

Entre reparação histórica e justiça social: as ideias subjacentes às políticas de ações afirmativas nas universidades públicas¹

Recebido: 18.12.23
Aprovado: 10.09.24

Damasio Rodrigues Neto²

(<https://orcid.org/0000-0001-9993-7028>)

Letícia Schabbach³

(<https://orcid.org/0000-0002-1828-6030>)

Resumo: O artigo examina quais ideias fundamentaram a adoção das ações afirmativas por universidades públicas brasileiras (federais e estaduais), no período entre 2001 e 2012, anteriormente à promulgação da “Lei Federal de Cotas” (BRASIL, 2012), e como essas ideias influenciaram distintas políticas de acesso ao ensino superior. A metodologia envolveu análise de conteúdo de documentos oficiais pertencentes a 54 universidades públicas (resoluções de conselhos superiores, atas de reuniões, editais públicos, dentre outros). Conclui-se que as ideias mais recorrentes referem-se a: justiça social, reparação histórica, diversidade e meritocracia. Também se constatou que o argumento da reparação histórica foi predominante para a delimitação do problema e sua inclusão na agenda das instituições, ao passo que a ideia de justiça social foi mais influente no desenho dos programas, tratando-se de um ideal abstrato que não se vincula, necessariamente, a um tipo específico de política de cotas.

Palavras-chave: políticas públicas; ensino superior; ações afirmativas; cotas; ideias.

Between historical reparation and social justice: the ideas behind affirmative action policies in public universities

Abstract: The article examines which ideas underpinned the adoption of affirmative action by Brazilian public universities (federal and state) between 2001 and 2012, prior to the enactment of the “Federal Quota Law” (BRASIL, 2012), and how these ideas influenced different policies for access to higher education. The methodology involved content analysis of official documents belonging to 54 public universities (resolutions of higher education councils, minutes of meetings, public notices, among others). It was concluded that the recurrent ideas refer to: social justice, historical reparation, diversity and meritocracy. It was also found that the argument of historical reparation was predominant in the delimitation of the problem and its inclusion in the agenda of the institutions, while the idea of social justice was more influential in the design of the programs, being an abstract ideal that is not necessarily linked to a specific type of quota policy.

Keywords: public policies; higher education, affirmative action, quotas, ideas.

1. Os autores agradecem a valiosa contribuição dos pareceristas anônimos ao aperfeiçoamento do artigo

2. Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Pelotas. Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Pelotas. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, RS, Brasil.

3. Doutora em Sociologia, mestre em Sociologia e bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora permanente do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS, em Porto Alegre, Brasil.

4. Parsons (2007) utiliza o termo “elementos ideacionais” para designar aspectos diversos, que incluem as ideias, mas não se limitam a elas.

Introdução

As abordagens analíticas que destacam o papel das ideias e do conhecimento nos processos de produção de políticas públicas constituem uma vertente tradicional, ainda que não dominante, no campo (Faria, 2003). Tais abordagens enfatizam o papel e a influência de “elementos ideacionais” (Parsons, 2007⁴) – como ideias, conhecimento, crenças e valores normativos – nos processos políticos. Estudos que seguem essa linha visam a demonstrar que, mais do que outras variáveis, em determinadas situações são tais elementos que melhor explicam as decisões políticas e o comportamento dos atores (Béland; Cox, 2011). No Brasil, um caso que pode ser analisado sob essa perspectiva é o da produção das políticas de ações afirmativas pelas universidades públicas. Nas últimas décadas, a questão motiva um intenso debate, dentro do qual podem ser identificados pesquisadores, políticos, movimentos sociais, meios de comunicação, jornalistas, entre muitos outros atores. Nesse cenário, consolidaram-se coalizões de defensores e oponentes, mobilizando argumentos como justiça social, reparação histórica, promoção da diversidade, constitucionalidade e meritocracia. A centralidade concedida às ideias pela literatura especializada (Feres Júnior *et al.*, 2018) e o fato de as evidências estarem disponíveis em documentos e na produção acadêmica fazem das políticas de ações afirmativas um tema pertinente de ser analisado por uma perspectiva ideacional.

Embora tais políticas variem em termos de modalidades e populações-alvo, no Brasil o debate consolidou-se em torno das cotas raciais. Ideologias mais amplas, como o mito da democracia racial; definições de médio alcance, como a ideia da reparação; e propostas de soluções específicas, como cotas sociais ou raciais, desde a segunda metade dos anos 1990 estão sendo debatidas em diferentes espaços. Dentro desse contexto, o artigo procurou identificar quais ideias inspiraram a aprovação das políticas de ações afirmativas no Brasil no período entre 2001 e 2012 e, especialmente, como elas influenciaram as decisões das universidades públicas a esse respeito. O recorte temporal demarca o intervalo entre a primeira política identificada e o ano de aprovação da Lei Federal de Cotas (Brasil, 2012), a partir da qual os programas se tornam compulsórios e padronizados. A investigação abrangeu análise de documentos oficiais, como resoluções, editais, regimentos e atas, nos quais estão registradas as decisões que aprovaram políticas de ações afirmativas nas universidades públicas – estaduais e federais – brasileiras.

Estudos que investigam a questão das ações afirmativas a partir de referenciais da área de políticas públicas são raros e, embora às vezes flertem com o conceito de ideias, não avançam teórica ou analiticamente. Venturini (2017, 2021a, 2021b) e

Silva (2018) representam alguns dos trabalhos que apontam que as ideias mobilizadas pelos atores são elementos a considerar, porém nenhum deles desenvolve mais profundamente quadros teóricos e analíticos sobre o papel das ideias, até porque não é esse o seu objetivo. Por sua vez, Feres Júnior *et al.* (2018) analisam os argumentos levantados nos debates sobre ações afirmativas no Brasil como um exemplo da relação dialógica entre justificações mobilizadas em diferentes espaços públicos, contudo os autores não referenciam a literatura de políticas públicas. A escassez de estudos que adotem explicitamente uma perspectiva ideacional pode estar relacionada com questionamentos sobre a falta de precisão conceitual dessa abordagem, com alegações de que as ideias são epifenômenos de outras variáveis, ou de que elas são de difícil apreensão empírica (Berman, 1998; Faria, 2003).

Em busca de uma definição conceitual, Béland e Cox (2011) afirmam que ideias são crenças, dos indivíduos ou adotadas por instituições, que influenciam e fornecem guias às ações humanas. Elas permitem conexões causais entre coisas, fenômenos e pessoas, podendo ser identificadas empiricamente. Sobre as precauções metodológicas, Berman (1998) defende que ideias podem ser isoladas como fatores explicativos de determinados resultados, desde que se demonstre que a variável independente não possa ser reduzida a outro fator. Assim, as abordagens ideacionais podem desenvolver análises empíricas rigorosas, que busquem separar causas e efeitos (as ideias devem ser anteriores ao fenômeno a ser explicado) e consigam correlacionar elementos ideacionais a determinada ação, decisão política ou resultado (Berman, 1998; Parsons, 2007). No caso analisado neste artigo, observa-se que as ideias emergentes nos debates nacionais sobre ações afirmativas constituem fatores antecedentes aos processos de formulação das políticas correspondentes. Elas podem evocar tanto ideologias mais amplas (como justiça social) quanto soluções para problemas envolvendo relações étnico-raciais (como reparação histórica ou promoção da diversidade). Quando da implementação das políticas de ações afirmativas, as mesmas ideias foram mobilizadas para justificar decisões políticas ou formatar propostas específicas pelos atores com poder decisório. Cabe salientar que as decisões que adotaram as ações afirmativas não podem ser facilmente explicadas pela posição dos tomadores de decisão, pelos seus interesses materiais ou pelo contexto institucional. Dessa forma, uma alternativa analítica possível é a explicação ideacional. No que tange às decisões das universidades públicas sobre implementar (ou não) políticas de ações afirmativas, alega-se que as ideias existentes “adquiriram vida própria” (Berman, 1998), influenciando a tomada de decisão por atores relevantes.

O argumento central do artigo ancora-se no fato de que as condições de estratificação e desigualdade racial no Brasil já eram conhecidas há décadas, antes mesmo da

adoção das primeiras ações afirmativas. Ao lado desse conhecimento pré-existente, foram defendidas ideias como justiça social, reparação e diversidade, bem como justificativas balizadas por dados demográficos sobre desigualdade racial, sobretudo no ensino superior. Quanto a esse último aspecto, desde os anos 1980 os movimentos sociais negros vêm adotando a estratégia de, a partir da soma dos segmentos de “pretos” e “pardos” (conforme definidos pelos recenseamentos oficiais), nomear o contingente populacional de “negros”, que passa, assim, a representar a maioria da população brasileira, perfazendo 51% dos habitantes em 2010 (IBGE, 2010). Mobilizada dessa forma, a informação sobre a composição demográfica do país torna-se altamente contrastante com o perfil dos/as estudantes das universidades públicas, que era composto de cerca de 25% de negros/as em 2003 (Artes; Ricoldi, 2015). A partir dessas interpretações, alude-se a que uma importante explicação das mudanças nas políticas públicas de ensino superior no Brasil provém das reivindicações sociais baseadas em ideias como justiça social e reparação histórica.

Visando a explorar o papel das ideias nesses processos, este artigo está organizado em cinco seções, além desta introdução. Na segunda seção, apresenta-se um panorama da literatura que analisa o papel das ideias no campo das políticas públicas. Na terceira, segue uma síntese das principais ideias e argumentos mobilizados nos debates públicos sobre ações afirmativas no Brasil. Na quarta seção, são descritos os procedimentos metodológicos. Na quinta, são apresentados e analisados os resultados e, por último, nas considerações finais são retomados os principais achados e apontados possíveis encaminhamentos de pesquisas futuras.

