

FORMAÇÃO DE AGENDA EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS

DAMASIO DUVAL RODRIGUES NETO¹; MARCIO BARCELOS²

¹Universidade Federal de Pelotas – damasio.rodrigues@gmail.com

²Universidade Federal de Pelotas – barcelosmarcio@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

Desde 2012, por força da Lei nº 12.711, todas as instituições federais de ensino superior do Brasil devem instituir sistemas de reserva de vagas para estudantes de escolas públicas. Neste contexto, a Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), nos últimos anos, tem adotado políticas de inclusão, as quais ensejam a hipótese desta pesquisa, de que o tema da inclusão, caracterizado pela adoção de políticas de ações afirmativas, encontra-se presente na agenda da instituição.

Assim, este trabalho tem como objeto de análise o processo de construção da questão das ações afirmativas na UFPEL, e toma como problema de pesquisa a seguinte pergunta: como se deu o processo pelo qual a questão das ações afirmativas ascendeu à agenda decisória da UFPEL?

O objetivo geral é analisar o processo de construção desta questão na UFPEL, e identificar como este tema passou a ser considerado objeto de uma ação conjunta, pela instituição. Embora a implantação do sistema de reserva de vagas seja objeto de exigência legal, pela Lei nº 12.711, nesta pesquisa, com base nas hipóteses que serão apresentadas a seguir, parte-se do pressuposto de que não somente a simples obediência à legislação, mas um processo maior, referente às políticas de inclusão, pautou a Universidade, nesta ação.

As hipóteses consideradas decorrem da abrangência das políticas de inclusão adotadas pela UFPEL, nos últimos anos: implementação do sistema de cotas, em percentual acima do mínimo exigido em lei; implementação de reserva de vagas para negros e indígenas nos programas de pós-graduação; adoção de políticas de permanência para os cotistas; criação de comissão específica para avaliação das autodeclarações de etnia dos alunos ingressantes por cotas raciais; além de discussões em andamento no momento da realização deste trabalho, como a ampliação do percentual de vagas reservadas para alunos de escolas públicas, em ambas as modalidades de ingresso na UFPEL – PAVE e SISU.

O trabalho fundamenta-se nas abordagens de Kingdon (2014) e Baumgartner e Jones (1993), cujas teorias são algumas das mais influentes na literatura sobre formação de agenda, assim como na aplicação do modelo da “lata de lixo” (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972), sobre tomada de decisão em instituições, ao processo analisado. A abordagem de Kingdon (2014) é baseada no modelo da “lata de lixo”, portanto, através desta conexão, e considerando a influência da “Teoria dos Múltiplos Fluxos”, de Kingdon (2014), na literatura sobre formação de agenda, justifica-se a aplicação destas teorias ao contexto institucional aqui analisado.

A utilização das teorias de formação de agenda para analisar este processo se dá, principalmente, pela consideração de um pressuposto teórico, de que as ideias, argumentações e narrativas construídas, foram elementos significativos no processo de implementação das políticas de ações afirmativas na UFPEL.

2. METODOLOGIA

O trabalho foi realizado através da aplicação das principais teorias sobre formação de agenda ao processo em questão. Para auferir os resultados, foi realizada uma comparação entre dados secundários, provenientes de pesquisa bibliográfica sobre o tema das ações afirmativas, e de documentos oficiais da UFPel, com dados empíricos obtidos em entrevistas com participantes do processo analisado.

As entrevistas realizadas foram do tipo caracterizado por Bauer e Gaskell (2012) como “entrevista em profundidade”, ou seja, entrevistas semiestruturadas, nas quais, a partir da definição de tópicos específicos de análise e de um roteiro de perguntas, realiza-se uma entrevista com o objetivo de identificar a aplicação de um referencial teórico à atuação dos informantes no processo em questão.

Os tópicos específicos utilizados como referencial teórico foram os conceitos de “empreendedor de política” (KINGDON, 2014); “imagem de política” (BAUMGARTNER e JONES, 1993); e “janela de oportunidade” (KINGDON, 2014).

