

O QUE INFLUENCIA A ADOÇÃO DE COTAS EM PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO?

MARIA APARECIDA CHAGAS FERREIRA¹ 

TATIANA DIAS SILVA² 

MARCELO MARCHESINI DA COSTA³ 

RESUMO: Este trabalho investiga influências para adoção de cotas na Pós-graduação (PPG) *stricto sensu* de universidades públicas brasileiras, utilizando dados qualitativos e quantitativos. A adoção de cotas em PPG tipicamente envolve a ação de discentes e docentes, atuando como burocratas ativistas, seguindo uma lógica de isomorfismo institucional. A hipótese de burocracia representativa requer estudos mais aprofundados, pois foram identificados resultados conflitantes – enquanto o estudo em profundidade na UnB indicou que a identidade racial dos docentes não se relacionava com a adoção de cotas, o questionário enviado para programas de outras universidades indicou haver essa relação.

Palavras-chave: Cotas. Pós-graduação. Burocracia representativa. Ativismo. Isomorfismo.

WHAT INFLUENCES THE ADOPTION OF QUOTAS IN GRADUATE PROGRAMS?

ABSTRACT: This research investigates influences for adopting affirmative action to graduate programs at Brazilian public universities. The adoption of affirmative action typically involves students and faculty acting as bureaucratic activists, and follows institutional isomorphism logics. The representative bureaucracy hypothesis requires further studies, given the conflicting results found here – while the in-depth study at UnB resulted in no significant relation between racial identity and quotas at graduate programs, the survey sent to other universities resulted in positive relations.

Keywords: Quotas. Graduate programs. Representative bureaucracy. Activism. Isomorphism.

1. Ministério da Economia – Brasília (DF), Brasil. E-mail: cidachagas2000@gmail.com

2. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília (DF), Brasil. E-mail: tatiana.silva@ipea.gov.br

3. Instituto de Ensino e Pesquisa – São Paulo (SP), Brasil E-mail: marcelomc5@insper.edu.br

Editor de seção: Salomão Barros Ximenes

Editores convidados: Nilma Lino Gomes, José Eustáquio Brito e Paulo Vinicius Baptista da Silva

¿QUE INFLUENCIA LA ADOPCIÓN DE CUOTAS EN LOS PROGRAMAS DE POSGRADO?

RESUMEN: Esta investigación analiza las influencias para la adopción de la acción afirmativa en los programas de posgrado en las universidades públicas brasileñas. La adopción de la acción afirmativa generalmente involucra a estudiantes y profesores que actúan como activistas burocráticos y sigue la lógica del isomorfismo institucional. La hipótesis de la burocracia representativa necesita de más estudios, dados los resultados contradictorios aquí encontrados – mientras el estudio de profundidad de la UnB indicó que la identidad racial de los profesores no estaba relacionada con la adopción de cuotas en los PPG, el cuestionario enviado a los programas de otras universidades indicó que sí hubo relación.

Palabras-clave: Cotas. Programas de postgrado. Burocracia representativa. Activismo. Isomorfismo.

Introdução

N o Brasil, nas primeiras décadas do século XXI, ocorreram experiências importantes de políticas públicas, visando à inclusão no sistema de educação de segmentos da população historicamente excluídos e marginalizados (MOEHLECKE, 2004; QUEIROZ; SANTOS, 2006). A oportunidade de constituição dessas políticas na agenda do Estado é antecedida pela atuação do movimento social negro com uma intensa mobilização ao longo de todo o século passado. O movimento tem sido um educador da sociedade e do Estado brasileiro sobre o que é o racismo e quais são as estratégias possíveis para combatê-lo (GOMES; SILVA; BRITO, 2021). A agenda do movimento negro brasileiro passou por diversas transformações e a sua ampliação criou propostas mais produtivas, como as ações afirmativas, cotas raciais, reparações expressas em um escopo de políticas públicas mais amplo denominado políticas de promoção da igualdade racial (PAIXÃO, 2015).

Ações afirmativas para o Ensino Superior surgiram no início dos anos 2000, a exemplo das experiências de cotas para ingresso na Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), em 2001. Ações afirmativas para a pós-graduação logo seguiram essas experiências pioneiras em 2002, na Universidade do Estado da Bahia (Uneb) e se intensificaram, a partir de 2012, com a aprovação de medida similar no Programa de Pós-graduação em Antropologia Social do Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FERES JÚNIOR et al., 2018; VENTURINI, 2019). Na sequência, em 2014, também o Programa de Pós-graduação em Antropologia Social da Universidade Federal de Santa Catarina e outros programas aderem às cotas. Em 2015, são aprovadas, em alguns dos Programas de Pós-graduação (PPG) *stricto sensu*, as primeiras ações afirmativas nos processos de seleção para mestrado e doutorado da Universidade de Brasília (UnB).

Graças ao seu relativo pioneirismo, tanto para cotas na graduação quanto para cotas na pós-graduação, além da sua localização próxima ao centro do Governo Federal, que gera ampla repercussão às suas ações, a UnB é um caso relevante que este trabalho analisa em profundidade. No início de 2020, de um total de 93¹ PPG da UnB, dezesseis já haviam adotado ações afirmativas por decisão própria, ou seja, voluntariamente. Isso significa dizer que não houve lei distrital, federal ou resolução universitária que tenha estabelecido a obrigatoriedade dessas iniciativas na pós-graduação da UnB. Por outro lado, 77 PPG seguiam, até aquele momento, sem adotar política de cotas aquele ano. O que explicaria essa diferença no comportamento dos PPG de uma mesma universidade? Essa pergunta orientou a análise do caso da UnB como um primeiro

estudo, de caráter exploratório. Em seguida, os possíveis caminhos para a explicação do fenômeno analisado na UnB são utilizados para a ampliação da pesquisa neste artigo, em um segundo estudo, sobre as cotas em Programas de Pós-graduação de outras universidades públicas no Brasil.

Assim, o propósito deste artigo é entender o que determina a adoção de uma política de ação afirmativa em um PPG de uma universidade pública. Sabe-se que a Portaria Normativa do Ministério da Educação n. 13/2016 procurou induzir a inclusão de negros, indígenas e pessoas com deficiência nos PPG das universidades federais. Entretanto, alguns deles seguiram não adotando cotas após a essa portaria. Por outro lado, outros haviam adotado tal prática antes mesmo dessa regulamentação. Assim, quais características da burocracia universitária podem influenciar na decisão de implementar ações afirmativas na pós-graduação? Essa questão é relevante para compreender o sucesso de implementação da política de ações afirmativas na pós-graduação, assim como outros processos e lógicas de implementação de políticas que buscam incluir segmentos historicamente marginalizados da população no sistema de ensino.

Em síntese, a teoria da burocracia representativa investiga como os funcionários públicos de um grupo específico podem promover políticas que beneficiem determinada população (BRADBURY; KELLOUGH, 2008; LIM, 2006; SOWA; SELDEN, 2003). O princípio central da teoria da burocracia representativa diz respeito à percepção e à ação dos indivíduos no exercício de poder em relação aos interesses de uma população em geral ou de algum segmento dessa população. Essa teoria defende que as pessoas que pertencem a determinados grupos podem ser portadoras das mesmas percepções sobre problemas sociais e podem exercer práticas semelhantes em um mesmo espaço social. A análise da ação social dessa teoria se concentra na aplicação dos conceitos de representação passiva (ou sociológica), em que se analisa a origem social dos indivíduos, e representação ativa (ou responsabilidade), em que se espera que o indivíduo apoie os interesses das pessoas que ele simbolicamente representa, considerando as suas características sociais e econômicas (MOSHER, 1968). Contudo, nem sempre as mudanças que beneficiam um segmento historicamente excluído vêm apenas ou diretamente de membros desse mesmo grupo. O ativismo burocrático, por exemplo, refere-se a funcionários públicos engajados na promoção de determinadas políticas, não necessariamente conectadas à sua própria identidade (ABERS, 2019; KELLY, 1999). Isso leva a refletir a que ponto lógicas institucionais ajudam a explicar a difusão de uma determinada política. Diferentes fatores miméticos, coercitivos ou normativos podem fazer organizações públicas adotarem práticas similares entre si (FRUMKIN; GALASKIEWICZ, 2004; ZHAO; YOU, 2019).