Breve panorama da literatura sobre ideias no campo de políticas públicas

Até a década de 1980 as ideias eram pouco consideradas na análise de políticas públicas. A partir de então, uma série de abordagens foi se erigindo em contraponto às vertentes que privilegiavam a maximização dos interesses e a seleção racional de alternativas (Campbell, 2002; Faria, 2003; Parsons, 1995). Algumas das obras referenciais nessa virada rumo às ideias incluem Fischer e Forester (1993), que destacam o papel das linguagens, significados, retórica e valores na produção de políticas públicas; e Muller e Surel (2002), que apresentam três modelos que privilegiam os valores, as ideias e as representações. Formulados separadamente ao longo dos anos 1980 e 1990, os modelos destacavam os seguintes conceitos: “referenciais” (Jobert; Muller, 1987); “paradigmas” (Hall, 1989) e “sistemas de crenças” (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993). Em suma, a primeira geração visou a estabelecer que “ideias importam”, e, após (ainda diante de críticas), os/as pesquisadores/as passaram a

desenvolver teoricamente a relação das abordagens ideacionais com outras teorias e com conceitos como poder e interesses. A partir dessa segunda geração, as pesquisas passam a investigar como, quando e por que as ideias interferem nas políticas públicas, demarcando uma passagem de “se” para “como” as ideias importam (Mehta, 2011; Perissinotto; Stumm, 2017).

A “explicação ideacional” considera que o comportamento dos atores políticos é comumente motivado por fins moldados pelas ideias nas quais eles acreditam (Berman, 1998). Parsons (2007) e Béland e Cox (2011) assinalam que as ideias podem ser conceituadas como forças causais preponderantes para a explicação do comportamento dos indivíduos e da mudança em políticas públicas. Schmidt (2008), por sua vez, enfatiza que as ideias não existem no abstrato, sendo expressas por atores políticos em momentos de trocas, nos quais há discussão, contestação, negociação e/ou deliberação. Quadros cognitivos e normativos são construídos, portanto, na inter-relação entre atores, pois, como esclarece Surel (2000, p. 500, tradução nossa): “Longe de serem simples ‘revelações’, os paradigmas são, pelo contrário, o produto e o determinante das trocas entre os indivíduos, os grupos e o Estado em uma dada sociedade”.

Em revisão do estado da arte das pesquisas ideacionais, Swinkels (2020) identifica três significados atribuídos às “ideias”: a) como atalhos cognitivos que orientam os atores ao processarem informações e tomarem decisões. É uma orientação mais cognitiva, influenciada pelas observações de Herbert Simon (1979) sobre a racionalidade limitada dos indivíduos; b) como ferramentas estratégicas, dentro de um viés discursivo voltado à argumentação. Boa parte da literatura mais proeminente sobre ideias adota esse significado, que enfatiza o papel do discurso e da argumentação no *policy process*, prevendo maior protagonismo da agência humana (Fischer; Forrester, 1993; Schmidt, 2008; Fouilleux, 2011); c) como normas e valores enraizados nas instituições, que compelem ou restringem os atores. Trata-se de uma orientação institucionalista, e, tal como a cognitiva, não abre demasiado espaço para a agência humana. Diferenciar conceitualmente essas três utilizações contribui para visualizar como elas estão posicionadas ontológica e epistemologicamente, a fim de promover teorias e metodologias coerentes sobre o que são as ideias e de onde elas vêm. Por exemplo, as abordagens cognitiva e discursiva (a, b) localizam as ideias no indivíduo e a institucionalista (c), na estrutura social. Por outro lado, as abordagens discursiva e institucionalista (b, c) têm orientação mais interpretativista, buscando conhecer como as estruturas sociais são construídas e como as interpretações dos atores influenciam a produção de políticas públicas, enquanto a cognitiva (a) é mais voltada à identificação de relações causais entre as crenças dos indivíduos e seu comportamento político (Swinkels, 2020).

Em outro enfoque, Berman (1998) organiza as ideias ao longo de um espectro, cujos polos consistem de ideologias ou visões de mundo, de um lado, e propostas de programas específicos (*policy solutions*), de outro. Propostas específicas conectam elementos ideacionais a soluções para determinado problema e podem ser identificadas empiricamente, analisando-se, por exemplo, as falas dos atores ou os textos das políticas (Berman, 1998). Em contrapartida, as ideologias são conceituações amplas, que permeiam a sociedade e as instituições. Trata-se de um conceito vago, difícil de ser estudado e que recebe pouca atenção da literatura, visto que é recomendável que a ideia estudada possa ser identificada explicitamente, o que se torna difícil quando se trata de uma ideologia mais abstrata (Béland; Cox, 2011). Entre as ideologias e as propostas específicas, no nível intermediário estão situadas as definições de problemas, ou seja, formas particulares de ver, compreender e enquadrar um problema suscetível (ou não) de gerar uma política pública. Muller (2015, p. 497, tradução nossa) aponta que essa camada “inclui elementos, nomeadamente enunciados hipotético-dedutivos, que permitem a operacionalização de valores em um domínio e/ou política particular e/ou subsistema de política pública”.

Para a análise desenvolvida neste artigo, não se consideram as ideias como um aparato pré-concebido que os atores acessam e utilizam conforme sua cognição, ou que estejam enraizadas nas instituições. Adota-se aqui a perspectiva discursiva (Swinkels, 2020), considerando-se que, no debate sobre ações afirmativas no ensino superior, as ideias foram apropriadas e moldadas por diferentes indivíduos e coalizões. Por exemplo, as reivindicações dos movimentos sociais negros por cotas raciais despertaram o debate nacional, mas foi a ideia da justiça social e a proposta de cotas sociais que acabaram sendo acolhidas por uma coalizão estratégica de atores influentes. Nesse sentido, Silva (2006) destaca que a ideia de promoção da mobilidade social para os “desfavorecidos”, independentemente da identidade racial, foi a mais atrativa para atores como reitores e consultores jurídicos das universidades, denotando uma resistência de figuras de alto escalão em reconhecerem a questão racial.

Assim, a justificativa das cotas como fator de correção das desigualdades socioeconômicas do país, classificada aqui como um componente do argumento da “justiça social”, desempenha um papel ambíguo, pois, embora esteja alinhada à ampliação do acesso ao ensino superior, muitas vezes foi utilizada em contraposição às reivindicações dos movimentos negros.

Uma das questões abordadas pela segunda geração de estudos sobre ideias nas políticas públicas é a sua interface com o poder. Neste estudo utiliza-se o tipo que

Carstensen e Schmidt (2016) conceituam como “poder por meio das ideias”, ou seja, o exercício do poder ideacional por meio da persuasão. Considera-se que ideias são um recurso que os atores acessam e manipulam, persuadindo outros a aceitarem e a adotarem determinadas linhas de ação. Na política em questão, os proponentes das ações afirmativas conseguiram fazer avançar definições do problema que dificilmente emanariam do *status* quo político, ao apresentarem conexões causais que não podiam ser facilmente rechaçadas pelos tomadores de decisão. Já os oponentes utilizaram algumas das ideias dos defensores, realizando colagens de diversos elementos a fim de construir significados eficazes para influenciar os *outputs*, além de mobilizarem outras narrativas que, embora contestadas no meio acadêmico, foram acolhidas em outros espaços de discussão. Nesse caso, ideias amplas e flexíveis, como justiça social e meritocracia, parecem ter sido mais eficazes para influenciar os resultados do que definições mais restritas, como reparação histórica para negros e indígenas.

As abordagens ideacionais do campo da análise de políticas públicas pouco dialogam com outros referenciais de orientação crítica que emergiram desde a segunda metade do século XX, como as teorias pós-coloniais, decoloniais e crítica da raça. Tem ocorrido uma razoável aproximação com as teorias feministas (ver breve histórico em Paterson e Scala, 2015), as quais desenvolvem um profícuo diálogo com os estudos sobre o Estado de bem-estar social (para um panorama, consultar Béland, 2009). Entretanto, no que diz respeito às questões raciais, não há uma aproximação sistemática. O estudo de Lieberman (2011) é uma exceção, ao demonstrar que a legislação norte-americana dos direitos civis adotou originalmente a ideia de “*color blind policy*”, mas acabou dando oportunidade à posterior aprovação das políticas de ações afirmativas raciais, provendo um exemplo de como as ideias “tomam vida própria”. Vertentes críticas – como as teorias feministas e crítica da raça – partem de uma postura questionadora sobre a legitimidade das autorias na produção de conhecimento científico, desafiando a idealização em torno da neutralidade do/a pesquisador/a que produz conhecimento sobre o “outro”. Enfatizando que as comunidades marginalizadas encontram-se pouco representadas entre os produtores de conhecimento legitimados, autores/as negros/as reivindicam a agência de falar por si próprios/as (Collins, 2016; Kilomba, 2019), o que provoca importantes questionamentos sobre a capacidade de quadros conceituais desenvolvidos por autores oriundos do “centro” ocidental produzirem categorias analíticas adequadas para descrever a ação política e a própria experiência social de outros segmentos.

Nesse sentido, a “epistemologia insubmissa” do feminismo negro (Figueiredo, 2020), assim como outras abordagens que questionam o conhecimento canônico,

visam a revitalizar teorias e dar voz àqueles que foram historicamente excluídos (Beltrame; Oltramori, 2023). Dessa forma, ao mobilizar as abordagens ideacionais nas políticas públicas em diálogo com autorias historicamente negligenciadas, procura-se, neste artigo, assumir uma atitude de “usar as lentes daqueles que foram esquecidos” (Beltrame; Oltramori, 2023, p. 95), dentro das possibilidades de uma análise que, inevitavelmente, será sempre socialmente situada.

As principais ideias sobre ações afirmativas no Brasil

No período considerado para análise (2001-2012), a questão das ações afirmativas esteve envolta em polêmicas e os atores constituíram coalizões (de defesa ou de oposição às políticas específicas) que expuseram suas ideias em muitos espaços públicos. A interação entre essas ideias exerce influência sobre as políticas públicas na medida em que elas são mobilizadas, institucionalizadas e apropriadas pelos atores. Neste artigo, o foco recaiu sobre as ideias centrais identificadas na literatura (Feres Júnior *et al.*, 2018) e em manifestações públicas, investigando se elas podem ser conectadas às decisões tomadas pelas universidades sobre o assunto.

As ideias dos defensores

As ideias centrais associadas ao grupo dos proponentes das ações afirmativas são as de: justiça social, reparação histórica e promoção da diversidade. A primeira aproxima-se do polo mais amplo do espectro, referindo-se à distribuição de bens e oportunidades na sociedade. Reparação histórica, por sua vez, remete ao combate às opressões vivenciadas e às condições herdadas, dessa forma, as ações afirmativas representam uma forma de compensação por discriminações sofridas por determinados grupos sociais. Essa é a principal ideia defendida pelos movimentos sociais negros, por exemplo, o “Manifesto em favor da lei de cotas e do estatuto da igualdade racial” inicia com a afirmação de que “a desigualdade racial no Brasil tem fortes raízes históricas” (Manifesto..., 2006, p. 1). Por último, a promoção da diversidade é uma ideia que justifica as ações afirmativas na medida em que a convivência intercultural nas universidades contribui para a produção do conhecimento científico e o bem-estar geral, portanto, as próprias instituições de ensino beneficiam-se com tais iniciativas.