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este trabalho é o resumo de uma pesquisa em andamento, portanto, os resultados expostos são preliminares. Observa-se, até o presente momento, que a ascensão do tema das ações afirmativas à agenda da UFPel foi resultado da pressão da sociedade civil e de grupos de alunos da Universidade, responsáveis pelas denúncias de fraude no ingresso por cotas raciais, as quais motivaram a criação de comissão específica para avaliação das autodeclarações de etnia.

A aprovação da lei federal 12.711 remete à pressão exercida pela comunidade negra, e, uma vez aprovada a lei, os grupos de militância ligados ao movimento negro, em Pelotas, pressionaram a UFPel para que instituisse sua política de cotas, conseguindo, inclusive, que o sistema fosse adotado com percentual acima do mínimo exigido por lei. De acordo com um dos informantes, o “embrião” das ações afirmativas na UFPel se dá pelo surgimento do Conselho Municipal da Comunidade Negra, nos anos 1990, e, no momento da efetiva implementação do sistema de cotas, foi construída uma narrativa baseada no papel do negro na construção da cidade de Pelotas, e da própria UFPel: “Os argumentos foram determinantes para que as pessoas percebessem a necessidade da reparação naquele momento, e materializar a reparação se traduziria através da aprovação do percentual mais elevado do que previa a lei” (informação verbal - ENTREVISTA 01).

Desde então, os participantes do processo de construção da questão das ações afirmativas na UFPel têm apresentado narrativas referentes à “invisibilidade do negro nos espaços de poder”, apontando os percentuais ínfimos de negros nos cursos de pós graduação, no corpo docente, e nos cargos de gestão da instituição, além de destacar a necessidade de reparação pelas discriminações sofridas ao longo do processo de formação da sociedade brasileira. Ao contrário do que propõem alguns dos críticos das políticas de ações afirmativas, que questionam a existência de um conceito de “raça” e afirmam que sistemas de cotas incutem nas minorias um senso de inferioridade e funcionam como uma forma de “racismo às avessas”, os informantes entrevistados trabalham justamente na valorização da identidade do negro, e tratam as ações afirmativas como um direito, e não um benefício ou concessão a ser cedida pelo Estado. São recorrentes, entre os participantes, menções aos seus antepassados que sofreram a chaga do racismo, e a discriminações sofridas ao longo de suas vidas,

relatos pelos quais baseiam a argumentação no sentido da necessidade da reparação. De um ponto de vista teórico, esta narrativa pode ser baseada na ideia de equidade de John Rawls (2008) e na imposição da adoção de formas explícitas de ações afirmativas (HOLZER e NEUMARK, 2006).

Quanto à aplicabilidade dos conceitos das teorias sobre formação de agenda ao processo em questão, pôde ser observado, até o momento, que os participantes não necessariamente os aplicam de forma consciente, mas muito de sua atuação condiz com as proposições de Kingdon (2014) e de Baumgartner e Jones (1993).

Os proponentes da questão das ações afirmativas são, em grande parte, negros que conseguiram ascender socialmente, e utilizam suas posições de destaque para defender as causas do movimento negro. Nesta atuação, empregam os recursos citados por Kingdon como características dos “empreendedores de política” – tempo, energia, dinheiro e reputação; além de utilizaram seu conhecimento técnico no convencimento das autoridades. Ambos os entrevistados, até o presente momento, destacam a necessidade de apresentar argumentos palpáveis e irrefutáveis, para que suas propostas sejam aceitas. Este expediente está sendo utilizado, especialmente, para o convencimento das autoridades da UFPel quanto ao aumento do percentual de vagas destinadas aos estudantes de escolas públicas, através de argumentação referente à proporção destes alunos em relação àqueles das escolas privadas, e que, portanto, os sistemas de ingresso na UFPel deveriam refletir esta proporção.