Os resultados deste trabalho sugerem que pressões isomórficas em PPG das mesmas áreas de avaliação da CAPES e das universidades também exercem uma influência na adoção de cotas por esses programas. Essa pressão parece muito mais influência e mimetismo entre PPG que compartilham de uma identidade próxima do que fruto de coerção ou pressão direta exercida por autoridades regulatórias. Apesar de fugir ao propósito central deste artigo, é preciso investigar, inclusive, as repercussões para a efetividade das cotas quando gestores de um PPG são obrigados a adotar essas práticas, mantendo posturas refratárias a essas políticas.

De forma geral, este trabalho contribui para uma compreensão melhor sobre como se implementam políticas públicas de educação que pretendam reduzir as desigualdades históricas de acesso entre diferentes segmentos da população. As cotas são uma política com décadas de experiência, mas ainda recebem aprimoramentos. Além disso, outras ações podem ser necessárias para reduzir essas desigualdades. Compreender os caminhos para implementar novas estratégias de enfrentamento às desigualdades continua sendo essencial.

Além dessa introdução, o artigo está organizado em mais quatro seções. A seguir, discute-se o conceito de representação burocrática, ativismo burocrático e isomorfismo institucional. Em seguida, descreve-se a metodologia utilizada para o levantamento dos dados sobre os quais se debruçam as análises

deste artigo. Na terceira seção, apresentam-se os resultados deste estudo e se procura, a partir das reflexões anteriores, analisar a apuração dos dados obtidos. As considerações finais resumem os argumentos e os achados preliminares da pesquisa e sugerem um desdobramento para análises futuras dos temas e dados desenvolvidos neste trabalho.

Referencial Teórico

Destacam-se nesta seção três perspectivas teóricas que discutem fatores capazes de gerar novas políticas públicas, visando ao atendimento a um público específico ou de replicar tais políticas em outras organizações públicas. As próximas subseções apresentam os pressupostos e principais resultados de estudos sobre burocracia representativa, ativismo burocrático e isomorfismo institucional.

Burocracia Representativa

Kingsley (1944) foi precursor da teoria sobre burocracia representativa. Esse autor delimitou o papel e as características da burocracia em relação ao conjunto de uma população e às suas ambições sociais e econômicas. Na sua concepção original, o conceito de burocracia representativa destaca como a burocracia britânica reflete as desigualdades daquela sociedade, indicando como altos postos na burocracia eram sistematicamente ocupados por membros da elite econômica e social do país. O conceito de burocracia representativa, no entanto, ganhou popularidade após a sua recepção nos Estados Unidos, que Mosher (1968) distingue entre representação passiva e ativa. A representação passiva trata de um simples reflexo na burocracia de diversos traços da sociedade – por exemplo, se a proporção de mulheres ou pessoas negras da sociedade se mantém nos quadros burocráticos – enquanto a representação ativa é uma busca efetiva, por parte da burocracia, de políticas que beneficiem determinados setores da população (MOSHER, 1968).

A literatura sobre a burocracia representativa tem avançado para entender as relações entre as representações passiva e ativa, além de compreender como se dá o exercício da discricionariedade em prol de públicos mais desfavorecidos. Sowa e Selden (2003) analisaram o impacto da discricionariedade administrativa sobre a representação ativa e exploram a percepção dos indivíduos sobre a discricionariedade. Essas autoras concluem que, quanto maior é a percepção dos burocratas sobre a discricionariedade dos seus atos, maior a chance de produzir resultados que beneficiem os interesses de grupos historicamente excluídos. O contrário também se sustenta, ou seja, quando burocratas percebem que têm baixo poder de decisão, eles tendem a não assumir riscos que reflitam os seus valores e crenças e, assim, dificilmente agiriam como representantes ativos dos interesses de grupos marginalizados.

Gibran (2013) também articula conceitos da burocracia representativa e discricionariedade, explorando a influência organizacional sobre as crenças e decisões da burocracia. O autor questiona quais aspectos da estrutura organizacional e de processos moldam percepções, atitudes e comportamentos para atos discricionários, de modo a ter uma representação ativa. As conclusões são semelhantes às de Sowa e Selden (2003): se o burocrata percebe que a organização apoia decisões que beneficiam um grupo específico da população e se possui liberdade para a tomada de decisão, haveria, então, uma tendência a que essa burocracia se movesse de uma representação passiva para uma representação ativa.

Vários estudos analisam o impacto da burocracia representativa nos sistemas educacionais. Há indícios, por exemplo, de que a presença de professoras aumenta significativamente a performance de

estudantes mulheres na China (ZHANG, 2019), em Gana (AGYAPONG, 2018) e na Coreia do Sul (SONG, 2018), enquanto nos Estados Unidos os resultados apontam para ganhos tanto para estudantes de minorias e não minorias na presença de uma burocracia representativa (MEIER; WRINKLE; POLINARD, 1999).

Esses achados e discussões conduzem este trabalho a entender a relativa autoridade discricionária de docentes, fundamentada na autonomia universitária, para advogarem em favor de interesses que conduziram a benefícios voltados a grupos historicamente marginalizados da pós-graduação. Em geral, cada programa de pós-graduação tem uma relativa autonomia na universidade por uma dinâmica própria que perpassa colegiados internos, com diversos níveis de participação de docentes e estudantes de cursos de pós-graduação. Esses espaços colegiados definem a política de pós-graduação daquela área, ao, por exemplo, estabelecer critérios para a condução dos processos de seleção de mestrado e doutorado.

No entanto, não só burocratas que compartilham de traços de identidade com uma população beneficiária podem tomar decisões que beneficiem esse público. Por exemplo, burocratas brancos podem promover políticas que beneficiem o povo negro. Em função disso, é necessário compreender o conceito de ativismo burocrático.

Ativismo Burocrático

O conceito de ativismo burocrático surge a partir da análise do papel da burocracia de nível de rua no processo decisório, quando, desde a década de 1970, notou-se que o alto escalão organizacional não detém exclusivamente a decisão sobre o desenho e a implementação das políticas públicas (ABERS, 2015). Tradicionalmente, a burocracia de nível de rua é definida como a atuação dos servidores públicos que prestam serviços e entregam bens públicos diretamente à população. Esses são servidores públicos que estão em contato mais direto com os/as cidadãos/ãs, por exemplo, atuando em escolas, universidades, assistência social, hospitais, delegacias, tribunais de justiça, entre outros âmbitos (HARRITS, 2019; LIPSKY, 2010). O conceito de empreendedores de políticas públicas também tem sido amplamente utilizado pela literatura internacional para tratar da ação de indivíduos que buscam ativamente influenciar políticas públicas (BAKER; STEUERNAGEL, 2009; CAPANO; GALANTI, 2020; COHEN, 2016), inclusive entre burocratas do nível de rua (ARNOLD, 2015, 2020; GOFEN; LOTTA; MARCHESINI DA COSTA, 2021). Enquanto o conceito de burocracia representativa trata de características identitárias dos burocratas e de suas ações, independente da sua efetiva contribuição sobre os resultados de determinada política, o empreendedor ou empreendedora de políticas públicas é alguém que adota estratégias deliberadas e efetivamente interfere nos resultados.

Pela proximidade com beneficiários potenciais das suas ações, a burocracia de nível de rua possui características propícias ao ativismo burocrático, como a busca pela autonomia, a resistência a seguir estritamente a norma fria estipulada de cima para baixo e o uso do profissionalismo para solucionar dilemas da área em que atua (HARRITS, 2019). Nessa perspectiva, para este trabalho, consideram-se os docentes das universidades como uma burocracia de nível de rua. Abers (2015; 2019) introduz a noção de ativismo burocrático, referindo-se a um compromisso do burocrata com causas e práticas normalmente associadas aos movimentos sociais. A autora detalha que o compromisso com a causa é construído a partir da experiência de vida, a formação de redes sociais e políticas e a proximidade com temas defendidos por movimentos sociais. O ativismo está distante da perspectiva weberiana de um burocrata que simplesmente implementa ordens e normas no seu espaço de atuação. Esses burocratas compreendem as suas funções e responsabilidades e constroem estratégias que possam influenciar políticas públicas e defender determinadas causas de disputas políticas, sociais e econômicas (ABERS, 2019).