Aprofundando-se a análise das três ideias, pode-se argumentar que justiça social remete ao combate à discriminação em geral, o que, de certa forma, dilui e en-

fraquece alegações relacionadas com processos históricos, pois qualquer grupo atualmente em desvantagem pode defendê-la. Ou seja, é um tipo de argumento que não se relaciona com uma política pública específica, podendo ser proferido em defesa de distintas propostas, ou, até mesmo, de nenhuma. Por sua vez, reparação histórica e promoção da diversidade são definições de problemas ou de alternativas que apontam para um universo mais restrito de soluções.

A reparação histórica evoca a continuidade das desigualdades raciais oriundas da escravidão. Na análise clássica das relações raciais no Brasil desenvolvida por Fernandes (1964), preconceito e desigualdade racial são heranças do passado escravista, que tendem a desaparecer com o desenvolvimento da sociedade aberta de classes. Ao enfatizar o legado do passado, essa interpretação pode desembocar na desculpabilização dos atores contemporâneos pelas situações atuais. Hasenbalg (1979, p. 39-40) expande tal entendimento ao mencionar que a suposição de uma continuidade histórica “pode levar a um conforto livre de culpa, já que se sabe que a atual condição dos negros não é em grande parte o resultado da discriminação vigente, mas, pelo contrário, advém da opressão no passado escravista”. Em seguida o autor se contrapõe à argumentação de Fernandes (1964), afirmando que, além da desvantagem inicial, a população negra no Brasil obtém, sistematicamente, menos retorno pelo investimento individual em educação e que, em contrapartida, os brancos recebem estímulos estruturais para perpetuar a discriminação até “com base em simples cálculos racionais [mesmo] sem estarem motivados pelo preconceito” (idem, p. 117). Desta forma, haveria uma conjunção de fatores que converge para um “ciclo cumulativo de desigualdades”, dentro do qual o comportamento atual dos atores sociais também contribui para a permanência da discriminação racial. Contudo, essa situação poderia passar despercebida no discurso que enfatiza a continuidade.

De qualquer forma, o argumento da reparação histórica foi extremamente importante para a ascensão das ações afirmativas ao debate, pois é muito difícil refutar a relação entre o passado escravocrata e a estratificação racial contemporânea. A sua influência pode ser observada pelo fato de que mesmo os oponentes não chegaram a questionar a inegável desigualdade racial, mas, sim, defendiam que a explicação primordial era a situação de classe, segundo a interpretação de que políticas universais que promovessem o crescimento econômico beneficiariam, igualmente, negros e não-negros (Fry *et al.*, 2007).

Diversidade, por sua vez, remete à valorização e celebração das diferenças culturais. Cumpre mencionar que a análise sobre o papel dessa ideia, aqui empreendida, exacerba possíveis incongruências entre as categorias “analíticas” construídas

pelos cientistas sociais e as categorias “nativas” usadas pelos atores sociais, conforme a distinção formulada por Guimarães (2003). Nas ciências sociais, o conceito de “diversidade” advém das abordagens multiculturalistas, que destacam o relativismo cultural e sugerem um futuro em que todas as pessoas gozariam de um absoluto direito à diferença. Já como categoria nativa, o termo tem outro significado, mais vago e que designa tanto reivindicações pelo reconhecimento das culturas africanas que foram silenciadas pelos processos coloniais, quanto clamores pela representação da diversidade demográfica da sociedade brasileira nas universidades. Nesse último sentido, a diversidade aproxima-se da reivindicação da reparação. Por sua vez, Feres Júnior *et al.* (2018) afirmam que a diversidade pode se tornar difusa e diluir argumentos dos próprios movimentos sociais negros, ao privilegiar o reconhecimento das diferenças e promover uma “essencialização étnica” (idem, p. 45). Os autores sublinham que o argumento da diversidade propõe um relativismo cultural, muito apto a justificar demandas de pequenos grupos relativamente isolados, como as minorias étnicas, enquanto a ideia de reparação histórica reivindica políticas afirmativas para uma população negra construída como maioria no país, que não sofreria propriamente de exclusão cultural, mas sim socioeconômica.

Silva (2006, p. 143) identifica uma tensão nos debates sobre cotas raciais nas universidades brasileiras quanto ao significado de incluir estudantes negros, indagando se “trata-se exclusivamente de inclusão social de um grupo excluído ou estamos falando de dar voz a estudantes negros?” Na retórica dos proponentes das cotas raciais, as reivindicações de cunho cultural remetem ao reconhecimento das vozes negras, de sua cultura, referenciais, autores e autoras, que teriam sido sistematicamente silenciados. Dentro dessa perspectiva, as ideias desenvolvidas por autoras negras incluem, por exemplo, o “aquilombamento”, noção desenvolvida a partir da interpretação de Nascimento (1985) sobre o papel simbólico dos quilombos como espaços de resistência e manutenção das culturas africanas. Nesse sentido, o ato de “aquilombar-se” faz alusão à resistência anticolonial e designa um movimento contra a opressão racial. Em específico, as políticas de cotas raciais representam um movimento de ocupação de espaços até então inacessíveis, um aquilombamento nas universidades, incluindo reivindicações por transformações epistemológicas e curriculares. Em analogia com a crítica de Carter (2023) sobre a aplicação superficial da diversidade nas escolas dos Estados Unidos, as demandas dos defensores das cotas raciais no Brasil incluem o compromisso de “dar voz a estudantes negros/as” (Silva, 2006, p. 143), superando a mera inclusão de determinada cota numérica e desafiando hierarquias de poder e padrões de distribuição de recursos vigentes nas universidades até então.

Paralelamente, na atuação dos movimentos sociais e na produção acadêmica de autores/as negros/as, a demanda explícita por reparação histórica aparece permeada por reivindicações em torno do reconhecimento da cultura negra. Dessa forma, as políticas de cotas raciais podem ser conectadas a ideias desenvolvidas por expoentes da resistência negra no Brasil, anteriormente às demandas por políticas afirmativas. Essas ideias reforçaram uma resistência cultural, como na simbologia do “aquilombamento” (Nascimento, 1985) e na reivindicação do papel do/a negro/a na construção de elementos da identidade nacional, como na linguagem (“pretuguês”) e em manifestações como o carnaval (Gonzales, 1984). São reivindicações essencialmente culturais e relacionadas à ideia da diversidade, porém, sobretudo na atividade política, elas compõem um discurso mais amplo de demandas, o qual se aproxima do argumento da reparação, atenuando, dessa forma, a separação entre ambas as categorias analíticas.

As ideias dos oponentes

Entre os oponentes, as ideias contrárias às ações afirmativas incluem alegações de que elas violam o princípio constitucional da igualdade, que impõem uma divisão racial na sociedade brasileira ou que não produzem resultados satisfatórios (Feres Júnior; Daflon, 2015). Os argumentos centrais identificados nas cartas públicas enviadas ao Congresso (Todos..., 2006) e ao Supremo Tribunal Federal (113 Cidadãos..., 2008) envolvem justiça social e igualdade. Em complemento, a ideia da meritocracia costuma ser empregada como consequência lógica da igualdade. A carta de 2006 (Todos..., 2006), por exemplo, inicia com a afirmação de que o princípio do mérito se encontrava ameaçado de extinção pelo projeto da lei de cotas, em uma interpretação que privilegia a dimensão formal da igualdade e que, à época, já havia sido refutada por autoridades jurídicas (Rocha, 1996; Gomes, 2005). Os oponentes argumentam, ainda, que as cotas raciais não podem ser comparadas às políticas afirmativas para mulheres ou pessoas com deficiência, porque a classificação dos indivíduos em categorias raciais já seria uma forma de racismo.

Nessa linha, Fry *et al.* (2007) criticam um suposto “processo de racialização” promovido pelas demandas por cotas raciais, que ameaçaria violar a igualdade jurídica, os critérios meritocráticos de ingresso nas universidades e a própria identidade nacional brasileira. Por decorrência, políticas focalizadas representariam uma ameaça aos fundamentos republicanos e à liberdade individual. É dessa forma que menções aos princípios constitucionais e à ideia de construção de uma sociedade democrática são mobilizadas como argumentos contrários às cotas raciais. Contudo não fica nítida a posição dos oponentes quanto às políticas afirmativas em geral,

uma vez que afirmam não se oporem à “doutrina de ações afirmativas” (113 Cidadãos..., 2008), mas fazem referência a soluções específicas na forma de políticas universais (Todos..., 2006). Por ser um princípio abstrato, próximo do polo mais amplo do espectro ideacional (Berman, 1998), a ideia da igualdade habilita seus porta-vozes a se apresentarem como defensores de um ideal de justiça, mas sem se comprometerem com um modelo específico de política pública.

Já o argumento em prol da meritocracia foi empregado de forma mais sutil, provavelmente porque se fosse explicitado suscitaria críticas. Nos documentos oficiais, ele pode ser identificado na ênfase sobre a capacidade avaliativa dos testes admissionais e na grande preocupação com a delimitação dos critérios de ingresso à universidade. No debate público, os oponentes enfatizam que as cotas não produzem mudanças estruturais sobre as desigualdades sociais que afetam todos os pobres (113 Cidadãos..., 2008; Fry *et al*, 2007).

Em suma, a retórica dos opositores parece se direcionar ao grande público, sem maior preocupação em contemplar problematizações levantadas no meio acadêmico. Dessa forma, foi possível defender a igualdade formal e preterir parte considerável das interpretações sobre relações raciais no Brasil. Na modalidade analisada em Fry *et al*. (2007), trata-se de um posicionamento público anticotas que usa retórica sensacionalista e anuncia um iminente conflito racial, sem trazer questionamentos legítimos às ações afirmativas, que poderiam incluir questões sobre como e quando finalizá-las, e sobre a identificação dos/as destinatários/as. Essa última questão é abordada na carta pública de 2008 (113 Cidadãos..., 2008) de um ponto de vista que celebra a miscigenação brasileira. A presença de acadêmicos nessa coalizão confere-lhe legitimidade científica, em textos que trazem resultados, inclusive, de pesquisas genéticas, mobilizados para supostamente demonstrar o descobrimento da “realidade genética” do povo brasileiro. Ressalta-se que, na época, foi dado amplo destaque aos resultados de uma pesquisa de geneticistas das universidades federais de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, que apontava que a ampla maioria dos/as brasileiros/as possuía algum grau de carga genética africana (Pena; Bortolini, 2004).

