, pardos e indígenas, conforme parâmetro do IBGE no Estado de São Paulo, por curso e turno e preservando a meta de 50% dos estudantes de escola pública, definida por legislação estadual, historicamente apoiada pelos programas já existentes na Unicamp (PAAIS e ProFIS).

Conforme consta na Deliberação, o GT-Ingresso foi presidido pelo Coordenador Executivo da Comvest (órgão da Unicamp responsável pelos processos de ingresso de novos estudantes, como o vestibular), sendo composto pelo Coordenador de Pesquisa da Comvest, por 2 (dois) representantes indicados pelo GT responsável pela organização das audiências públicas (Portaria GR 50/2016), 3 (três) representantes do Consu (órgão máximo de deliberação da Unicamp), 2 (dois) representantes docentes da Comissão Central de Graduação - CCG, 2 (dois) membros da Unicamp integrantes dos movimentos Pró-Cotas e Núcleo da Consciência Negra, respectivamente, 1 (um) servidor técnico-administrativo e por 1 (um) representante discente. Com essa composição, os representantes do grupo de trabalho foram designados por meio da Portaria GR-036/2017 (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, 2017b).

Seguindo o cronograma estipulado na deliberação, o GT-Ingresso iniciou as reuniões a partir do dia 20 de junho. Ao longo de 10 reuniões, entre os meses de

julho e de agosto, os representantes do GT aprenderam e discutiram sobre: i. as propostas do GT-Cotas de 2016; ii. as pautas específicas trazidas pelos professores do IMECC (demonstrando a dificuldade dos alunos da Unicamp em obter aprovação nas disciplinas básicas de exatas); iii. o funcionamento do Sistema de Seleção Unificada (SISU), que é o sistema informatizado do Ministério da Educação, por meio do qual instituições públicas de ensino superior oferecem vagas a candidatos participantes do ENEM; iv. o funcionamento, os dados e as fragilidades/desbalanços da bonificação do PAAIS; v. o funcionamento do ProFIS; e vi. o funcionamento de experiências de IES nacionais e propostas sobre cotas étnico-raciais e vestibular indígena.

Com base nessas discussões e em várias simulações estatísticas com dados dos últimos anos, o GT esboçou uma proposta com diferentes sistemas de ingresso via graduação na Unicamp, com regras específicas em cada um dos sistemas¹⁰, nos seguintes termos:

I - no mínimo, 70% das vagas regulares via Vestibular Unicamp (com adoção de reservas de vagas para optantes por cotas étnico-raciais);

II - no mínimo, 20% das vagas regulares dispostas no SISU, utilizando as notas do ENEM para a seleção (com adoção de reservas de vagas para optantes por cotas étnico-raciais);

III - no máximo, 10% do total de vagas regulares destinadas às vagas olímpicas e competições científicas;

IV - Vagas extras ou regulares ao Vestibular Indígena;

V - Ampliação do ProFIS na Região Metropolitana de Campinas e nos outros campi da Unicamp.

O debate nas reuniões do GT-Ingresso foi respeitoso e amistoso, sempre apresentando exposições e argumentos de convencimento contidos no contexto de influência, em especial sobre a Lei de Cotas, institucionalizada em 2012, e as experiências em outros países e regiões do Brasil, bem como estudos que demonstram que, se houver uma dificuldade inicial na aprendizagem de um aluno cotista, este terá ao final do curso um resultado semelhante aos colegas que não entraram via uma política de cotas.

Outras exposições importantes foram sobre o trabalho do GT-Cotas e as audiências públicas realizadas na Unicamp, que puderam coletar diversas impressões da comunidade acadêmica, bem como a participação de grupo de docentes do Instituto de Matemática, Estatística e Ciências da Computação (IMECC) que apresentou um estudo sobre o desempenho dos estudantes da Unicamp nas disciplinas de exatas, conformando um histórico de reprovação e frustração, por parte dos envolvidos. A ideia foi inserir no debate possíveis dificuldades dos estudantes entrantes, que possivelmente ampliariam o histórico de estudantes com alto índice de reprovação nessas disciplinas.

Pode-se observar uma maior discussão entre os participantes do GT sobre dois pontos cruciais: 1. Sobre se o percentual dos 37,2% de PPI na universidade, meta a ser alcançada até 2021, se seria trabalhado como percentual inicial ou se seria o limite de entrantes via cotas. Muitas foram as discussões sobre isso, entretanto, como os dados utilizados na simulação não demonstram diferenciação nos cálculos entre as duas propostas, a discussão não avançou. 2. Sobre o vestibular indígena, o ponto discutido foi se as unidades poderiam optar ou não

10 As proporções e cálculos para cada um dos itens podem ser visualizados na Deliberação Consu-A-32/2017 (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, 2017c).

sobre vagas ao vestibular indígena e quantas vagas seriam destinadas. Foi decidido que, neste momento, seria facultativo às unidades de ensino e pesquisa.