Brandão e Vilaça (2017) articulam a categoria de ativismo burocrático para analisar a implementação da Usina de Belo Monte e a Política Nacional de Resíduos Sólidos. A partir de um estudo de caso, os autores identificam dois tipos de ativismo nas burocracias estatais analisadas: ativismo artesanal e ativismo disruptivo. O ativismo artesanal é caracterizado no estudo pelo improviso e mudanças pontuais na política pública com a intenção de incluir grupos desfavorecidos. Quanto ao ativismo disruptivo, caracteriza-se quando burocratas empreendem uma engenharia para mudanças estruturantes. Atuar em ativismo artesanal ou disruptivo depende da autonomia organizacional e das redes sociais e políticas que os burocratas desenvolvem ao longo das suas trajetórias. Essas caracterizações se articulam com os fatores de gatilhos defendidos na teoria da burocracia representativa, ou seja, a percepção de discricionariedade pela burocracia das suas ações, alicerçada no contexto político-institucional e nas suas trajetórias de vida.

Niesz e Krishnamurthy (2013) também trabalham com a categoria ativismo burocrático para analisar e discutir o processo de implantação de uma nova metodologia pedagógica, *Activity Based Learning*, em um conjunto de 37 mil escolas do nível fundamental no Estado de Tamil Nadu, Índia. Nessa experiência, além do ativismo tradicional baseado em compromissos, ideais e na articulação de base nas suas redes sociais do sistema educacional, burocratas ativistas combinaram diferentes estratégias que consistiram em instrumentos convencionais do poder burocrático, como, por exemplo, o poder da direção escolar e a articulação da alta gestão da área de educação do Estado, junto a sindicatos e a professores que eram lideranças nas suas escolas. Os autores esclarecem que a articulação de cima para baixo também foi importante para o sucesso da política, enfatizando que ambas as estratégias foram essenciais para implantar de uma só vez uma mudança educacional em larga escala.

Numa outra vertente, Silva (2019) analisa o caso da adoção da política de igualdade racial no Governo Federal brasileiro, destacando o papel de ativistas do movimento negro que passaram a atuar como gestores e técnicos governamentais. A autora destaca que sua mobilização interna como atores governamentais permitiu não apenas a conquista de aliados institucionais, como também a promoção de mudanças transformativas, em um processo que foi denominado tensionamento institucional. Do mesmo modo, a colaboração de aliados do movimento negro ampliou a responsabilidade.

Tanto a burocracia representativa como o ativismo burocrático centram a análise no indivíduo – o burocrata – como agente do processo de construção e alteração de políticas públicas e, quanto àquilo a que nos referimos neste artigo, aliados influenciados pela transformação paulatina do pensamento social e econômico brasileiro a partir da contestação histórica pelo movimento negro (PAIXÃO, 2015). Por sua vez, análises considerando um nível organizacional, como o isomorfismo institucional, também podem ser úteis.

Isomorfismo Institucional

As teorias organizacionais têm sido utilizadas no debate sobre a difusão de políticas públicas e podem ser um importante complemento às análises focadas no comportamento individual dos burocratas. Especificamente, o conceito de isomorfismo se refere à tendência das organizações de um mesmo setor tornarem-se semelhantes (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Trata-se, diante disso, de uma definição que guarda grande proximidade com a pergunta de pesquisa deste artigo: há uma explicação sistêmica quando os PPG de uma mesma universidade passam a adotar a política de cotas para a pós-graduação?

A explicação proposta pela teoria institucional é que organizações sofrem pressões isomórficas, quais sejam: mecanismos coercitivos, quando uma parte mais poderosa obriga que uma ação seja adotada por unidades com menor poder; mecanismos miméticos, quando a imitação de outras organizações é a resposta

adotada diante da incerteza sobre adotar ou não uma determinada política; e mecanismos normativos, quando a profissionalização de uma área apresenta a definição de normas e comportamentos comuns àquele setor (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

A literatura indica que as organizações públicas são mais propensas às três formas de isomorfismo do que as organizações privadas ou do terceiro setor (FRUMKIN; GALASKIEWICZ, 2004). Nas pesquisas nos Estados Unidos, argumenta-se que as pressões isomórficas sejam fortes no Ensino Superior (FAY; ZAVATTARO, 2016). Assim, é preciso considerar se esse não seria também um processo útil para compreender a expansão das cotas na pós-graduação brasileira.

Tendo revisado as principais teorias que orientam a análise, passa-se a detalhar a metodologia deste artigo.

Metodologia

Esta investigação adotou como estratégia metodológica a combinação de elementos dedutivos e indutivos (LUKER, 2008). Em um primeiro estudo, com base nas hipóteses da teoria da burocracia representativa, analisou-se em detalhes o caso da Universidade de Brasília (UnB). Nessa primeira etapa, havia dois objetivos: explorar a explicação teórica inicialmente concebida para o fenômeno em análise e levantar explicações alternativas para o fenômeno com vistas à ampliação da pesquisa. O segundo estudo consistiu em elaborar e enviar para os PPG de todas as universidades públicas brasileiras um questionário sobre a existência de programas de ação afirmativa. Nessa etapa, o objetivo foi verificar a validade dos resultados obtidos na fase anterior. Em seguida, detalham-se esses dois processos.

Estudo de Caso Aprofundado

A UnB foi escolhida como caso para a primeira etapa deste estudo em função do seu pioneirismo na política de cotas em geral e por ser também uma das primeiras universidades públicas com PPG que adotaram cotas para a pós-graduação. Trata-se, portanto, de um caso influente, cuja repercussão pode afetar todos os demais casos sob análise (SEAWRIGHT; GERRING, 2008). Cabe esclarecer, ainda, que esta pesquisa não foca em cotas para a graduação, pois as cotas para a pós-graduação são um caso mais recente e mais presente na memória dos atores envolvidos nesse processo. Além disso, a difusão das cotas para a pós-graduação não é tão ampla como a de cotas para a graduação.

Os dados utilizados nesta etapa da pesquisa incluem uma análise do perfil racial dos docentes dos PPG da UnB e seis entrevistas semiestruturadas de docentes dos PPG que adotaram cotas. As pessoas entrevistadas participaram das discussões e dos momentos decisórios da adoção e implementação das ações afirmativas nos seus programas na UnB.

Seleção dos PPG para a Comparação

Não faria sentido comparar características gerais dos PPG que adotaram políticas de cotas para negros com o conjunto dos PPG da universidade em questão, pois nesse universo há uma grande diversidade de fatores que não seria possível controlar. Por exemplo, alguém com o pressuposto de que cotas levam a uma perda de desempenho do curso poderia afirmar que um PPG com baixa avaliação teria menos a perder

com a implementação das cotas. Assim, baseou-se a estratégia analítica no pareamento entre PPG que adotaram as cotas e aqueles semelhantes e que não haviam adotado essa política (GERTLER et al., 2016). Esse pareamento se deu, primeiramente, identificando-se características observáveis – como grande área CAPES a que pertencem e avaliação do curso – nos PPG que poderiam ser objeto de análise para explicar por que determinado programa adotou ações afirmativas e outro não.

Em 2019, os dezesseis PPG da UnB que já possuíam cotas eram: 1) Antropologia; 2) Artes Cênicas; 3) Ciência Política; 4) Comunicação; 5) Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional; 6) Direito; 7) Direitos Humanos e Cidadania; 8) Educação; 9) Filosofia; 10) História; 11) Linguística Aplicada; 12) Literatura; 13) Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural; 14) Metafísica; 15) Política Social; e 16) Sociologia. Um primeiro passo na seleção de PPG para comparação foi verificar sua classificação por área, conforme estabelecido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), de modo a se comparar a área do conhecimento. Os PPG foram identificados conforme a sequência das suas características comuns: 1) Colégio; 2) Grandes Áreas; e 3) Área de avaliação.

