



VII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

[ebap@sbap.org.br](mailto:ebap@sbap.org.br)

Sociedade Brasileira de Administração Pública

## **Determinantes para a Adoção de Cotas em Programas de Pós-Graduação**

**Maria Aparecida Chagas Ferreira**

**Marcelo Marchesini da Costa**

**Tatiana Dias Silva**

*Disponível em: <http://ebap.sbap.org.br/>*

### **Resumo**

Este trabalho investiga as influências para a adoção de cotas em Programas de Pós-Graduação (PPGs) stricto sensu em uma universidade pública federal brasileira. Teorias como do ativismo burocrático e da burocracia representativa procuram explicar como servidores públicos usam da sua discricionariedade para influenciar o desenho de políticas das suas organizações. Esta pesquisa buscou imagens dos professores de PPGs que adotaram e que não adotaram cotas e solicitou a avaliadores externos que identificassem a razão dos professores desses programas de modo a testar a hipótese de burocracia representativa como determinante para a adoção de cotas. Além disso, realizaram-se entrevistas com representantes de cinco PPGs dessa universidade. Verificou-se que a hipótese de burocracia representativa ativa não se sustenta, neste caso, e que a adoção de políticas de cotas passa pela ação de docentes e discentes atuando como ativistas institucionais e por uma lógica de isomorfismo institucional.

### **Palavras Chave:**

Cotas. Pós-graduação. Burocracia representativa. Ativismo. Isomorfismo.

## **Determinantes para a Adoção de Cotas em Programas de Pós-Graduação**

### **Resumo**

Este trabalho investiga as influências para a adoção de cotas em Programas de Pós-Graduação (PPGs) *stricto sensu* em uma universidade pública federal brasileira. Teorias como do ativismo burocrático e da burocracia representativa procuram explicar como servidores públicos usam da sua discricionariedade para influenciar o desenho de políticas das suas organizações. Esta pesquisa buscou imagens dos professores de PPGs que adotaram e que não adotaram cotas e solicitou a avaliadores externos que identificassem a raça dos professores desses programas de modo a testar a hipótese de burocracia representativa como determinante para a adoção de cotas. Além disso, realizaram-se entrevistas com representantes de cinco PPGs dessa universidade. Verificou-se que a hipótese de burocracia representativa ativa não se sustenta, neste caso, e que a adoção de políticas de cotas passa pela ação de docentes e discentes atuando como ativistas institucionais e por uma lógica de isomorfismo institucional.

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

### **1. Introdução**

As ações afirmativas no ensino superior brasileiro tiveram o seu marco com a instituição das cotas para estudantes negros na graduação pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro em 2001 e pela Universidade de Brasília em 2004. Registros de ações afirmativas para a pós-graduação surgem em 2012 no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (VENTURINI, 2019) e, em 2017, chegam à Universidade de Brasília (UnB), em alguns dos seus Programas de Pós-Graduação (PPGs) *stricto sensu*, as primeiras ações afirmativas nos processos de seleção para mestrado e doutorado.

No início de 2020, de um total de 93<sup>1</sup> PPGs da UnB, dezesseis decidiram adotar ações afirmativas por decisão própria, o que significa dizer que não houve lei distrital, federal ou resolução universitária que tenha estabelecido a obrigatoriedade dessas iniciativas pelos programas da UnB. Os dezesseis PPGs são: (a) Antropologia; (b) Artes Cênicas; (c) Ciência Política; (d) Comunicação; (e) Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional; (f)

---

<sup>1</sup> Dados CAPES de 2019.

Direito; (g) Direitos Humanos e Cidadania; (h) Educação; (i) Filosofia; (j) História; (l) Linguística Aplicada; (m) Literatura; (n) Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural; (o) Metafísica; (p) Política Social; e (q) Sociologia. Assim, busca-se saber o que determina a adoção de uma política de ação afirmativa em um PPG de uma universidade pública? Há influência da Portaria Normativa do Ministério da Educação nº 13/2016, que procurou induzir a inclusão de negros, indígenas e pessoas com deficiência em seus PPGs? Há características da burocracia que influenciam nessa decisão?