Por óbvio, nem sempre que as ideias são proferidas os seus emissores estão conscientes de todas as implicações delas decorrentes. Além disso, a definição das ideias como categorias analíticas segue referências importantes da literatura nacional (Feres Júnior *et al.*, 2018), porém trata-se de uma abstração, uma tentativa de construir tipos ideais para análise científica. O que se enfatiza aqui é que, como no relato de Lieberman (2011) sobre o caso norte-americano, uma vez proferidas e institucionalizadas, as ideias podem “tomar vida própria”, no sentido de que, devido à intertextualidade (Fairclough, 2000), elas podem ser apropriadas e interpretadas por dis-

tintos atores e assim influenciar tanto a implementação de programas já aprovados quanto o desenho de futuras políticas.

Metodologia

O estudo envolveu pesquisa exploratória, com produção de dados a partir de análise documental. Essa análise permite o resgate de relatos históricos e a comparação entre determinado pressuposto teórico e o registro oficial. Documentos oficiais podem trazer relatos importantes sobre a forma como os eventos são construídos e interpretados e como as decisões são justificadas. Textos oficiais têm a propriedade da intertextualidade (Fairclough, 2000), potencialmente estabelecendo trajetórias institucionais e influenciando decisões futuras. Também podem ser reinterpretados ao longo do tempo, produzindo sentidos diversos de acordo com o leitor ou com contingências específicas.

Obviamente, esse tipo de análise também carrega limitações. O que está incluído e o que foi deixado de fora dos documentos constituem escolhas que produzem uma versão específica dos eventos. Considerando que se trata de artefatos produzidos por atores interessados, o objetivo aqui é tomar os documentos finalizados como objetos de análise, levando em conta as potencialidades e os limites desse procedimento. Salienta-se que não foram examinadas todas as ideias que animam o debate sobre ações afirmativas, mas as mais significativas que constavam nos documentos examinados.

Na pesquisa, foram identificadas, em um primeiro momento, todas as universidades públicas brasileiras, estaduais e federais, que implementaram políticas de ações afirmativas entre os anos 2001 e 2012. O levantamento inicial incluiu as 59 universidades federais fundadas até 2012, mais as 32 estaduais que tinham implementado alguma modalidade de ação afirmativa nesse período. Para esse mapeamento, coletaram-se informações do Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa (GEMAA)⁵, vinculado à Universidade Estadual do Rio de Janeiro, e da “Pesquisa sobre a Implementação da Política de Cotas Raciais nas Universidades Federais”, de realização conjunta entre o Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais, da Defensoria Pública da União (DPU) e a Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN). Essas fontes informam quais universidades implementaram ações afirmativas no período delimitado, divulgando o ano de início dos programas.

Para a análise de conteúdo dos documentos, foram identificadas as universidades que instituíram ações afirmativas por decisão autônoma, pois é nesses casos que se

5. Ver, especificamente, o “Mapa das ações afirmativas” (disponível em: <https://gema.iesp.uerj.br/mapa-das-acoes-afirmativas/>) e o levantamento de Feres Júnior et al. (2013).

pode argumentar que as ideias preexistentes exerceram, de fato, influência. No caso das estaduais, do total de 32, foram excluídas 18 universidades: 15 porque seguiram leis estaduais, duas porque não se encontrou informação e uma porque se verificou que ela implementou ação afirmativa após 2012. Assim, chegou-se a 14 casos de universidades estaduais. Quanto às federais, do total inicial de 59 foram excluídas 19 universidades: oito porque somente adotaram políticas de ações afirmativas com o advento da lei federal (Brasil, 2012) e 11 porque não se encontrou informação. Ao final, foram contempladas 40 universidades federais, que, somadas às estaduais (14), totalizam 54 casos observados.

A partir desse universo, nas páginas oficiais das universidades foi buscado o primeiro documento referente à adoção da respectiva política de ações afirmativas. Para uma análise mais aprofundada e a partir das informações citadas nas decisões oficiais, em alguns casos foram pesquisados documentos adicionais, por exemplo, atas de reuniões. Avalia-se que a falta de documentos em algumas situações não gerou grandes limitações à pesquisa, pois o interesse foi analisar as ideias centrais do debate sobre ações afirmativas, aquelas que foram observadas na maioria dos casos. Os documentos pesquisados nas 54 universidades abrangeram: 44 resoluções de conselhos superiores, oito atas de reuniões, seis fontes bibliográficas, três editais públicos, um estatuto, um projeto pedagógico de curso de licenciatura para indígenas e um plano de metas para implementação das ações afirmativas, que embasou a política pioneira da Universidade de Brasília.

Todos os documentos foram lidos atentamente e, após, codificados nas categorias analíticas referentes às ideias centrais, de acordo com os procedimentos descritos a seguir. Uma primeira constatação resultante dessa análise inicial foi que até mesmo as ideias associadas com os oponentes das ações afirmativas figuram nos documentos relacionados com a sua implantação nas universidades. Logo após, foi construído o quadro final das ideias que nortearam a adoção das ações afirmativas pelas universidades públicas: justiça social, reparação histórica, diversidade e meritocracia. Evitou-se codificar ideias que não estivessem explicitamente proferidas nos documentos.

Trechos e expressões que remetiam à distribuição de bens e oportunidades, e menções aos princípios constitucionais, ao combate à pobreza e às desigualdades sociais e à valorização da escola pública, foram codificados como “justiça social”. Trechos e expressões que faziam referência explícita às reivindicações dos movimentos sociais negros e à educação das relações raciais foram codificados como “reparação”. Trechos e expressões que valorizavam a convivência intercultural e a troca de saberes foram codificados como “diversidade”. O termo “inclusão” foi codificado contextual-

mente, pois em alguns casos referia-se à inclusão social (e codificado como “justiça social”), e, em outros, à inclusão étnica (e codificado como “diversidade”). Trechos e expressões que demonstravam preocupação com critérios de ingresso, desempenho e excelência acadêmica foram codificados como “meritocracia”.

Dentro do universo pesquisado, determinadas passagens e declarações-chave para as interpretações desenvolvidas no presente estudo foram selecionadas para análise e comentários específicos. Elas representam os enunciados mais elaborados, que permitem acessar as ideias e significados aqui considerados como fatores explicativos da adoção das políticas correspondentes. A seguir são apresentados os principais resultados da análise documental realizada.

Análise e discussão

O principal embate discursivo no período analisado versou sobre a operacionalização de políticas públicas justificadas pela ideia da justiça social. Os oponentes das ações afirmativas defenderam essa ideia em um sentido amplo, argumentando que as demandas por cotas raciais violavam o princípio da igualdade. Em contrapartida, os defensores explicitaram uma definição de problema mais específica, em torno da ideia de reparação, por meio de políticas focalizadas para grupos como negros/as, indígenas e quilombolas. A justificativa, nesse caso, foi de que a mera proibição legal da discriminação não garante a igualdade material, portanto cabe ao Estado agir proativamente para promovê-la e, assim, contribuir para a justiça social. A ideia da reparação e a utilização do conhecimento sobre dados populacionais e sobre o perfil dos/as estudantes da educação superior foram circunstâncias poderosas para persuadir formadores de opinião e tomadores de decisão a reconhecer as demandas dos movimentos sociais negros, porém o desenho dos programas adotados pelas universidades foi mais influenciado pela ideia, mais ampla, de justiça social. A maioria dos programas pesquisados tem como população-alvo estudantes provenientes de escolas públicas, atributo que costuma ser empregado como *proxy* de condição socioeconômica baixa. Somente oito universidades instituíram cotas raciais *per se*⁶. Portanto, embora exista o recorte racial, ele é, de fato, um subcritério subordinado ao social. Mesmo assim, a grande polêmica nacional versou sobre o subcritério racial (Gomes, 2005; Feres Júnior *et al.*, 2018; Nunes; Santos, 2019).

Quase todos os documentos mencionam a ideia de justiça social em preâmbulos que justificam as decisões, seja pela consideração de princípios constitucionais, seja pela alusão aos “valores democráticos” e à “erradicação das desigualdades”. A justiça social é uma ideia central para a justificação das ações afirmativas no Brasil e em

6. São elas a Universidade do Estado da Bahia, a Universidade do Estado de Mato Grosso, a Universidade do Estado de Santa Catarina, a Universidade de Brasília, a Universidade Federal de Alagoas, a Universidade Federal de Santa Maria, a Universidade Federal do Pampa e a Universidade Federal do Paraná.

outros países que as adotaram (Feres Júnior *et al.*, 2018), porém, uma vez acionada, ela pode ser conectada a diferentes soluções. Por exemplo, nas cartas públicas e em Fry *et al.* (2007), ela é conectada com a defesa da igualdade formal, justificada pelo argumento de que “raça” não é uma categoria legítima para identificar destinatários de uma política pública, além de ser associada, especificamente na questão das ações afirmativas, à celebração do Brasil como “país mestiço”, no qual não faria sentido produzir políticas com recorte racial (Fry *et al.*, 2007, p. 10, 22, 32 e 93). A interação entre diferentes tipos de ideias é uma das principais constatações trazidas pela análise ideacional (Béland; Cox, 2011). Ou seja, a ideia mais ampla é acolhida, mas nem mesmo seus proponentes podem prever sua repercussão, no que tange a que tipo de programa específico ela poderá influenciar.

Outra constatação do presente estudo refere-se à incorporação, nos documentos analisados, de ideias provenientes da coalizão dos oponentes, por exemplo, quanto à influência da meritocracia. Nesse caso, mesmo em documentos que aprovaram as políticas, foi observado que esse argumento, inicialmente associado ao campo dos adversários das ações afirmativas, exerceu influência sobre a política, contrabalançando as ideias favoráveis a ela. Verificou-se, em diferentes ocasiões, que os atores não se opõem diretamente às propostas de ações afirmativas, mas demonstram grande preocupação com os critérios de acesso e com o possível efeito da entrada dos/as cotistas no desempenho acadêmico geral. Chama a atenção que, em alguns casos, a aprovação das políticas requer a demonstração de que elas não terão grande impacto nas instituições. Dentre eles, cita-se a Universidade Federal do Rio Grande, onde a justificação do programa de bônus inclui uma demonstração estatística assegurando o efeito quase inexpressivo: “[...] das 135 questões que corresponderão ao total das provas do processo seletivo, o sistema de bônus proposto alcança no máximo uma (01) questão por prova” (Universidade Federal do Rio Grande, 2009, s. p.). Já na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, o programa de bonificação de 10% foi aprovado junto a afirmações de que um bônus maior “não produz no estudante de escola pública a prática do estudo” (Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, 2011, p. 2).