Considerou-se, a seguir, a avaliação dos programas conforme a nota da CAPES para comparação dos PPG por nível atribuído de qualidade. A nota da CAPES reflete um sistema de avaliação com o objetivo de aferir a qualidade desses programas no Brasil. Esse é um modelo de avaliação considerado desafiador, dada a diversidade da pós-graduação e a sua extensão por todo o país (FURTADO; HOSTINS, 2014; SHIGAKI; PATRUS, 2012). Essa avaliação adota uma escala de 1 a 7, em que os PPG com conceitos 1 e 2 são caracterizados como fracos, abaixo do mínimo exigido; conceito 3 como de desempenho regular; e conceito 4 como de bom desempenho. O conceito 5 indica programas com alto nível de desempenho e os conceitos 6 e 7 são exclusivos de programas que possuem doutorado com nível de excelência, com relevante produção científica internacional, igualando-se a centros de relevância acadêmica internacionais.

Posteriormente, analisou-se a quantidade de bolsas de estudos disponíveis por PPG. Nesse critério, foi identificada a distribuição de bolsas de estudos intituladas Demanda Social. O programa de bolsa Demanda Social tem como objetivo promover a formação de recursos humanos de alto nível na pós-graduação. Pela distribuição dessas bolsas, a CAPES procura incentivar pesquisa e formação em áreas específicas que considera prioritárias (SANTANA; MARTINS, 2012). Isso significa dizer que o indicador distribuição de bolsas Demanda Social entre os PPG reflete suas qualidade e prioridade para a pós-graduação brasileira, uma medida acompanhada por critérios para concessão e acompanhamento do desempenho de bolsistas (SANTANA; MARTINS, 2012). As bolsas Demanda Social contribuem significativamente para a manutenção de estudantes nos PPG, sobretudo aqueles de baixa renda e aqueles que não possuem vínculo empregatício, assim como auxilia no financiamento de pesquisa pela participação em eventos e compra de materiais. O recebimento de bolsas de estudo tende a impactar na dedicação exclusiva do estudante ao curso, o que eleva a melhoria do perfil dos PPG nas avaliações da CAPES (LEITE, 2016).

A quantidade de docentes e de estudantes é o indicador utilizado para avaliar a capacidade das universidades de prover um ensino de qualidade e a eficiência das suas pesquisas. Na UnB, a menor distribuição de docentes está no Programa de Pós-graduação em Educação em Ciências, com doze docentes, e a maior em Educação, com 77. Quanto à demanda, ou seja, a quantidade de estudantes em um PPG, a menor se deu no PPG em Contabilidade, com dezessete estudantes, enquanto a maior demanda se encontrou também no Programa de Pós-graduação em Educação, com 365.

Para a distribuição por classes da Capacidade Acadêmica e da Demanda, foi utilizada a regra de Stugers (TOLEDO; OVALLE, 2008), resultando em oito classes com intervalos de 43,5 para demanda e de oito para a capacidade acadêmica. Finalmente, organizaram-se os grupos de PPG que adotaram ações afirmativas nos seus processos de seleção para mestrado e doutorado e aqueles que não possuíam ações afirmativas para as suas seleções (Tabela 1).

Tabela 1. Formação de pares entre PPG com e sem ação afirmativa

PPG com ação afirmativa	PPG sem ação afirmativa
1PA. Antropologia	1NA. Desenvolvimento Sustentável
2PA. Artes Cênicas	2NA. Artes
3PA. Ciência Política	3NA. Relações Internacionais
4PA. Comunicação	4NA. Ciências da Informação
5PA. Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional	5NA. Estudos Comparados sobre as Américas
6PA. Direito	6NA. Administração
7PA. Direitos Humanos e Cidadania	7NA. Gestão Pública
8PA. Educação	8NA. Psicologia Clínica e Cultura
9PA. Filosofia	9NA. Ciências do Comportamento
10PA. História	10NA. Geografia
11PA. Linguística Aplicada	11NA. Estudo de Tradução
12PA. Literatura	12NA. Linguística
13PA. Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural	13NA. Agronegócios
14PA. Metafísica	14NA. Biotecnologia e Biodiversidade
15PA. Política Social	15NA. Ciências Contábeis
16PA. Sociologia	16NA. Geologia

Fonte: Elaboração própria (2021).

Heteroidentificação

Recorreu-se à heteroidentificação como método de classificação racial para mapear a composição racial dos docentes de cada PPG. O sistema de classificação racial brasileiro, consolidado pelo órgão nacional de estatística (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE), é composto por cinco categorias (branco, preto, pardo, amarelo e indígena) e tem a autoidentificação como método preferencial de identificação. No entanto, dado que, muitas vezes, os pesquisadores domiciliares coletam informações por um representante da família e não de todos os membros individualmente, especialmente no caso de crianças, ausentes e pessoas em condição especial, a heteroidentificação também pode ser considerada um método em uso nas pesquisas oficiais. Embora sejam reportados efeitos de “embranquecimento” nos processos de heteroclassificação, em geral, a avaliação é de elevada consistência entre as duas estratégias (OSORIO, 2003; PETRUCCELLI, 2013).

Pesquisas têm utilizado a heteroidentificação como forma de suprir a ausência de informação racial nas bases de dados ou como forma de analisar métodos de identificação e fatores de influência. Campos e Machado (2015) realizam a análise do perfil racial de candidatos a vereador, em 2012, nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. Na ausência de dados sobre a cor ou raça de candidatos e políticos no país antes de 2014, os autores optam por realizar atribuição dessa variável pela análise de fotos por equipe de pesquisadores. Apesar de ir de encontro às recomendações internacionais para autoatribuição da identidade racial, os autores ponderam que o método apresenta como pontos positivos a identificação social das marcas de “negritude”, a correlação apontada na literatura entre a auto- e a heteroidentificação e a confirmação da identificação racial por uma equipe, não por uma avaliação individual.

Bueno e Dunning (2016) também se valeram da heteroidentificação na análise de fotografias de políticos e candidatos, incluindo comparação com a autoidentificação. Apesar de alta consistência entre os resultados, especialmente para os classificados como brancos, destaca-se divergência na classificação dos pardos, que, nesse caso, tendiam a se “embranquecer” na autoidentificação.

A heteroclassificação foi utilizada nesta pesquisa pela mimetização da atuação de uma comissão de verificação da autodeclaração racial (comissão de heteroidentificação). Com o advento da política de cotas para negros no Ensino Superior público e em concursos para ingresso em cargos públicos, o Governo Federal brasileiro tem orientado a constituição de comissões que verifiquem a veracidade da autodeclaração racial de candidatos e evitem fraudes, especialmente nos concursos públicos. A existência da comissão de verificação também foi ratificada pela Suprema Corte Brasileira (Supremo Tribunal Federal – STF).²

Para tanto, foram convidadas duas pessoas que têm participado de diversas comissões de heteroidentificação em concursos públicos nos últimos anos, para que, pela simulação de condições aproximadas, empreendessem a análise de fotografias de docentes da UnB, disponibilizadas nas páginas dos PPG na Internet e na Plataforma Lattes. Consideraram-se, como universo dessa pesquisa, os docentes informados pelos PPG à CAPES para a avaliação do ano de 2017, quando as primeiras ações afirmativas passaram a ser adotadas na pós-graduação dessa universidade. Foram analisadas fotos públicas não identificadas de 844 membros do corpo docente da UnB lotados em 32 PPG – aqueles com ação afirmativa pareados com programas sem essa política, na mesma área de conhecimento e classificação semelhante, conforme descrito –, apontando professores que poderiam ser classificados como negros. Os resultados da análise foram sistematizados de modo não identificado para a análise da composição racial dos corpos docentes de cada PPG.

Entrevistas Semiestruturadas

Complementamos a coleta de dados da pesquisa na UnB com a realização de seis entrevistas semiestruturadas com participantes de PPG incluídos no pareamento anteriormente descrito. As entrevistas foram com os PPG de Artes, Metafísica, Sociologia, Antropologia, Direito e Ciência Política. Os entrevistados foram selecionados conforme a sua participação nos últimos cinco anos na coordenação dos PPG ou departamentos em que os programas se situam.

As principais questões exploradas nas entrevistas dizem respeito à compreensão do processo de decisão para a adoção de um sistema de cotas na pós-graduação. Solicitou-se um detalhamento dos atores envolvidos e momentos preponderantes no processo.