A teoria da burocracia representativa investiga como os funcionários públicos de um grupo específico podem promover políticas que beneficiem essa população (BRADBURY; KELLOUGH, 2008; LIM, 2006; SOWA; SELDEN, 2003). O princípio central da teoria da burocracia representativa é a percepção e a 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 desta teoria se concentra na aplicação do conceito de representação passiva (ou sociológica), onde se analisa a origem social dos indivíduos, e a representação ativa (ou responsabilidade) em que se espera que o indivíduo apoie os interesses das pessoas que ele representa, considerando as suas características sociais e econômicas (MOSHER, 1968). Porém, nem sempre as mudanças que beneficiam um segmento historicamente excluído vêm de membros desse mesmo grupo. O ativismo burocrático, por exemplo, refere-se a funcionários públicos envolvidos na promoção de determinadas políticas, não necessariamente conectadas a sua própria identidade (ABERS, 2019; KELLY, 1999). Por fim, lógicas institucionais podem ajudar a explicar a difusão de uma determinada política.

Além desta introdução, este artigo está organizado em mais três seções. Na próxima seção, discute-se o conceito de ativismo burocrático, representação burocrática e isomorfismo institucional. Em seguida, descreve-se a metodologia utilizada para o levantamento de dados sobre os quais se debruçam as análises deste artigo. Na terceira seção, procura-se, a partir das reflexões anteriores, analisar os resultados 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.

## **2. Referencial teórico**

Três discussões teóricas orientam este estudo: análises sobre burocracia representativa, ativismo institucional e isomorfismo institucional.

### **2.1. 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. Sistemáticamente, foca no perfil de uma burocracia de representação passiva que reflete as características demográficas da população ou de determinado grupo a que serve; e também na representação ativa, quando essa burocracia tem capacidade de agir em favor de terceiros.

A literatura sobre burocracia representativa tem avançado para entender as relações entre a representação passiva e ativa, e também compreender, como se dá o exercício da discricionariedade em favor 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 de seus atos, maior a chance de produzir resultados que beneficiem os interesses de grupos minoritários. O contrário também se sustenta, ou seja, quando burocratas percebem que têm baixo poder de decisão, tendem a não assumir riscos que refletem os seus valores e crenças, assim, dificilmente agiriam como representantes ativos dos interesses das minorias.

Gibran (2013) também articula conceitos da burocracia representativa e discricionariedade, explorando a influência organizacional sobre as crenças e decisões da burocracia. Questiona-se quais aspectos da estrutura organizacional e de processos moldam percepções, atitudes e comportamentos para atos discricionários de forma a ter uma representação ativa. O autor chega a conclusões semelhantes à de Sowa e Selden (2003). Se o burocrata percebe que a organização apoia decisões que beneficiam minorias e que essa mesma burocracia reconhece que possui liberdade para a tomada de decisão; haveria, então, uma tendência de que essa burocracia se mova de uma representação passiva para uma representação ativa.

Essas discussões e achados conduzem esse trabalho a entender a relativa autoridade discricionária de docentes, fundamentada na autonomia universitária para advogarem em favor de interesses que levam benefícios a grupos minoritários. Em geral, cada programa de pós-

graduação tem uma relativa autonomia na universidade por meio de uma dinâmica própria que perpassa colegiados internos com diversos níveis de participação de docentes e estudantes de cursos de pós-graduação. Nesses espaços colegiados definem a política de pós-graduação daquela área, como por exemplo, estabelecendo critérios para a condução dos processos de seleção de mestrado e doutorado.

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.

## **2.2. 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 da década de 1970, se notou que o alto escalão organizacional não detém exclusivamente a decisão sobre o desenho e a implementação das políticas públicas (ABERS, 2015). Tradicionalmente, burocracia de nível de rua é definida como a atuação dos servidores públicos que prestam serviços e entregam bens públicos diretamente à população. São servidores públicos que estão em contato mais direto com os/as cidadãos/cidadãs, por exemplo, atuando em escolas, universidades, assistência social, hospitais, delegacias, tribunais de justiça, entre outros (HARRITS, 2019; LIPSKY, 2010) .