Embora possa se supor a influência da ideia de meritocracia na produção de programas de bônus sobre a nota nos processos seletivos correspondentes, não é possível estabelecer correlações diretas entre ideias e *outputs*, considerando o universo dos casos observados. Os programas desse tipo tendem a apresentar resultados tímidos, sendo praticamente nulos nos cursos de maior concorrência (Feres Júnior *et al.*, 2013; Venturini; Feres Júnior, 2016). Sua realização pode ser considerada uma forma velada de resistência às ações afirmativas nas modalidades reivindicadas pelos proponentes, bem como pode denotar difusão ou mútua influência entre universidades

de uma mesma região, visto que dois terços dos casos se encontram nas regiões sul e sudeste. Muito provavelmente, esse tipo de modalidade foi preferida por universidades onde predominou a preocupação com a excelência acadêmica, o que é típico de instituições prestigiadas, como a Universidade de São Paulo e a Universidade Estadual de Campinas (Araújo, 2019).

Por outro lado, a hipótese da difusão regional⁷ é a mais promissora para explicar os cursos de licenciaturas específicas para indígenas, que se concentram na região norte, com cinco observações. Tais cursos visam à formação de professores para atuação nas aldeias indígenas, ou seja, são iniciativas separadas da demanda por formação universal. Diversas universidades aderiram ao Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Interculturais Indígenas (PROLIND), do Ministério da Educação (MEC), que tanto criou cursos novos quanto desenvolveu os já existentes. A ideia central que consta no edital de convocação desse programa é a diversidade, com objetivo de formar professores aptos a atuar “em consonância com a realidade social e cultural específica de cada povo”, apoiando projetos que “promovam a valorização [...] de temas indígenas relevantes, tais como línguas maternas, gestão e sustentabilidade das terras e culturas dos povos indígenas” (Brasil, 2008, p. 39). Universidades de outras regiões também aderiram ao PROLIND, porém na região norte a maioria das instituições adotou o grupo dos indígenas como população-alvo de suas políticas de ações afirmativas⁸.

Em seguimento, a intertextualidade proporcionada pela ideia da diversidade possibilita que ela justifique diferentes tipos de programas. Por exemplo, os modelos de criação de vagas adicionais e de licenciatura específica para indígenas pouco afetaram a estrutura vigente das universidades e, em princípio, não atendiam à demanda dos povos indígenas por acesso à educação superior, visto que muitos indígenas recorriam às universidades privadas (CINEP, 2010). Um caso exemplar é o da Universidade Federal do Tocantins, cujo processo incluiu o adiamento (e consequente rejeição até o advento da lei federal) das cotas para negros/as, fundamentando-se na alusão ao “imaginário tocantinense” (Universidade Federal do Tocantins, 2004, p. 1), algo que aparenta ser uma suposta ideologia estadual, estrategicamente evocada para justificar a resistência à demanda por cotas raciais.

O acolhimento formal das ideias mais contundentes levantadas pelos movimentos sociais negros não parece ter influenciado, necessariamente, o desenho dos programas. Em 20 observações, os documentos mencionam ideias como reparação histórica, educação das relações étnico-raciais e controle do acesso às cotas raciais, mas os programas adotados variam em seu desenho. Por exemplo, o primeiro programa de cotas raciais do país, o da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), está justificado

7. Os modelos analíticos de difusão e transferência de políticas públicas são abordagens específicas, cuja complexidade não será explorada aqui. Toma-se somente o insight de que estados próximos uns aos outros podem vir a adotar políticas similares. Mais informações em: Sizukusa, Fontoura e Krieger (2022).

8. Esse processo de difusão regional e o próprio PROLIND merecem ser mais estudados, o que foge dos objetivos deste artigo

por um elaborado parecer que destaca a luta histórica dos movimentos sociais negros contra o racismo no Brasil, mobiliza indicadores socioeconômicos que atestam a desigualdade racial no país e afirma que a sociedade brasileira possui uma dívida histórica, que só poderá ser resgata com “políticas públicas especiais” (Silva; Mattos; Oliveira, 2002, s. p.). Acatando as reivindicações desse parecer, a UNEB aprovou, em 2002, sua política de cotas raciais, estabelecendo “quotas para a população afro-descendente”, porém é possível observar que, alguns dias após a publicação do documento original, foi publicada uma versão “corrigida”, a qual incluiu a qualificação “oriunda de escolas públicas” (Universidade do Estado Da Bahia, 2002, s. p.). Visto que, à época, a aprovação de qualquer tipo de cota com critério racial teria sido uma inovação considerável, não deixa de se observar o poder persuasivo da ideia da reparação, mas a “correção” do documento ilustra, também, a influência da ideia da justiça social, nesse caso, por meio da valorização da escola pública.

Por sua vez, a Universidade do Estado de Mato Grosso prevê diversas medidas de conscientização e divulgação referentes às questões raciais, acolhendo ideias como reparação e promoção da educação das relações étnico-raciais e instituindo um programa muito mais abrangente do que somente a reserva de vagas. O desenho da política em si coloca o critério racial em primeiro plano, em combinação com outros recortes, assim considera-se aqui que se trata de uma política eminentemente racial (Universidade do Estado De Mato Grosso, 2004). A Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) acolheram ideias de valorização da escola pública, diversidade e promoção da educação das relações étnico-raciais, e, no segundo caso, meritocracia. Ambas produziram documentos mais abrangentes do que a maioria das outras instituições, especificando princípios e objetivos das políticas afirmativas (Universidade Federal de São Carlos, 2007; Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007). A Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) também acolheu a ideia da reparação e adotou cotas sociais, porém previu uma relativização interessante do critério de escola pública: caso as vagas reservadas para a subcota racial não fossem preenchidas de acordo com o critério inicial (“candidatos que tenham cursado todo o Ensino Médio e pelo menos dois anos do Ensino Fundamental [...] em escola pública”), elas seriam direcionadas “primeiramente [para] candidatos declarados negros com maior tempo de escola pública” (Universidade Estadual de Feira de Santana, 2006, p. 1). UFRGS, UFSCar e UEFS acolheram ideias mais contundentes, como reparação e diversidade, acrescentando temas específicos (por exemplo, a promoção da educação das relações étnico-raciais), mas adotaram primordialmente uma combinação entre a frequência à escola pública e o critério racial. A Universidade Federal do Paraná, por sua vez, produziu um documento sucinto, que privilegia a ideia da justiça social, mas adotou cotas raciais (Universidade Federal do Paraná, 2004). Em outros casos, a ideia da

reparação foi acolhida nos documentos, mas a adoção do critério racial foi inconsistente ao longo da implementação das políticas correspondentes. Por exemplo, o documento da Universidade Estadual de Londrina menciona um processo social de “mudança de mentalidade para a eliminação do preconceito e da discriminação racial” e incluiu o objetivo de “transformação da realidade” (Universidade Estadual de Londrina, 2004), mas a Universidade adotou o desenho de cota social, com subcritério racial. Por fim, as universidades federais de Ouro Preto, do Espírito Santo e de Goiás acolheram formalmente a ideia de reparação, mas não incluíram nenhum critério racial em suas políticas (Universidade Federal de Goiás, 2008; Universidade Federal de Ouro Preto, 2008; Universidade Federal do Espírito Santo, 2008).

Um caso importante é o da Universidade de Brasília (UnB), primeira federal a adotar cotas raciais. Nela, o debate sobre cotas começou no final dos anos 1990, antes de a questão ganhar proeminência nacional, e contou com mobilização incisiva de atores institucionais, incluindo docentes e movimentos sociais, entre eles, o estudantil (Carvalho, 2005). As cotas na UnB embasaram-se no documento “Plano de metas para a integração social, étnica e racial da Universidade de Brasília”, no qual a ideia da diversidade se destaca, por exemplo, na menção à promoção de um “processo de integração racial, étnica e social no seio da sua população discente” (Carvalho; Segato, 2003, p. 3).

No ano seguinte, uma versão mais concisa do Plano de metas apareceu no texto de Carvalho (2004), que aprofunda os argumentos utilizados para defender cotas raciais e apresenta um extenso compilado de dados estatísticos que reforçam a ideia de reparação histórica. Tais informações demonstram a disparidade do acesso à educação entre brancos e negros no Brasil, situação que, para o autor, permanece inalterada desde o início do século XX. A estratégia argumentativa, aqui, é típica do que a literatura de políticas públicas refere como definição de problema (Head, 2022), ou seja, o documento enumera as evidências de uma situação indesejada e aponta possíveis soluções, na direção do sentido almejado pelo autor. Assim, diante da rejeição que as políticas raciais suscitaram à época, a argumentação procurou enfatizar que a única solução seriam políticas focalizadas para a população negra, porque, mesmo com a universalização do acesso à educação a desigualdade racial perduraria, na medida em que “os negros não conseguem recuperar a desvantagem com que nasceram, nem na adolescência, nem na fase adulta: sua desvantagem é crônica” (Carvalho, 2004, p. 20). Percebe-se, dessa forma, que cada um dos textos relativos à UnB apresenta ideias distintas para o problema, demonstrando certa diluição das diferenças entre as categorias analíticas utilizadas (diversidade e reparação).

Sintetizando a análise realizada até aqui, mesmo universidades que acolheram ideias dos movimentos sociais e de outros atores engajados com as pautas antirracistas adotaram cotas sociais, por diversos motivos. Dentre eles, deve-se considerar que, no início dos anos 2000, mesmo a adoção de cotas com subcritério racial constituía uma conquista significativa e que, antes da padronização promovida pela Lei federal de cotas (Brasil, 2012), a variedade de programas, de acordo com os processos e especificidades locais, era uma característica marcante da disseminação das políticas de ações afirmativas no Brasil. Ou seja, não necessariamente a adoção da raça como subcritério significa um rebaixamento das demandas dos movimentos negros. Verificou-se, ainda, que a influência das ideias diz respeito à capacidade que elementos discursivos – como as noções de justiça social, reparação e diversidade – e o conhecimento sobre dados demográficos e do perfil dos/as estudantes da educação superior tiveram em promover a emergência da questão das ações afirmativas, em um período em que políticos eleitos e outras autoridades não podiam facilmente negar determinadas demandas sociais. O caso das ações afirmativas é exemplar em ilustrar a democracia em movimento no Brasil, como um processo cumulativo, que aos poucos pode gerar transformações.