Todas as entrevistas foram gravadas com a autorização dos participantes e transcritas para análise conjunta dos pesquisadores responsáveis por este artigo. Interrompeu-se o agendamento de novas entrevistas ao se atingir o ponto de saturação, em que novos elementos deixaram de surgir nessas entrevistas.

Formulário Enviado aos PPG de Universidades Públicas

O caso da UnB, apesar de influente no cenário nacional, pode apresentar uma série de especificidades em função da proximidade geográfica com instituições do Governo Federal e de outros fatores, entre os quais a sua autocaracterização como uma universidade precursora das transformações sociais, econômicas e culturais no Brasil. Sendo assim, avaliou-se que seria desejável levantar dados de outras universidades públicas para análise. Em função disso, elaborou-se um questionário original³ sobre a adoção de políticas de ação afirmativa, a ser enviado a todos os PPG de universidades públicas brasileiras. O questionário foi enviado para o endereço institucional de correio eletrônico dos PPG, conforme informado à CAPES. Orientou-se que o preenchimento fosse realizado pela coordenação dos respectivos programas.

No questionário enviado, foram incluídas perguntas sobre adoção ou não de políticas de ação afirmativa, público-alvo dessas políticas, sua duração e sua motivação, quando fosse o caso, e sobre o perfil racial e de gênero

do corpo docente. Além disso, perguntou-se sobre o número de docentes e sobre a área de avaliação da CAPES.

Dado que o objetivo desta etapa da pesquisa não era realizar uma análise econométrica e representativa, foi feita uma única rodada de envio desse formulário de pesquisa aos PPG, ao final do qual se obtiveram 108 respostas válidas. Apesar de os dados não serem necessariamente representativos da realidade nacional, obteve-se bastante heterogeneidade nas respostas, com 58 PPG da região Sudeste, dezenove do Sul, dezoito do Nordeste, oito do Centro-Oeste e sete do Norte. Além disso, houve representação de todas as áreas de avaliação da CAPES, com um mínimo de seis PPG (área 9) e máximo de dezesseis (área 7). As nove áreas de avaliação existentes são: 1) Ciências Agrárias; 2) Ciências Biológicas; 3) Ciências da Saúde; 4) Ciências Humanas; 5) Ciências Sociais Aplicadas; 6) Linguística, Letras e Artes; 7) Ciências Exatas e da Terra; 8) Engenharias; e 9) Multidisciplinar. Entre os PPG respondentes, oitenta possuem cotas para acesso à pós-graduação, enquanto 28 não possuem tais políticas.

A Tabela 2 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis resultantes dessa análise. Um importante alerta deve ser feito sobre a tabela: grande parte das variáveis aqui apresentadas não possuem distribuição normal. Isso significa que há grande dispersão em determinados dados. Há, por exemplo, 47 PPG que relatam não possuir nenhum docente pardo. Por outro lado, há dois PPG que relatam 100% de docentes pardos. Isso faz com que essa variável tenha média baixa e desvio-padrão elevado. Apesar de não seguir o formato de distribuição em uma curva normal, para as variáveis não binárias optamos por apresentar média e desvio-padrão, justamente para evidenciar essa elevada dispersão. Entretanto, para as variáveis binárias, acrescentamos a Tabela 3, com a frequência relativa das respostas.

Tabela 2. Estatísticas descritivas de variáveis contínuas

Variável	Média	Desvio-padrão	Descrição
AreaCAPES	5,333	2,513	Indica a qual grande área de avaliação da CAPES o PPG se relaciona
QuantDoc	24,666	10,874	Indica o número de docentes do PPG ⁴
PercFem	43,601	24,088	Indica o percentual de mulheres no corpo docente do PPG
PercAmar	2,842	13,279	Indica o percentual de docentes amarelos
PercBran	82,435	25,330	Indica o percentual de docentes brancos
PercIndi	0	0	Indica o percentual de docentes indígenas
PercPard	11,648	19,965	Indica o percentual de docentes pardos
PercPret	3,074	6,973	Indica o percentual de docentes pretos
PercNeg	14,722	22,902	Soma do percentual de docentes pardos e pretos
DurAAfir	2,656	2,320	Indica há quantos anos existe a política de ação afirmativa do PPG

Fonte: Elaboração própria (2021).

Tabela 3. Estatísticas descritivas de variáveis binárias (em %)

Variável	Sim	Não	Descrição
AcAfirm	74	26	Indica se existe política de ação afirmativa no PPG
Neg	61	39	Indica se a política de ação afirmativa existente visa beneficiar negras e negros
Indig	51	49	Indica se a política de ação afirmativa existente visa beneficiar indígenas
Quil	22	78	Indica se a política de ação afirmativa existente visa beneficiar quilombolas
LGBTQIA+	9	91	Indica se a política de ação afirmativa existente visa beneficiar público LGBTQIA+
PCD	49	51	Indica se a política de ação afirmativa existente visa beneficiar pessoas com deficiência
Renda	7	93	Indica se a política de ação afirmativa existente visa beneficiar pessoas de baixa renda
InicPPG	19	81	Indica se a política de ação afirmativa é iniciativa do próprio PPG
ApoioDisc	13	87	Indica se a política de ação afirmativa recebeu apoio do corpo discente
ApoioDoc	15	85	Indica se a política de ação afirmativa recebeu apoio do corpo docente
InduME	9	91	Indica se a política de ação afirmativa foi induzida pelo Ministério da Educação
ObriUniv	33	67	Indica se a política de ação afirmativa foi uma obrigação imposta pela universidade
Legist	4	96	Indica se a política de ação afirmativa foi uma imposição da legislação local ou estadual

Fonte: Elaboração própria (2021).

Tendo esclarecido os procedimentos metodológicos adotados, a próxima seção apresenta e discute os resultados obtidos.

Resultados e Discussão

Primeiramente, apresentam-se os resultados do estudo de caso realizado na UnB. Em seguida, contrastam-se esses resultados com a análise dos questionários respondidos por 108 PPG pelo Brasil.

Análise do Estudo de Caso na UnB

O estudo de caso da UnB começou por uma análise do perfil racial do corpo docente dos seus PPG, pela heteroidentificação. De um total de 844 docentes vinculados aos PPG, 32 foram classificados como negros (3,8% do total), não havendo diferença estatística significativa entre o percentual de negros em PPG com ação afirmativa e sem ação afirmativa. Verificou-se, ainda, na UnB, que não havia nenhuma diferença significativa entre os PPG que adotam e que não adotam cotas com relação à composição de gênero, tempo de experiência média dos docentes desde a titulação mais elevada (conclusão do mestrado ou do doutorado) e percentual do corpo docente com formação no exterior. Esses dados indicariam uma falta de suporte à hipótese de que características específicas do corpo docente levam à adoção de ações afirmativas nos PPG. Em outras palavras, não haveria evidências para afirmar que a burocracia representativa seria um fator relevante para a criação dessas políticas.

Após a comparação do perfil racial dos PPG, passou-se então a buscar nas entrevistas as evidências sobre os fatores que influenciaram a adoção de cotas. No caso da UnB, o PPG em Antropologia foi referenciado por vários entrevistados como o programa pioneiro. Questionado sobre essa inovação, o entrevistado desse PPG afirmou que talvez as ações afirmativas tenham acontecido simultaneamente ao PPG em Sociologia. De fato, ambos os programas tiveram o processo de construção em tempos semelhantes, o que culminou na entrada de estudantes na pós-graduação pelas ações afirmativas em 2015.

Todos os membros dos PPG entrevistados enfatizaram que houve discussão sobre a proposta de ações afirmativas nos seus processos de seleção para mestrado e doutorado. Como de praxe, as discussões aconteceram nos colegiados de pós-graduação, em que há participação também de representante discente. É interessante observar que houve uma mobilização das mesmas práticas de ativismo entre os PPG entrevistados. Os programas destacaram que a proposta foi induzida por duas ou mais pessoas do corpo docente. Nesse caso, destaca-se o PPG em Metafísica, em que, após a defesa da política de cotas por alguns integrantes, o tema foi levado ao colegiado, debatido e aprovado. Por sua vez, o entrevistado do PPG em Sociologia ressalta que não houve uma individualização da iniciativa. Em outras palavras, a política não seria uma ação isolada de determinado professor ou professora, mas um processo de institucionalização que, mesmo atravessando várias gestões na coordenação do PPG, manteve-se tal qual foi aprovado no colegiado. Pode ser observado que houve um ambiente político-institucional favorável nesses programas para o prosseguimento da ideia inicialmente apresentada por dois ou mais docentes.