Pela proximidade com beneficiários potenciais de suas ações, a burocracia de nível de rua possui características mais propícias ao ativismo burocrático, como a busca pela autonomia, a resistência a seguir estritamente a norma fria estipulada de cima para baixo e usa o profissionalismo para solucionar dilemas das áreas em que atua (HARRITS, 2019). Nessa perspectiva, para este trabalho, consideram-se 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 a movimentos sociais. A autora detalha que o compromisso com a causa é construído a partir da experiência de vida, a formação de redes sociais, 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. Ativismo artesanal é caracterizado no estudo pelo imprevisto e mudanças pontuais na política pública com a intenção de incluir grupos desfavorecidos. Quanto ao ativismo disruptivo, os autores caracterizam 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 de 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 37.000 escolas do nível fundamental no Estado de Tamil Nadu, Índia. Nessa experiência, burocratas ativistas combinaram diferentes estratégias que consistiram, além do ativismo tradicional baseado em compromissos, ideais e a articulação de base nas suas redes sociais do sistema educacional, em instrumentos convencionais do poder burocrático, como, por exemplo, o poder da direção escolar e a articulação da alta gestão da área da educação do Estado junto a sindicatos e a professores que eram lideranças em 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 a implantar de uma só vez uma mudança educacional em larga escala.

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 de tensionamento institucional.

No seu conjunto, esses estudos introduzem novas perspectivas de uma literatura científica relativamente nova e pouco conhecida no Brasil. Por sua vez, uma literatura mais difundida, sobre isomorfismo institucional, também pode ser relevante para a análise.

### **2.3. Isomorfismo institucional**

Teorias organizacionais têm sido utilizadas no debate sobre difusão de políticas públicas e podem ser um importante complemento às análises focadas no comportamento individual dos burocratas. Após as primeiras entrevistas para este trabalho, ficou evidente a necessidade de se incluir o conceito de isomorfismo institucional como uma possibilidade de explicação para a adoção de políticas de cotas na pós-graduação.

Isomorfismo refere-se à tendência de organizações de um mesmo setor se tornarem semelhantes (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Trata-se de uma definição que guarda grande proximidade com a pergunta de pesquisa deste artigo. Ou seja, se diversos PPGs de uma mesma universidade passaram a adotar uma política de cotas para a pós-graduação, existe uma explicação sistêmica para isso?

A explicação proposta pela teoria institucional é que organizações sofrem pressões isomórficas. Há três tipos de pressão: mecanismos coercitivos, quando uma parte mais poderosa obriga que uma ação seja adotada; 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 traz a definição de normas e comportamentos comuns aquele setor (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

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

## **3. Metodologia**

Este é um estudo exploratório baseado em dois tipos de dados: análise do perfil racial dos docentes de PPGs e seis entrevistas semiestruturadas de docentes desses programas, que participaram das discussões e dos momentos decisórios da adoção e implementação das ações afirmativas em seus programas.

### **3.1 Seleção dos PPGs**

Não faria sentido comparar características gerais dos PPGs que adotaram políticas de cotas para negros com o conjunto de PPGs da universidade em questão, pois nesse universo há uma grande diversidade de fatores que não seria possível controlar. Assim, baseou-se a estratégia analítica no pareamento entre PPGs que adotaram as cotas e PPGs semelhantes e que não adotaram essa política (GERTLER et al., 2016). Esse pareamento se deu, primeiramente,

identificando-se características observáveis nos PPGs que poderiam ser objeto de análise para explicar o porquê determinado programa adotou ações afirmativas e outro não.

Um primeiro passo foi verificar a classificação dos PPGs conforme a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), de modo a se comparar área do conhecimento com determinadas semelhanças. Os PPGs foram identificados conforme a sequência de suas características comuns: (a) Colégio; (b) Grandes Áreas; (c) Área de avaliação.

Considerou-se a seguir a avaliação dos programas conforme a nota da Capes, de modo a se comparar PPGs com nível de qualidade semelhantes. A nota da CAPES reflete um sistema de avaliação com o objetivo de aferir a qualidade dos PPGs no Brasil. 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 PPGs com conceitos 1 e 2 são caracterizados como fracos, abaixo do mínimo exigido; conceito 3, desempenho regular; conceito 4, bom desempenho. O conceito 5 recebem programas com alto nível de desempenho; já 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 internacionais de ensino e pesquisa.