A Comissão Central de Graduação (CCG) aprovou com ampla maioria a proposta do GT, sugerindo apenas a substituição do uso do SISU pela nota direta do ENEM e a revisão da denominação referente a vagas olímpicas para atender outras formas possíveis de processos diversificados para identificação de talentos. Após a aprovação na CCG, a proposta foi encaminhada ao Consu para ser discutida e votada em reunião extraordinária realizada no dia 21 de novembro de 2017. Em um momento histórico, o Consu aprovou por ampla maioria a Deliberação Consu-A-032/2017, referente à proposta do GT com a sugestão da CCG (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, 2017c).

As aprovações, referentes à deliberação de criação do GT-Ingresso e da deliberação de aprovação do relatório do GT-Ingresso, puderam ser realizadas por conta do contexto de influência (com forte apoio dos movimentos sociais e das legislações vigentes), que deu a tônica ao contexto da produção de texto, com a inserção das premissas, e devido à janela de oportunidades seja do cenário nacional, com experiências importantes, seja pela entrada de uma nova gestão na Unicamp.

Conclusão

Os estudos e as publicações sobre a implantação das cotas étnico-raciais vêm focando mais no impacto das políticas de cotas no processo de desempenho no vestibular e de aprendizagem/progressão dos alunos cotistas, do que no processo de adesão às políticas de cotas nas IES. Poucos são os estudos que analisam a tomada de decisão sobre a adesão e implementação da política de cotas nas IES. Assim, este trabalho busca contribuir com essa perspectiva, dedicando-se a analisar esse processo de tomada de decisão na Unicamp à luz dos contextos internacional e nacional (contexto de influência).

Ainda que os contextos de influência, conforme visualizados neste artigo, sejam absolutamente favoráveis à inserção de políticas de cotas étnico-raciais nas IES paulistas, o processo foi possível por conta da janela de oportunidade que surgiu na Unicamp.

A entrada de uma nova gestão, aliada às discussões/audiências realizadas no GT-Cotas permitiram com que o assunto ingressasse na agenda decisória sem tensionamentos esperados. É possível verificar nas atas do CONSU que foi somente a partir de 2014 que o movimento pró-cotas entre docentes, funcionários e discentes ganhou força na instituição. Ainda que aquele contexto fosse favorável no âmbito nacional e internacional, diferentes segmentos da Unicamp possuíam resistências que caminhavam na direção de resguardar a "qualidade" da universidade pública. Neste sentido, na antiga gestão da Unicamp não houve tempo e nem capital político para dar andamento nessas questões entre 2016 e 2017. O fato de a nova gestão ter ganhado no primeiro turno, com maioria dos funcionários e docentes da universidade, com o apoio de segmentos mais conservadores da Unicamp, fez com que essa gestão obtivesse apoio político das diferentes "chapas" para viabilizar o GT-Ingresso e as aprovações, com a implementação da política no Vestibular 2019.

O próximo estudo a ser desenvolvido será o de analisar o contexto da prática e dos resultados da inserção dessas novas formas de ingresso, incluída a política de cotas étnico-raciais, no vestibular da Unicamp. Além disso, uma

secretaria de vivência e permanência está sendo criada para amparar as questões sobre permanência e desenvolvimento mais amplo que possam surgir.

Referências

ARBACHE, Ana Paula Ribeiro Bastos. **A política de cotas raciais na universidade pública brasileira: um desafio ético**. 2006. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC), São Paulo, 2006.

BALL, S.J.; BOWE, R. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Org.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BAYMA, Fátima. Reflexões sobre a Constitucionalidade das Cotas Raciais em Universidades Públicas no Brasil: referências internacionais e os desafios pós-julgamento das cotas. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 20, n. 75, p. 325-345, 2012.

BERNARDINO, Joaze. “Ação afirmativa e a rediscussão do mito da democracia racial no Brasil”. **Estud. afro-asiát.**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, 2002.

BITTAR, M.; ALMEIDA, C. E. M. Mitos e controvérsias sobre a política de cotas. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 28, p. 141-159, 2006.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BRASIL. **Lei nº. 12.711**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, 29 de ago. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm>. Acesso em: 12 out. 2012.

CARNEIRO, Sueli. A batalha de Durban. **Revista Estudos Feministas**, v. 10, n. 1, p. 209-214, 2002.

CARVALHO, J. J. O confinamento racial do mundo acadêmico brasileiro. **Revista USP**, São Paulo, n. 68, p. 88-103, dezembro/fevereiro 2005-2006.

CUNHA JÚNIOR, Henrique. A formação de pesquisadores negros: o simbólico e o material nas políticas de ações afirmativas. In: SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves; SILVÉRIO, Walter (Orgs.). **Educação e ações afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, p. 153-160, 2003. Disponível em: <http://etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/educacao_acoes_afirmativas.pdf>. Acesso em 28 mai. 2018.

FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. Ação afirmativa no Brasil: multiculturalismo ou justiça social? **Lua Nova**, n. 99, 2016, p.257-293.

GIRALDO, Jorge Enrique Celis. Las acciones afirmativas en educación superior: el caso de los Estados Unidos. **Educación y Educadores**, v.12, p.103-117, 2009.

HERINGER, Rosana. Democratização da educação superior no Brasil: das metas de inclusão ao sucesso acadêmico. **Revista Brasileira de Orientação Profissional**, v. 19, n. 1, p. 7-17, 2018.

IBGE. Censo Demográfico 2010: Educação e deslocamento: resultados da amostra. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Disponível em: <[https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/educacao e deslocamento/default.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/educacao_e_deslocamento/default.shtm)>. Acesso em 4 mai. 2018.

JACCOUD, L. Racismo e república: o debate sobre o branqueamento e a discriminação racial no Brasil. In: OSÓRIO, R.; SOARES, S; THEODORO, M. (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após abolição**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), p. 45-65, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5605>. Acesso em 16 mai. 2018.

MAGGIE, Yvonne; FRY, Peter. O debate que não houve: a reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras. **Enfoque: Revista Eletrônica**, Rio de Janeiro, v.1, n. 1, p. 93-117, 2002.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para análise de políticas educacionais. **Educ. Soc.**, v. 27, n. 94, p. 47-69, 2006.

MERA, Manuel Eduardo Góngora. Geopolíticas de la identidad: La difusión de acciones afirmativas en los Andes. **Universitas humanística**, n.77, p.35-79, 2014.

MOSES, Michele. Moral and Instrumental Rationales for Affirmative Action in Five National Context. **Educational Researcher**, v. 39, n.3, p.211-228, 2010.

MUNANGA, Kabengele. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa de cotas. **Sociedade e cultura**, v. 4, n. 2, 2001, p. 31-43.

MUNANGA, Kabengele. Cotas raciais na USP: um debate atropelado e "operação abafa". **Revista da Adusp**, n. 47, 2010, p. 20-25.

OLIVEN, Arabela Campos. Ações afirmativas, relações raciais e política de cotas nas universidades: Uma comparação entre os Estados Unidos e o Brasil. **Educação**, n.1, p.29-51, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Tratado Internacional - Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial**. 1968.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005.

REITER, Bernd; LAZEMA, Paula Lezama. Transferencias condicionales y políticas de acción afirmativa en latinoamérica: la diferencia que políticas de inclusión pueden hacer. **Investigación & desarrollo**, v.21, n.2, 2013.

SANTOS, Adilson Pereira dos. Itinerário das ações afirmativas no ensino superior público brasileiro: dos ecos de Durban à Lei das Cotas. **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa, v. 12, n. 2, p. 289-317, jul./dez. 2012.

SANTOS, Dayane Brito Reis. **Para além das cotas: a permanência de estudantes negros no ensino superior como política afirmativa**. 2009. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, Bahia, 2009.

SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. Audiência pública sobre política de cotas em universidades públicas tem 38 expositores habilitados. 2010a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=118350&caixaBusca=N>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. Ministro garante isonomia entre debatedores e convida presidentes das CCJs da Câmara e Senado para audiência pública sobre cotas. 2010b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=121006>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. STF realiza audiência pública sobre adoção de critérios raciais para a reserva de vagas no ensino superior. 2010c. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=120788&caixaBusca=N>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP. Conselho Universitário. **Deliberação CONSU-A-008/2017, de 30/05/2017.** Disponível em: <https://www.pg.unicamp.br/deliberacoes_consultas.php?ano=2017>. Acesso em 11 jun. 2018.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP. Gabinete da Reitoria. **Portaria GR-036/2017, de 20/06/2017.** Disponível em: <<https://www.pg.unicamp.br/portarias.php?ano=2017&pagina=4>>. Acesso em 11 jun. 2018.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP. Conselho Universitário. **Deliberação CONSU-A-032/2017, de 21/11/2017.** Disponível em: <https://www.pg.unicamp.br/deliberacoes_consultas.php?ano=2017>. Acesso em 11 jun. 2018.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP. Conselho Universitário. Relatório Grupo de Trabalho - Organização das Audiências Públicas para debater a Política de Cotas na UNICAMP. **Portaria GR - 050/2016, de 06/09/2016.** Disponível em: <<https://www.sg.unicamp.br/pautas/p2017/consu/1-extraordinaria/relatorio-gt-cotas-anexos.pdf>>. Acesso em 04 abr. 2018.

UNFPA. **Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata.** 2001. Disponível em: <<http://www.unfpa.org.br/novo/index.php/biblioteca/publicacoes/onu/410-declaracao-de-durban>>. Acesso em 12 out. 2017.

Enviado em: 05/julho/2018

Aprovado em: 02/março/2019

Ahead of print em: 23/setembro/2019