No estudo de casos da UnB, por outro lado, também há indícios de que, após a adoção de cotas na pós-graduação por parte dos PPG pioneiros, outros programas passaram a replicar essa política, utilizando até mesmo os editais de seleção dos programas pioneiros como referência. Há, portanto, evidências de um processo de isomorfismo mimético entre os PPG da universidade, o que também ajuda a explicar a adoção de políticas de cotas na pós-graduação. Os PPG da UnB também não fizeram referência à normativa do Ministério da Educação, Portaria n. 13/2016, que trata da indução de ações afirmativas na pós-graduação,

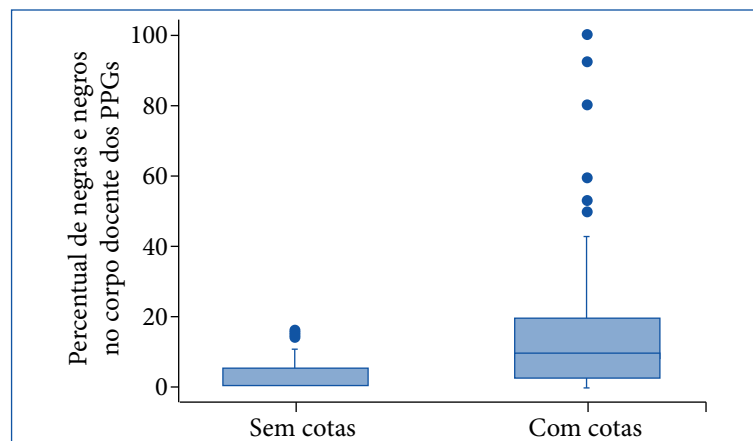
como motivadora da política. Apenas o PPG em Metafísica mencionou ter tido conhecimento da norma, mas ela não influenciou na decisão do programa. Nesse sentido, não há evidências de que tenha ocorrido um processo de adoção de políticas de ação afirmativa por via do isomorfismo coercitivo na UnB.

Com relação ao isomorfismo normativo, a produção de conhecimento da área foi apontada pelos PPG como outro indutor para a implantação das ações afirmativas. Conforme ressaltaram os membros entrevistados dos PPG em Artes, Antropologia e Sociologia, as iniciativas de cotas nas áreas levam a uma percepção das desigualdades e das especificidades individuais. A dinâmica de interações de estudantes com os programas também se vê registrada na fala dos entrevistados dos PPG em Sociologia e em Direito, ao enfatizar que a entrada de estudantes negros no programa trouxe uma nova agenda de pesquisa conectada com os interesses e inquietudes vivenciados por esses atores sociais. Juntamente com o conhecimento gerado pela área, o perfil do corpo docente também foi identificado pelos entrevistados como um fator decisório na implementação das ações afirmativas, representado, muitas vezes, pelo empenho maior de dois ou mais docentes na defesa da proposta, culminando na sua aprovação. A trajetória acadêmica e de vida dos docentes também parece ter influenciado na tomada da decisão. Conforme aponta a literatura, um ativismo desenhado pelos ideais e compromisso se confunde com a luta protagonizada pelos movimentos sociais, no caso, movimento social negro.

Por fim, é preciso destacar que, no estudo de caso da UnB, revela-se que os beneficiados diretos pela política de ação afirmativa também participaram do processo de implementação, seja por meio de representantes nos colegiados de pós-graduação, o que aconteceu na maioria dos programas entrevistados, seja por movimentos de estudantes não institucionalizados nesses espaços, como no PPG em Direito. Segundo esse programa, além do empenho de patrocinadores da proposta, houve a pressão de estudantes negros que já estavam na pós-graduação, o que demonstra a relevância das redes de diferentes atores e suporta a avaliação sobre o ativismo. De fato, houve uma articulação em rede para o enfrentamento da questão. Essa rede é formada por docentes e estudantes interessados e empenhados em implementar a política no programa de pós-graduação, o que se aproxima do ativismo artesanal conceituado por Brandão e Vilaça (2017).

Análise dos Questionários

Os dados do questionário enviado para o conjunto de PPG de universidades públicas apresentam diferença entre o percentual de docentes negros em programas que adotam e que não adotam políticas de ação afirmativa. Uma análise de variância (ANOVA) indica que a diferença entre os grupos é estatisticamente significativa.⁵



Fonte: Elaboração própria (2021).

Figura 1. Box-plot com distribuição da composição racial dos PPG conforme adoção ou não de ação afirmativa

Entre os oitenta respondentes do questionário enviado aos PPG de universidades públicas que possuem cotas, 21 programas (26,25% do total) indicam que a ação afirmativa foi uma iniciativa do próprio PPG, enquanto catorze (17,5% do total) apontam que houve apoio discente e dezesseis (20% do total) destacam que houve apoio do corpo docente a essa política. Vale destacar que as respostas não são excludentes – os respondentes puderam escolher mais de uma alternativa sobre o que influenciou a criação da política.

O fator mais frequentemente apontado pelos respondentes das universidades como a motivação para que eles adotassem cotas (45% dos casos) refere-se à uma obrigatoriedade imposta pela instituição. Curiosamente, poucos PPG (12,5% do total de programas com cotas) indicam influência do Ministério da Educação na adoção dessas políticas. Em outras palavras, há uma pressão institucional para a adoção de cotas, mas essa ação é das universidades, não do Ministério da Educação. Vale ressaltar ainda que quatro PPG responderam que possuem cotas, porém não indicaram nenhum dos motivos investigados nesta pesquisa como determinantes para tal política. Os dados disponíveis não permitem compreender o que foi relevante para esses programas adotarem as cotas.

Ao analisar o resultado da adoção de cotas por área de avaliação da CAPES, percebe-se como os PPG de determinadas áreas se posicionam de forma similar entre si e distinta dos demais – o que novamente se mostrou estatisticamente significativo, por ANOVA.⁶ Entre os dezesseis PPG respondentes da área de Ciências Humanas, por exemplo, todos possuem ação afirmativa para acesso aos programas de pós-graduação. Por outro lado, de dez PPG de Ciências Exatas e da Terra, apenas dois possuem cotas.

Ainda que a utilidade de tal análise seja limitada pelas características da base de dados, com poucas observações e questionário autoadministrado, realizou-se também uma regressão linear simples, utilizando a adoção de cotas como variável dependente e área CAPES, percentual de docentes negros e percentual de mulheres como variáveis independentes. Esse modelo apresentou resultados positivos e significativos para o efeito de todas as variáveis independentes na existência de política de cotas.⁷

Considerações Finais

Foram aventadas três possíveis influências para a adoção de política de ações afirmativas na pós-graduação das universidades públicas. Os dados desta pesquisa indicam a existência de processos isomórficos, especialmente miméticos e normativos. Processos coercitivos foram relatados, mas como resultado de uma decisão da universidade em que, em certa medida, os próprios integrantes dos PPG possuem poder de articulação. Isso indica uma dificuldade de se separar totalmente o que é voluntário, o que incentivado e o que é coercitivo na adoção de cotas. Provavelmente, em um único PPG alguns integrantes aceitam e mesmo promovem a adoção de cotas, enquanto outros são contrários à ideia e um terceiro grupo pode ser indiferente. Sendo assim, também é relevante compreender que características desses programas levam à tomada de decisão no sentido de se adotarem tais práticas. Ainda assim, com relação aos processos coercitivos, cabe um alerta: os resultados destacam a necessidade de um diálogo mais aprofundado sobre os limites de políticas de ações afirmativas em determinadas áreas. Recuperando a observação de um respondente ao questionário, de PPG que possui ação afirmativa por imposição da universidade, a sua percepção acerca dos motivos para adotar tal política foi atribuída ao que chamou de “política da *coitadice*”. É preciso refletir sobre as possibilidades de êxito de um programa implementado por uma direção com tal mentalidade. Haverá alguma perspectiva de sucesso? Como enfrentar essas posturas com vistas à implementação eficaz de uma medida dessa natureza?