De acordo com os resultados obtidos até então, o conceito de “imagem de política” não é utilizado conscientemente por estes atores, porém, pode ser identificada uma visão compartilhada por eles, quanto às políticas de ações afirmativas, como sendo um direito inalienável das populações discriminadas. Além disso, a realização de uma audiência pública, na Câmara Municipal de Pelotas, de acordo com um dos relatos, teve o intuito de pressionar a administração da UFPel, em um espaço público, ao invés de restringir a discussão ao ambiente mais restrito do Conselho Universitário da instituição (CONSUN), em uma aplicação explícita do conceito de “arena institucional”, desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993), e relacionado à imagem de política.

Em relação ao conceito de “janela de oportunidade”, pôde ser identificada sua incidência, de acordo com o relato de um dos informantes, no momento da aprovação do sistema de cotas, em 2012:

Houve uma feliz coincidência - uma luta de anos, e a culminância com a aprovação da Lei 12.711. Acabamos percebendo que aquele era o momento. Tanto que nós ousamos cobrar mais do que o percentual previsto em lei, e aprovamos. Encontramos um território propício para brigar, e tivemos sucesso. (...) tínhamos aquele momento. Quando conseguimos que essa pauta fosse levada ao CONSUN, não tínhamos outro momento, tinha que ser ali (informação verbal - ENTREVISTA 01).

Ou seja, os participantes identificaram um momento favorável, e apresentaram sua proposta naquela oportunidade, inclusive aproveitando-a para barganhar sua posição e conseguir uma reserva de vagas maior do que o percentual mínimo exigido na legislação. Dessa forma, os resultados obtidos até este momento indicam que os modelos utilizados para análise condizem com a atuação dos proponentes da questão das ações afirmativas, e que ideias, argumentos e narrativas são elementos importantes no processo.

4. CONCLUSÕES

Pôde-se concluir, até o momento da realização deste trabalho, que os modelos desenvolvidos por Kingdon (2014) e Baumgartner e Jones (1993), embora baseados em pesquisas desenvolvidas nos Estados Unidos da América, podem ser úteis para analisar e entender o processo de formação de agenda da questão das ações afirmativas na UFPel.

A abordagem de Kingdon (2014) considera os processos de formação de agenda como sendo fluidos e reserva grande importância para as ideias, construções de narrativas e conexões entre problemas e soluções. Nesta pesquisa, não obstante a importância da pressão exercida pela sociedade civil e por grupos de alunos da Universidade, foi observado que a construção de narrativas conectando a adoção de políticas de ações afirmativas com problemas sociais, tem sido fundamental no convencimento das autoridades da UFPel, no momento final da tomada de decisão.

O modelo de Baumgartner e Jones (1993), por sua vez, explica a formação de agenda pela expansão de conflito, quebra de monopólios e construção de imagens de políticas, o que pode ser identificado na pesquisa, pelas estratégias utilizadas pelos proponentes das políticas de inclusão, principalmente a mobilização de grupos previamente excluídos do debate na UFPel, e exploração de um momento de quebra da estabilidade anterior, para propor grandes mudanças que visam modificar o ambiente da instituição.

Para além da exigência explícita da Lei 12.711, estes participantes têm obtido decisões favoráveis e inovadoras, como a adoção de reserva de vagas na pós-graduação, além de continuarem a propor grandes mudanças nos sistemas de ingresso na UFPel.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. 10. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro. Vozes, 2012. 516 p. Tradução de Pedrinho A. Guareschi.

BAUMGARTNER, F.; JONES, B. **Agendas and instability in american politics**. University of Chicago Press. Chicago, 1993.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **A garbage can model of organizational choice**. Administrative Science Quarterly, Ithaca, NY, v. 17, n. 1, p.1-25, mar. 1972.

ENTREVISTA 01 - Membro do “Conselho Municipal da Comunidade Negra” - Entrevista realizada em 24/07/2018, na sede do Núcleo de Ações Afirmativas e Diversidade, da UFPel.

HOLZER, H. J.; NEUMARK, D. Affirmative action: What do we know?. **Journal of policy analysis and management**, Wiley Periodicals, v. 25, n. 2, p. 463-490, 2006.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public policies**. Pearson New International Edition. Pearson Educated Limited, 2014.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. 3. ed. São Paulo. Martins Fontes, 2008.