Na Constituição Federal foram inseridos princípios e ideais amplos, e durante os anos 1990 houve uma gradual aproximação entre os movimentos sociais e o governo federal, inicialmente limitada a ações simbólicas e ao reconhecimento da desigualdade racial. Depois, no início dos anos 2000, foi criada a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), com status de Ministério, no mesmo período em que políticas de ações afirmativas passaram a ser adotadas pelas universidades. A partir dessas iniciativas produziu-se conhecimento sobre os efeitos e as limitações das diferentes modalidades dessas políticas. Hoje se sabe, por exemplo, que programas de bônus produzem resultados inexpressivos e que a garantia do acesso para indígenas e quilombolas, sem acompanhamento e medidas de permanência, tende a gerar retenção e evasão. Após a aprovação da lei de cotas, houve diversas denúncias de fraude no acesso. Atualmente, a maioria das universidades federais conta com comissões de heteroidentificação, além disso, as cotas raciais foram instituídas nos concursos públicos federais. No período desde a redemocratização, essas mudanças nas políticas públicas contribuíram para suscitar debates sobre a autorrepresentação do país (Lima; Campos, 2020; Silvério, 2022). Elas foram possíveis, em grande parte, devido à influência das ideias, quando temas como diversidade e direitos humanos se tornaram proeminentes nas agendas políticas nacionais e internacionais. Porém, uma vez reconhecida como tema digno de atenção pelas universidades, a demanda por ações afirmativas tornou-se vulnerável, em cada contexto local, a diversas outras variáveis, fazendo com que o acolhimento das ideias não repercutisse, diretamente, na aprovação de modalidades específicas.

No caso das universidades públicas brasileiras, a capacidade de transitar pelos diferentes níveis do espectro ideacional é um atributo que facilita o sucesso das ideias. Por exemplo, a ideia da reparação foi muito eficiente como definição do problema, mas obteve êxito relativo em influenciar o desenho dos programas. Isto é, como definição do problema ela enfatizava a situação da população negra e foi um dos argumentos que levaram as universidades a discutir as ações afirmativas; contudo o desenho que privilegia recortes raciais per se (fazendo jus, portanto, à reparação histórica) foi pouco adotado, ou seja, a ideia da reparação histórica pouco influenciou soluções específicas ao problema. Por outro lado, as ideias de justiça social e meritocracia são estrategicamente flexíveis. A justiça social é um ideal amplo e abstrato, celebrado por proponentes e oponentes. A meritocracia, por sua vez, evoca o ideal mais amplo da responsabilidade individual e influencia o desenho dos programas, justificando, por exemplo, as modalidades de bônus, a imposição de notas de corte e outros procedimentos que podem representar gargalos ao acesso dos/as destinatários/as.

Ademais, a articulação entre as ideias da justiça social e da meritocracia foi feita a partir da ênfase na dimensão formal da igualdade, repercutindo no enquadramento das cotas raciais enquanto violação de preceitos constitucionais. Nessa interpretação, a solução para as desigualdades na educação superior passaria pela valorização da escola pública. A princípio, o argumento em torno da baixa qualidade da educação básica constitui uma ideia favorável às ações afirmativas no ensino superior, porém, no contexto do debate sobre o tema no Brasil, a ideia da justiça social, juntamente com a defesa da escola pública, traduz-se em resultado ambíguo. Ao mesmo tempo em que ambos os argumentos evidenciam uma situação de desigualdade social, operam como resistência à reivindicação dos principais proponentes das ações afirmativas no Brasil, os movimentos sociais negros. A preponderância do modelo de cotas sociais com subcritério racial ilustra a principal dinâmica revelada pela análise ideacional. Os movimentos sociais usaram o poder por meio das ideias (Carstensen; Schmidt, 2016) para persuadir autoridades e fazê-las reconhecer suas demandas, porém, nos processos de formulação das políticas, eles permitiram concessões para conseguir vitórias relativas (Miranda, 2021).

Considerações Finais

O objetivo deste artigo foi analisar como as ideias – de justiça social, reparação, diversidade e meritocracia – influenciaram a aprovação das políticas de ações afirmativas por universidades públicas brasileiras, no período entre 2001 e 2012. Ao mesmo tempo em que promovem a aceitação de demandas sociais (como justiça

social e reparação histórica), elas podem embasar desenhos diferentes de políticas públicas. Por exemplo, a ideia de justiça social pode justificar tanto políticas de recorte social quanto racial.

A orientação do artigo não foi a de mapear todo o espectro de discussão sobre a questão das ações afirmativas, mas sim elucidar quais ideias ocuparam o centro dos debates, por sua frequência e proeminência, conforme análise de documentos de 54 universidades públicas que implantaram ações afirmativas no período entre 2001 e 2012, tanto federais quanto estaduais.

Nesse sentido, o estudo traz duas contribuições analíticas principais à temática das políticas de ações afirmativas. Primeiro, ao identificar, nos documentos oficiais, uma confluência de ideias defendidas por ambos os grupos, dos defensores e dos oponentes, o trabalho revelou a ocorrência de conflitos e de disputas na formulação das políticas específicas. A análise desse tipo de conflito é um dos avanços que a literatura de políticas públicas propõe (Schmidt, 2008; Béland; Cox, 2011), em relação a referenciais que enfatizam, por exemplo, a influência das estruturas, das instituições e dos interesses instrumentais e que podem acabar subestimando elementos como retórica e argumentação (Majone, 1989), normas sociais e valores defendidos pelos atores (DeLeon, 1999), ideias paradigmáticas tomadas como fatos inquestionáveis (Cairney, 2012) e enquadramentos estrategicamente construídos para influenciar as políticas públicas (Head, 2022).

Segundo, o mapeamento das ideias centrais subjacentes às decisões das universidades no que se refere às ações afirmativas permitiu, a nosso ver, o delineamento de uma cadeia causal em torno da influência das ideias nos processos de políticas públicas, conectando a ação humana aos elementos ideacionais. Assim, na pesquisa realizada, buscou-se reunir as características que justificam a opção por uma abordagem que enfatiza o papel das ideias. Com base nas indicações de Berman (1998), foram identificadas ideias específicas associadas a diferentes coalizões, e, na sequência, foi demonstrado como essas ideias se conectam com a opção por tipos diferentes de políticas públicas. Além disso, buscou-se estabelecer uma conexão plausível entre essas diferentes opções e os *outputs* dos processos, demonstrando-se que as ideias antecederam as decisões a serem explicadas. Dessa forma, argumenta-se que as ideias influenciaram os processos, ou seja, elas importam para a produção de políticas, porque fornecem quadros interpretativos que conectam valores e preferências normativas ao comportamento dos atores.

O ganho analítico promovido pela abordagem apresentada no artigo consiste na identificação de elementos ideacionais que não eram considerados (ou priorizados)

pelas universidades até a emergência da questão – ações afirmativas – na agenda institucional. As conclusões do estudo compõem uma agenda de pesquisa mais ampla dos autores, que, combinadas com pesquisas mais aprofundadas dos contextos locais e das ideias não registradas nos documentos oficiais, podem ampliar a compreensão de como as ideias contribuem para a produção das políticas de ações afirmativas no Brasil.

Contudo o trabalho apresenta limitações. Não foi possível identificar uma correlação direta entre ideias e *outputs*, nesse sentido, talvez fosse mais parcimonioso fazer uma pesquisa limitada por região ou por tipo de política. Ainda assim, um estudo exploratório pode contribuir com *insights* para novos trabalhos, que podem selecionar casos e elaborar questões a partir das conclusões aqui apresentadas.

Outra limitação diz respeito ao viés de seleção dos casos, associado a uma característica que permeia as análises ideacionais, qual seja: elas costumam se limitar aos casos em que as ideias influenciaram os *outputs*, desconsiderando situações de não influência. Ou seja, são identificados fatores necessários mas não necessariamente suficientes para explicar a influência das ideias (Mehta, 2011). Também nessa direção o artigo contribui para pesquisas futuras, ao identificar situações em que as ideias estavam presentes, mas não influenciaram os *outputs*, como aquelas em que a ideia da reparação foi encontrada, mas não foram adotadas políticas de recorte exclusivamente racial. Além disso, estudos futuros podem avançar no entendimento de questões identificadas – mas não exploradas – neste trabalho, por exemplo: por que a ideia da meritocracia, associada aos oponentes, influenciou a aprovação de políticas de ações afirmativas? Por que a ideia de justiça social, associada aos proponentes das ações afirmativas, foi usada em oposição às demandas dos movimentos sociais negros?