Por outro lado, os resultados apresentam dados diversos sobre a influência da representatividade e do ativismo burocrático na adoção dessas políticas. Percebe-se que há uma diferença significativa no

percentual de docentes negros nas universidades respondentes ao questionário, o que não acontece na UnB. Nessa universidade, o destaque é atribuído ao papel de discentes e docentes ativistas na propagação dessa política. Uma possibilidade para a explicação desse fenômeno é que o pioneirismo da política na UnB seja, em grande parte, função da ação do ativismo burocrático, ao passo em que a difusão dessas políticas por outros PPG pelo país se deva, em certa medida, à existência de docentes negros que reconhecem o mérito dessa iniciativa. Esse achado enseja novas investigações.

O uso de um questionário enviado por correio eletrônico e autoadministrado pelos respondentes possui limitações que precisam ser consideradas na análise. Por exemplo, a percepção de quem responde o questionário sobre a raça/cor de colegas pode não ser a mesma de como essas pessoas se autodeclararam. Ainda assim, a diferença de resultados entre a UnB e o conjunto de PPG que responderam ao questionário requer uma reflexão mais profunda. É possível que a proximidade com o poder político e a localização em área com maior renda per capita do país façam da UnB uma excepcionalidade. Em outras palavras, é possível que, em determinadas regiões, o perfil racial do corpo docente exerça, de fato, um papel para levantar a pauta das cotas para ingresso nos PPG. Por outro lado, pode ser que a discussão sobre aumentar a diversidade do corpo discente leve esses mesmos programas a buscarem maior representatividade do corpo docente. Além disso, mesmo não sendo possível afirmar se a representatividade da burocracia em PPG com políticas de ação afirmativa é causa ou consequência de tais políticas, é possível que essa maior diversidade racial do corpo docente explique parte do sucesso, da permanência ou mesmo uma menor resistência inicial às políticas de ação afirmativa para ingresso nos programas de mestrado e doutorado. Ainda assim, os PPG apresentam perfil heterogêneo, em que a maior parte adotou a ação afirmativa por meio de processos decisórios não relacionados à discricionariedade das suas instâncias singulares.

A análise da interação da literatura sobre a representação com o ativismo burocrático neste estudo leva a assumir que os docentes da UnB fazem uso da sua discricionariedade para o desenvolvimento de políticas nos PPG. Esse resultado está em consonância com os estudos sobre representação burocrática, que alertam pesquisadores da área a observarem que a discricionariedade é um elemento importante de análise das ações da burocracia em favor de determinados grupos populacionais (SOWA; SELDEN, 2003). Além da discricionariedade, foi demonstrado que as redes de relacionamento, compromisso individual e ambiente político-institucional também foram fatores que influenciaram a adoção de políticas de ações afirmativas nos PPG. Esses elementos foram identificados nas entrevistas e trazem resultados empíricos mais próximos do conceito de ativismo da burocracia atuando nos PPG, especialmente por aqueles docentes que trabalham com questões sociais, desigualdade, gênero e raça.

Este estudo se propõe a contribuir para a compreensão do uso da discricionariedade pelas burocracias nos países em desenvolvimento. Em um contexto de enormes desigualdades e desafios sociais, há uma forte necessidade de análises específicas sobre as maneiras mais eficazes de implementar políticas públicas para o alcance da equidade social. O estudo também aponta as limitações da burocracia representativa como um fator preponderante para explicar a mudança institucional. Além disso, essa pesquisa contribui para a literatura sobre burocracia, destacando o papel do ativismo burocrático e dos *outsider within*,⁸ como os estudantes negros (COLLINS, 1986). Finalmente, as teorias e os processos organizacionais como isomorfismo e empreendedores institucionais são um complemento possível à burocracia representativa para compreensão da implementação de políticas públicas. Essas categorias emergem da análise e se apresentam como promissoras de desdobramentos para futuras apreciações deste tema⁹.

Notas

1. Dados CAPES de 2019.
2. Para mais informações sobre as normas federais para comissões de verificação, consultar a Orientação Normativa n. 3/2016 e a Portaria n. 4/2018, ambas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Quanto à posição do STF sobre a comissão de verificação, consultar os autos da ADC 41 e ADPF 186.
3. O questionário, bem como a base de dados com as respostas recebidas, excluindo-se a identificação dos respondentes, está disponível para consulta e compartilhamento junto aos autores.
4. No estudo de caso, percebeu-se que os coordenadores de PPG podem ter dificuldade de indicar precisamente o número de docentes. Em função disso, essa questão foi apresentada em forma de faixas de quantidades, que posteriormente foram convertidas pela média de cada uma das faixas.
5. Teste F = 10,38; Prob > F = 0,0017
6. F = 3,30; Prob > F = 0,0022
7. Graças à restrição de espaço do artigo e à utilidade limitada de tal análise, essa regressão não está incluída neste texto, mas os autores poderão disponibilizá-la mediante solicitação.
8. Estrangeiros de dentro ou forasteiros de dentro.
9. Agradecemos o apoio dos assistentes de pesquisa Tomás Moreira Ferreira Rogozinski e Marina de Ávila Noronha, financiados com recursos de pesquisa do Insper. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, posição institucional. Comentários obtidos no Encontro Brasileiro de Administração Pública, Encontro Nacional da Anpad, reunião do Núcleo de Estudos da Burocracia da FGV-EAESP e de pareceristas anônimos contribuíram para o aprimoramento do trabalho. Quaisquer erros ou imprecisões que permaneçam no texto são de responsabilidade exclusiva dos autores.

Contribuições dos Autores

Problematização e Conceitualização: Ferreira MAC, Silva TD, Costa MM; **Metodologia:** Ferreira MAC, Silva TD, Costa MM; **Análise:** Ferreira MAC, Silva TD, Costa MM; **Redação:** Ferreira MAC, Silva TD, Costa MM.

Referências

ABERS, R. N. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. **Burocracia de médio escalão:** perfil, trajetória e atuação. Brasília, DF: ENAP, 2015.

ABERS, R. N. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian State. **Latin American**

- Politics and Society**, New York, v. 61, n. 2, p. 21-44, 2019. <https://doi.org/10.1017/lap.2018.75>
- AGYAPONG, E. Representative bureaucracy: examining the effects of female teachers on girls' education in Ghana. **International Journal of Public Administration**, Philadelphia, v. 41, n. 16, p. 1338-1350, 2018. <https://doi.org/10.1080/01900692.2017.1388255>
- ARNOLD, G. Street-level policy entrepreneurship. **Public Management Review**, London, v. 17, n. 3, p. 307-327, 2015. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.806577>
- ARNOLD, G. Distinguishing the street-level policy entrepreneur. **Public Administration**, Oxford, v. 99, n. 3, p. 439-453, Oct 2020. <https://doi.org/10.1111/padm.12703>
- BAKER, D. L.; STEUERNAGEL, T. Comparative policy entrepreneurship: the case of autism-related policy in North America. **Journal of Comparative Policy Analysis**, London, v. 11, n. 2, p. 233-248, 2009. <https://doi.org/10.1080/13876980902888103>
- BRADBURY, M. D.; KELLOUGH, J. E. Representative bureaucracy: exploring the potential for active representation in local government. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Lawrence, v. 18, n. 4, p. 697-714, 2008. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum033>
- BRANDÃO, I. R.; VILAÇA, L. H. D. **Ativismo burocrático na construção de Belo Monte e na inclusão socioprodutiva de catadores de materiais recicláveis**, 2017. Mimeografado.
- BUENO, N. S.; DUNNING, T. **Race, resources, and representation: evidence from Brazilian politicians**. Helsinki: WIDER Working Paper, 2016.
- CAMPOS, L. A.; MACHADO, C. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DE, n. 16, p. 121-151, 2015. <https://doi.org/10.1590/0103-335220151606>
- CAPANO, G.; GALANTI, M. T. From policy entrepreneurs to policy entrepreneurship: actors and actions in public policy innovation. **Policy & Politics**, London, v. 99, n. 3, p. 321-342, 22 June 2020. <https://doi.org/10.1332/030557320X15906842137162>
- COHEN, N. Policy entrepreneurs and agenda setting. **Handbook of Public Policy Agenda Setting**. Surrey: Edward Elgar Publishing, 2016.
- COLLINS, P. H. Learning from the outsider within: the sociological significance of Black feminist thought. **Social Problems**, New York, v. 33, n. 6, p. s14-s32, 1986. <https://doi.org/10.2307/800672>
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, Washington, DC, p. 147-160, 1983. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- FAY, D. L.; ZAVATTARO, S. M. Branding and isomorphism: the case of higher education. **Public Administration Review**, Chicago, v. 76, n. 5, p. 805-815, 2016. <https://doi.org/10.1111/puar.12626>
- FERES JÚNIOR, J. et al. **Ação afirmativa: conceito, história e debates**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.
- FRUMKIN, P.; GALASKIEWICZ, J. Institutional isomorphism and public sector organizations. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Lawrence, v. 14, n. 3, p. 283-307, 2004.