Apêndice

Quadro com a lista de documentos e fontes analisadas

Universidade	Ano	Tipo de Documento	Documento	Informações adicionais
Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC	2009	Resolução Interna	Resolução Nº 043/2009	
Universidade Estadual de Ponta Grossa- UEPG	2006	Resolução Interna	Resolução Univ Nº 9/2006	

Universidade	Ano	Tipo de Documento	Documento	Informações adicionais
Universidade Estadual de Londrina- UEL	2004	Resolução Interna	Resolução CU Nº 78/2004	
Universidade Estadual de Maringá- UEM	2008	Resolução Interna	Resolução Nº 012/2008-CEP	
Universidade Federal do Rio Grande- FURG	2009	Resolução interna	Resolução Nº 019/2009	Ata 389/2009
Universidade Federal do Pampa- UNIPAMPA	2008	Resolução da gestora (UFSM)	Resolução Nº 009/2007	Jorge et al. (2021)
Universidade Federal de Santa Maria- UFSM	2007	Resolução interna	Resolução Nº 009/2007	
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS	2007	Resolução interna	Decisão Nº 134/2007	
Universidade Federal de Santa Catarina- UFSC	2007	Resolução interna	Resolução Normativa Nº 008/2007	
Universidade Federal da Fronteira Sul- UFFS	2009	Edital	Estatuto	Edital 003/2009; Nierotka; Trevisol (2019)
Universidade Federal do Paraná- UFPR	2004	Resolução interna	Resolução Nº 37/04-COUN	
Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR	2007	Resolução interna	Deliberação Nº 12/2007	
Universidade de São Paulo- USP	2006	Resolução Interna	Resolução Nº 5338/2006	
Universidade Estadual de Campinas- UNI-CAMP	2004	Resolução Interna	Deliberação CONSU- -A-012/2004	
Universidade Federal de São Carlos- UFSCar	2007	Resolução interna	Resolução Nº 541/2007	
Universidade Federal de São Paulo- UNIFESP	2004	Resolução interna	Resolução Nº 23/2004	
Universidade Federal Fluminense- UFF	2007	Resolução interna	Resolução Nº 91/2007	
Universidade Federal do Rio de Janeiro- UFRJ	2010	Resolução interna	Resolução Nº 16/2010	

Universidade	Ano	Tipo de Documento	Documento	Informações adicionais
Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG	2008	Resolução interna	Resolução Nº 03/2008	
Universidade Federal de Uberlândia-UFU	2008	Resolução interna	Resolução Nº 20/2008- Indisponível	Gomes; Lima (2010); Ata 5/2008-CONSUN; Ata 6/2008-CONSUN
Universidade Federal de Juiz de Fora-UFJF	2004	Resolução interna	Resolução Nº 16/2004	
Universidade Federal de Ouro Preto-UFOP	2008	Resolução interna	Resolução CEPE Nº 3270/2008	
Universidade Federal de São João del-Rei - UFSJ	2009	Resolução interna	Resolução Nº 022/2009	
Universidade Federal do Espírito Santo-UFES	2008	Resolução interna	Resolução Nº 59/2008	Ata CEPE, 9 de agosto de 2007
Universidade do Estado de Mato Grosso- UNE-MAT	2004	Resolução Interna	Resolução Nº 200/2004	
Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD	2008	Edital	Edital de Ingresso 2009	
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS	2009	Edital	Edital PROLIND	CINEP (2010)
Universidade Federal de Mato Grosso- UFMT	2011	Resolução interna	Resolução Nº 97/2011	
Universidade Federal de Goiás- UFG	2008	Resolução interna	Resolução Nº 29/2008	
Universidade de Brasília- UnB	2003	Plano de Metas	Plano de Metas para a integração social, étnica e racial	Carvalho, 2004
Universidade Federal de Rondônia- UNIR	2009	Edital	Edital PROLIND	CINEP (2010)
Universidade Federal do Acre- UFAC	2008	Edital	Edital PROLIND	CINEP (2010)
Universidade Federal do Amapá- UNIFAP	2006	Resolução interna	Resolução Nº 021/2006	

Universidade	Ano	Tipo de Documento	Documento	Informações adicionais
Universidade Federal de Roraima- UFRR	2006	Resolução interna	Resolução Nº 014/2006	Ata CEPE, 19 de dezembro de 2006
Universidade Federal do Tocantins- UFT	2004	Resolução interna	Resolução Nº 3A/2004	Ata CEPE, 3 de setembro de 2004
Universidade Federal do Amazonas- UFAM	2009	Edital	Edital PROLIND	CINEP (2010)
Universidade Federal do Pará- UFPA	2005	Resolução interna	Resolução N.º 3.361/2005	
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia - UESB	2008	Resolução Interna	Resolução Nº 37/2008	
Universidade Estadual de Santa Cruz- UESC	2006	Resolução Interna	Resolução Nº 64/2006	
Universidade do Estado da Bahia- UNEB	2002	Resolução Interna	Resolução Nº 196/2002	
Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS	2006	Resolução Interna	Resolução Nº 034/2006	
Universidade de Pernambuco- UPE	2004	Resolução Interna	Resolução Nº 10/2004- Indisponível	Resolução 006/2007; Pedrosa et al. (s.d.)
Universidade Estadual da Paraíba- UEPB	2006	Resolução Interna	Resolução Nº 06/2006	
Universidade Estadual do Piauí- UESPI	2008	Resolução Interna	Resolução Nº 007/2008	
Universidade Federal da Bahia- UFBA	2004	Resolução interna	Resolução Nº 1/2004	
Universidade Federal de Sergipe- UFS	2008	Resolução interna	Resolução Nº 80/2008	
Universidade Federal de Alagoas- UFAL	2003	Resolução interna	Resolução Nº 33/2003	Ata CONSUNI, 05 de novembro de 2012
Universidade Federal de Pernambuco- UFPE	2006	Resolução interna	Resolução Nº 05/2006	

Universidade	Ano	Tipo de Documento	Documento	Informações adicionais
Universidade Federal de Campina Grande - UFCG	2008	Editais	Editais PROLIND	CINEP (2010); Projeto pedagógico;
Universidade Federal da Paraíba- UFPB	2010	Resolução interna	Resolução Nº 09/2010	
Universidade Federal do Rio Grande do Norte- UFRN	2005	Resolução interna	Resolução Nº 031/2005	
Universidade Federal do Ceará- UFC	2008	Editais	Editais PROLIND	CINEP (2010)
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira- UNILAB	2011	Resolução interna	Resolução Nº 22/2011	Ata CONSUP, 11 de novembro de 2011
Universidade Federal do Maranhão- UFMA	2006	Resolução interna	Resolução Nº 499/2006- Indisponível	Martins; Pinheiro (2015)

Referências

113 CIDADÃOS anti-racistas contra as leis raciais, 2008. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1405200807.htm>. Acesso em: 26 jul. 2023.

ARAÚJO, Danielle P. de. “Inclusão com mérito” e as facetas do racismo institucional nas universidades estaduais de São Paulo. *Revista Direito e Práxis*, v. 10, n. 3, p. 2182–2213, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/7xQjqmcDHrcyRnLcHV4tqxn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 04 mar. 2024.

ARTES, Amélia; RICOLDI, Arlene M. Acesso de negros no ensino superior: o que mudou entre 2000 e 2010. *Cadernos de Pesquisa*, v. 45, n. 158, p. 858–881, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/tttVNfklTtGXpmb8JDFcdnD/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 04 mar. 2024.

BÉLAND, Daniel; COX, Robert (orgs.). *Ideas and politics in social science research*. Oxford/New York: Oxford University Press, 2011.

BELTRAME, Bianca S.; OLTRAMARI, Andrea P. Diversidade e Capacitismo: pensando

as diferenças a partir dos estudos decoloniais e da teoria do feminismo negro. *Revista Intratextos*, v. 14, n. 1, p. 90-108, 2023. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/intratextos/article/view/71582>. Acesso em: 27 fev. 2024.

BERMAN, Sheri. *The social democratic moment: ideas and politics in the making of interwar Europe*. Cambridge, Ma: Harvard University Press, 1998.

BRASIL. Edital de convocação nº 3, de 24 de junho de 2008. *Diário Oficial da União: seção 3*, Brasília, DF, n. 121, p. 39-41, 26 jun. 2008. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/PROLIND/edital_prolind2008.pdf. Acesso em: 26 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 25 jul. 2023.

CAIRNEY, Paul. *Understanding public policy: theories and issues*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2012.

CAMPBELL, John L. Ideas, Politics, and Public Policy. *Annual Review of Sociology*, v. 28, p. 21-38, 2002.

CARSTENSEN, Martin; SCHMIDT, Vivien. Power through, over and in ideas: conceptualizing ideational power in discursive institutionalism. *Journal of European Public Policy*, v. 23, n. 3, p. 318–337, 2016.

CARTER, Prudence L. Unrealized integration in education, sociology, and society. *American Sociological Review*, v. 89, n. 1, p. 6-30, 2024. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/00031224231217711>. Acesso em: 14 fev. 2024.

CARVALHO, José J. de. Usos e abusos da antropologia em um contexto de tensão racial: o caso das cotas para negros na UnB. *Horizontes Antropológicos*, v. 11, n. 23, p. 237-246, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832005000100018&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 4 mar. 2024.

CARVALHO, José J. de. Uma Proposta de cotas para negros e índios na Universidade de Brasília. *O Público e o Privado*, v. 2, n. 3, p. 9–59, 2020. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/opublicoeoprivado/article/view/2656>. Acesso em: 4 mar. 2024.

CARVALHO, José J. de; SEGATO, Rita L. *Plano de metas para a integração social, étnica e racial da Universidade de Brasília*, 2003. Disponível em: <https://noticias.unb.br/images/Noticias/2018/06-Jun/Plano-de-Metas-Cotas-UnB1.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2024.

CINEP. Esboço de um perfil do estudante indígena no ensino superior. In: LUCIANO; OLIVEIRA; HOFFMANN (orgs.) *Olhares indígenas contemporâneos*. Centro indígena de estudos e pesquisas- CINEP, Brasília, 2010.

COLLINS, Patricia Hill. Aprendendo com a outsider within: a significação sociológica do pensamento feminista negro. *Sociedade e Estado*, v. 31, n. 1, p. 99–127, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922016000100099&lng=pt&tIng=pt. Acesso em: 14 fev. 2024.

DE LEON, Peter. The stages approach to the policy process: What has it done? Where is it going? In: SABATIER, Paul A. *Theories of the Policy Process*. Colorado/US: Westview Press, 1999. p. 19-32.

DPU- Defensoria Pública da União; ABP N- Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as. *Pesquisa DPU ABPN sobre a Implementação da Política de Cotas Raciais nas Universidades Federais*, 2022. Disponível em: https://eventos.unipampa.edu.br/forumneabis/files/2022/09/relatorio_pesquisa-dpu-abpn- sobre-a-implementacao-da-politica-de-cotas- raciais-nas-universidades-federais.pdf. Acesso em: 23 jul. 2023.

FAIRCLOUGH, Norman. Discourse, social theory, and social research: The discourse of welfare reform. *Journal of Sociolinguistics*, v. 4, n. 2, p. 163-195, 2000.

FARIA, Carlos A. P. de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/KwfGqdCrtDXgx-RjDGgZPYjc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 04 mar. 2024.

FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz A.; DAFLON, Verônica; VENTURINI, Anna C. *Ação afirmativa: conceito, história e debates*. E-book. 2018. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/2mvbb/pdf/feres-9786599036477.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2024.

FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica. Ação afirmativa na Índia e no Brasil: Um estudo sobre a retórica acadêmica. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 17, n. 40, p. 92-123, dez. 2015.

FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica; BARBARELA, Eduardo; RAMOS, Pedro. *Levantamento das políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais (2013)*. Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA), IESP-UERJ, p. 1-25, 2013. Disponível em: <https://gema.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2018/03/Levantamento-3.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2023.

FERNANDES, Florestan. *A integração do negro na sociedade de classe*. São Paulo: Domunius, 1964.

FIGUEIREDO, Angela. Epistemologia insubmissa feminista negra decolonial. *Revista Tempo e Argumento*, v. 12, n. 29, p. e0102, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5965/2175180312292020e0102>. Acesso em: 27 fev. 2024.

FISCHER, Frank; FORESTER, John (orgs.). *The Argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham, US: Duke University Press, 1993.

FOUILLEUX, Eve. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 19, n. 1, p. 88-125, 2011. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/337/333>. Acesso em: 4 mar. 2024.

FRY, Peter; MAGGIE, Yvone; MAIO, Marcos Chor; MONTEIRO, Simone; SANTOS, Ricardo V. (Orgs.). *Divisões perigosas: políticas raciais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GOMES, Joaquim B. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro. In: SANTOS, Sales Augusto dos (Org.) *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: Ministério da Educação, 2005. p. 45-79.

GONZALES, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. *Revista Ciências Sociais Hoje*, Anpocs, p. 223-244, 1984.

GUIMARÃES, Antônio S. A. Como trabalhar com "raça" em sociologia. *Educação e Pesquisa*, v. 29, n. 1, p. 93-107, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/DYxSGJgkwVyFJ8jft8wxWxC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 mar. 2024.

HALL, Peter A. *The political power of economic ideas*. Princeton/NJ: Princeton University Press, 1989.

HASENBALG, Carlos A. *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro:

ro: Edições Graal, 1979.

HEAD, Brian W. *Wicked problems in public policy: understanding and responding to complex challenges*. Cham: Springer Nature, 2022.

IBGE. *Censo Demográfico*. Brasília: 2010.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. *L'État en Action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF, 1987.

KILOMBA, Grada. *Memórias da plantação: episódios de racismo cotidiano*. [s.l.]: Cobogó, 2019.

LIMA, Márcia; CAMPOS, Luiz A. Apresentação: Inclusão racial no ensino superior: impactos, consequências e desafios. *Novos Estudos - CEBRAP*, v. 39, n. 2, p. 245–254, 2020. Disponível em: http://novosestudios.com.br/wp-content/uploads/2020/10/01_apresentacao_117_p244a255_baixa-1.pdf. Acesso em: 5 mar. 2024.

MAJONE, Giandomenico. *Evidence, argument, and persuasion in the policy process*. New Haven: Yale University Press, 1989.

MANIFESTO em favor da lei de cotas e do estatuto da igualdade racial, 2006. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/confira-a-integra-do-manifesto-a-favor-das-cotas/>. Acesso em: 26 jul. 2023.

MEHTA, Jal. The varied roles of ideas in politics: from “whether” to “how” In: BÉLAND, Daniel; COX, Robert (orgs.). *Ideas and politics in social science research*. Oxford/New York: Oxford University Press, p. 23-46, 2011.

MIRANDA, Luma D. Perdemos para ganhar: a questão racial na tramitação da Lei 12.711/12. In: CAVALCANTE, Isaac Ferreira; Nelson Mesquita, Bruna Karine (orgs.). *Dossiê: Política Pública e Direitos Sociais no Brasil*. Jaboatão dos Guararapes - PE: Peixe Azul, p. 9-25, 2021.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. Pelotas/RS: Educat, 2002.

MULLER, Pierre. *Le société de l'efficacité global*. Paris: Presses Universitaires de France, 2015.

NASCIMENTO, Maria Beatriz. O conceito de quilombo e a resistência cultural negra. *Afrodíaspóra*, n. 6-7, p. 41-49, 1985.

NUNES, Georgina H. L.; SANTOS, Sales A. dos. Sistema de cotas, fraudes e híper-racismo em Brasil. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 81, n. 3, p. 637–663, 2019. Disponível em: <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/57924/51261>. Acesso em: 4 mar. 2024.

PARSONS, Craig. *How to map arguments in political science*. Oxford/New York: Oxford University Press, 2007.

PARSONS, Wayne. *Public Policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham/UK: Edward Elgar, 1995.

PATERSON, Stephanie; SCALA, Francesca. Making gender visible: exploring feminist perspectives through the case of anti-smoking policy. In: FISCHER, Frank; TORGERSON, Douglas; DURNOVÁ, Anna et al. *Handbook of critical policy studies*. Cheltenham: Edward Elgar publishing, p. 481-505, 2015.

PENA, Sérgio D. J.; BORTOLINI, Maria C. Pode a genética definir quem deve se beneficiar das cotas universitárias e demais ações afirmativas? *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 18, n. 50, p. 31-50, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/6Ym-7R859tBjyNgV96LcZmKr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 dez. 2023.

PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli G. A virada ideacional: quando e como ideias importam. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, p. 121-148, 2017.

ROCHA, Cármen L. A. Ação afirmativa: O conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. *Revista de Informação Legislativa*, v. 33, n. 131, p. 283-295, 1996.

SABATIER, Paul. A.; JENKINS-SMITH, Henk. C. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, USA: Westview Press, 1993.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, v. 11, n. 1, p. 303-326, 2008.

SILVA, Graziella M. D. S. Ações afirmativas no Brasil e na África do Sul. *Tempo Social*, v. 18, n. 2, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/dWxr36GQ76SfDqs-7gzYSCGy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 4 mar. 2024.

SILVA, Tatiana D. Ação afirmativa para ingresso de negros no ensino superior: formação multinível da agenda governamental. *Revista do Serviço Público*, v. 69, n. 2, p. 8-35, 2018.

SILVA, Valdélcio S.; MATTOS, Wilson R. de; OLIVEIRA, Osni C. *Parecer*. Conselho Universitário, Universidade do Estado da Bahia, 2002. Disponível em: http://conselhos.uneb.br/wp-content/uploads/2021/07/RESOLUCAO-No-196_2002.pdf. Acesso em: 5 mar. 2024.

SILVÉRIO, Valter Roberto. O lugar da política de ação afirmativa na construção de um novo regime de representação negro-africano no Brasil. *Revista Educação e Políticas em Debate*, v. 11, n. 1, p. 30-46, 2022.

SIMON, Herbert. *Comportamento administrativo*: Estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1979.

SIZUKUSA, Letícia O.; FONTOURA, Yuna; KRIEGER, Morgana G. M. Difusão de política na prática: o caso da regulação brasileira de medicamentos. *Revista de Administração Pública*, v. 57, n. 3, p. e2022-0215, 2023.

SUREL, Yves. The role of cognitive and normative frames in policy-making. *Journal of European Public Policy*, v. 7, n. 4, p. 495-512, 2000.

SWINKELS, Marij. How ideas matter in public policy: a review of concepts, mechanisms, and methods. *International Review of Public Policy*, v. 2, n. 3, p. 281-316, 2020.

TODOS têm direitos iguais na República Democrática, 2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u18773.shtml>. Acesso em: 26 jul. 2023.

UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA. *Ata da 10ª sessão ordinária do Conselho Superior*. Conselho Superior, 2011. Disponível em: https://unilab.edu.br/wp-content/uploads/2014/02/ATA-da-10ª-Sessão-Ordinária-CONSUP.pdf?_ga=2.108701892.752571236.1684531918-1593117327.1684420680. Acesso em: 28 jul. 2023.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA. *Resolução Nº. 196/2002*. Conselho Universitário-CONSU, 2002. Disponível em: <http://conselhos.uneb.br/wp-content/up>

loads/2021/07/RESOLUCAO-No-196_2002.pdf. Acesso em: 5 mar. 2024.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO. *Resolução Nº. 200/2004 – CONEPE*. Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, 2004. Disponível em: http://www.unemat.br/resolucoes/resolucoes/conepe/1651_res_conepe_200_2004.pdf. Acesso em: 28 jul. 2023.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA. *Resolução Consu 034/06*. Conselho Universitário, 2006. Disponível em: <https://www.uefs.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=146>. Acesso em: 5 mar. 2024.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA. *Resolução CU Nº 78/2004*. Conselho Universitário, 2004. Disponível em: <https://sistemas.uel.br/files/atonormativo/RESOLUCOES/2004/78.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS. *Resolução ConsUni nº 541*. Disponível em https://www.soc.ufscar.br/consuni/2006/arquivos/extraordinaria-01122006/consuni_deliberacoes_20061201.pdf/view. Acesso em: 5 mar. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. *Resolução Nº 37/04-COUN*. Disponível em http://www.soc.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2016/07/resolucao_coun_11052004-112.pdf. Acesso em: 5 mar. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE. *Ata 389*. Conselho Universitário, 2009. Disponível em: <https://conselhos.furg.br/atas/consun/ata-389>. Acesso em: 28 jul. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. *Decisão nº 134/2007*. Conselho Universitário, 2007. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/145263>. Acesso em: 5 mar. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS, *Ata da 4ª Reunião do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão*. Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, 2004. Disponível em: https://docs.uft.edu.br/share/s/Aq4xMh_FSZ-6VqGbrBOQ8A. Acesso em: 28 jul. 2023.

VENTURINI, Anna C. Formulação e implementação da ação afirmativa para pós-graduação do Museu Nacional. *Cadernos de Pesquisa*, v. 47, n. 166, p. 1292–1313, 2017.

VENTURINI, Anna C. Políticas de inclusão na pós-graduação: Os bastidores e o histórico da edição da portaria normativa 13/2016. *Novos estudos CEBRAP*, v. 40, n. 2, p. 261-279, 2021a.

VENTURINI, Anna C. Ação afirmativa em programas de pós-graduação no Brasil: padrões de mudança institucional. *Revista de Administração Pública*, v. 55, n. 6, p. 1250-1270, 2021b.

VENTURINI, Anna C.; FERES JÚNIOR, João. *Onze anos da ação afirmativa sem cota da UNICAMP*. Textos para discussão do GEMAA, n. 11, IESP-UERJ, 2016.



Este es un artículo publicado en acceso abierto bajo la licencia Creative Commons Attribution, que permite el uso, distribución y reproducción en cualquier medio, sin restricciones, siempre que se cite correctamente la obra original.