FURTADO, H. L.; HOSTINS, R. C. L. Avaliação da pós-graduação no Brasil. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, v. 19, n. 1, p. 15-23, 2014. <https://doi.org/10.24220/2318-0870v19n1a2611>

GERTLER, P. J. et al. **Impact evaluation in practice**. Washington, DC: The World Bank, 2016.

GIBRAN, J. M. Exploring the links between passive and active representation in Tennessee state agencies. **Public Administration Quarterly**, Arlington, p. 36-70, 2013.

GOFEN, A.; LOTTA, G.; MARCHESINI DA COSTA, M. Working through the fog of a pandemic: street-level policy entrepreneurship in times of crisis. **Public Administration**, Oxford, v. 99, n. 3, p. 484-499, 29 Apr. 2021. <https://doi.org/10.1111/padm.12745>

GOMES, N. L.; SILVA, P. V. B.; BRITO, J. E. Ações afirmativas de promoção da igualdade racial na educação: lutas, conquistas e desafios. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 42, 2021. <https://doi.org/10.1590/ES.258226>

HARRITS, G. S. Street-level bureaucracy research and professionalism. **Research Handbook on Street-Level Bureaucracy**. Surrey: Edward Elgar Publishing, 2019.

KELLY, J. B. Bureaucratic activism and the Charter of Rights and Freedoms: the Department of Justice and its entry into the centre of government. **Canadian Public Administration**, Toronto, v. 42, n. 4, p. 476-511, 1999. <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.1999.tb02037.x>

KINGSLEY, J. D. **Representative bureaucracy**: an interpretation of the British civil service. California: Antioch Press/Yellow Springs, 1944.

LEITE, J. R. S. **Avaliação da efetividade do programa Demanda Social da CAPES na pós-graduação da UFT**. 2016. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2016. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/239/1/Joselma%20Rodrigues%20de%20Sousa%20Leite%20-%20Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2021.

LIM, H.-H. Representative bureaucracy: rethinking substantive effects and active representation. **Public Administration Review**, Chicago, v. 66, n. 2, p. 193-204, 2006.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. [s. l.]: Russell Sage Foundation, 2010.

LUKER, K. **Salsa dancing into the social sciences**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2008.

MEIER, K. J.; WRINKLE, R. D.; POLINARD, J. L. Representative bureaucracy and distributional equity: addressing the hard question. **The Journal of Politics**, Chicago, v. 61, n. 04, p. 1025-1039, 1999. <https://doi.org/10.2307/2647552>

MOEHLECKE, S. Ação afirmativa no Ensino Superior: entre a excelência e a justiça racial. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 757-776, 2004. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000300006>

MOSHER, F. C. **Democracy and the public service**. New York: Oxford University Press, 1968. v. 53.

NIESZ, T.; KRISHNAMURTHY, R. Bureaucratic activism and radical school change in Tamil Nadu, India. **Journal of Educational Change**, Netherlands, v. 14, n. 1, p. 29-50, 2013.

- OSORIO, R. G. **O sistema classificatório de cor ou raça do IBGE**. Brasília, DF: IBGE, 2003. Disponível em: repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2958/1/TD_996.pdf. Acesso em: 09 jun. 2021.
- PAIXÃO, M. O Justo Combate: relações raciais e desenvolvimento em questão. **Simbiótica** – Revista Eletrônica, Vitória, v. 2, n. 2, p. 1-49, 2015. <https://doi.org/10.47456/simbitica.v2i2.11721>
- PETRUCCELLI, J. L. Autoidentificação, identidade étnico-racial e heteroclassificação. **Estudos & Análises: informação demográfica e socioeconômica**. Brasília, DF: 2013. (n. 2: Características Étnico-raciais da População: Classificações e identidades.)
- QUEIROZ, D. M.; SANTOS, J. T. Sistema de cotas: um debate. Dos dados à manutenção de privilégios e de poder. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 717-737, 2006. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302006000300005>
- SANTANA, A.; MARTINS, H. F. **Gestão estratégica de políticas públicas: a CAPES e a política de Formação de Recursos Humanos para o desenvolvimento do país**. 2012.
- SEAWRIGHT, J.; GERRING, J. Case selection techniques in case study research a menu of qualitative and quantitative options. **Political Research Quarterly**, Arlington, v. 61, n. 2, p. 294-308, 2008. <https://doi.org/10.1177/106591290731307>
- SHIGAKI, H. B.; PATRUS, R. O papel da produção intelectual no sistema de avaliação dos programas de Administração pela CAPES. **Teoria e Prática em Administração**, João Pessoa, v. 2, n. 2, p. 126-150, 2012. <https://doi.org/10.21714/2238-104X2012v2i2-14015>
- SILVA, T. D. **Mudança institucional, discurso e instituições: políticas públicas de igualdade racial no Governo Federal de 2000 a 2014**. Brasília, DF: UnB, 2019.
- SONG, M. Gender representation and student performance: representative bureaucracy goes to Korea. **The American Review of Public Administration**, Washington, DC, v. 48, n. 4, p. 346-358, 2018. <https://doi.org/10.1177/0275074016676888>
- SOWA, J. E.; SELDEN, S. C. Administrative discretion and active representation: An expansion of the theory of representative bureaucracy. **Public Administration Review**, Chicago, v. 63, n. 6, p. 700-710, 2003. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00333>
- TOLEDO, G. L.; OVALLE, I. I. **Estatística básica**. São Paulo: Atlas, 2008.
- VENTURINI, A. C. Ações afirmativas nos programas de pós-graduação acadêmicos de universidades públicas (jan./2002 a jan./2018). **Levantamento das Políticas de Ação Afirmativa GEMMA**. Rio de Janeiro: IESP-UERJ, 2019. p. 31.
- ZHANG, Y. Representative bureaucracy, gender congruence, and student performance in China. **International Public Management Journal**, Greenwich, v. 22, n. 2, p. 321-342, 2019. <https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1428702>
- ZHAO, K.; YOU, Z. Isomorphism, diversification, and strategic ambiguity: goal setting of Chinese higher education institutions in the Double World-Class Project. **Higher Education Policy**, Paris, n. 34, p. 1-20, 2019. <https://doi.org/10.1057/s41307-019-00168-8>

Sobre os autores

MARIA APARECIDA CHAGAS FERREIRA possui Doutorado em Sociologia pela Universidade de Brasília, Mestrado em Educação pela Universidade de Brasília e Graduação em Pedagogia pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. É Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Ministério da Economia.

TATIANA DIAS SILVA é Graduada e Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia e Doutora pela Universidade de Brasília. É servidora da carreira de Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Tem interesse em estudos sobre desigualdades, ações afirmativas e igualdade racial.

MARCELO MARCHESINI DA COSTA é professor no Insper e Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental na Prefeitura de São Paulo. Possui PhD em Public Administration & Policy pela University at Albany, Mestrado em Administração pela UnB e Graduação em Administração Pública pela FGV-EAESP.

Recebido: 10 jun. 2021

Aceito: 14 nov. 2022