Em seguida, analisou-se a quantidade de bolsas de estudos disponíveis por PPG. Nesse critério, analisou-se 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. Por meio da distribuição das bolsas Demanda Social, 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 PPGs reflete a sua 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 PPGs, sobretudo aqueles de baixa renda e aqueles que não possuem vínculo empregatício, assim como auxilia no financiamento de pesquisa por meio da 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 do PPGs nas avaliações da CAPES (LEITE, 2016).

A quantidade de docentes e de estudantes são indicadores utilizados para avaliar a capacidade das universidades de prover um ensino de qualidade e a eficiência das suas pesquisas. A menor distribuição de docentes está no Programa de Pós-Graduação em Educação



em Ciências com 12 docentes e a maior, em Educação, 77. Quanto à demanda, ou seja, a quantidade de estudantes em um PPG, a menor se deu no PPG em Contabilidade, com 17 estudantes, enquanto a maior demanda se encontrou também no Programa de Pós-Graduação em Educação, 365.

Para a distribuição por classes da Capacidade Acadêmica e da Demanda, em razão da dispersão, foi utilizada também a regra de Stugers, resultando em 8 classes com intervalos de 43,5 para demanda e de 8 para a capacidade acadêmica.

Finalmente, organizaram-se os grupos de PPGs que adotaram ações afirmativas em seus processos de seleção para mestrado e doutorado, aqui chamados de PPG\_Pro-Ação; e PPGs que não possuem ação afirmativa para as suas seleções, denominados de PPG\_Não-Ação (Tabela 1).

Tabela 1 – Formação de pares entre PPG\_Pro-Ação e PPG\_Não-Ação

<b>PPG_Pro-Ação</b>	<b>PPG_Não-Ação</b>
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.

### **3.2. 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 de uma classificação racial com cinco categorias (branco, preto, pardo, amarelo e indígena) e tem a autoidentificação como método preferencial de identificação racial. No entanto, dado que, muitas vezes, os pesquisadores domiciliares coletam informações por meio de 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 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, 2016; PETRUCCELLI, 2013). No caso de docentes do ensino superior, ainda que a plataforma Lattes, amplamente utilizada no Brasil, tenha campo para identificação racial, é elevada a subnotificação.

Pesquisas têm utilizado a heteroidentificação como forma de suprir a ausência de informação racial em bases de dados ou como forma de analisar métodos de identificação e fatores de influência. Campos e Machado (2015) fazem 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 por meio de análise de fotos por uma equipe de pesquisadores. Apesar de ir de encontro às recomendações internacionais para autoatribuição da identidade racial, os autores identificam 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 confirmação da identificação racial por uma equipe e 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, neste caso, tendiam a se “embranquecer” na autoidentificação.

A heteroclassificação foi utilizada nessa pesquisa, por meio da mimetização de 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)<sup>2</sup>.

Para tanto, foram convidadas duas pessoas que têm participado de diversas comissões de heteroidentificação nos últimos anos, para que, por meio da simulação de condições aproximadas, empreendessem análise de fotografias de docentes, disponibilizadas nas páginas dos PPG na internet e na Plataforma Lattes. Considerou-se como universo dessa pesquisa os docentes informados pelos PPGs 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 não identificadas de 844 membros do corpo docente da UnB lotados em 32 PPGs - aqueles com ação afirmativa pareados com programas sem essa política e 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 análise da composição racial dos corpos docentes de cada PPG.

### **3.3. Entrevistas semi-estruturadas**

Complementamos a coleta de dados dessa pesquisa com seis entrevistas semi-estruturadas com participantes de PPGs incluídos no pareamento anteriormente descrito. Foram realizadas entrevistas, preliminarmente, com os seguintes PPGs: Artes, Metafísica, Sociologia, Antropologia, Direito e Ciência Política. Os entrevistados foram selecionados conforme sua participação nos últimos 5 anos em algum papel de direção nos PPGs ou departamentos em que os mesmos 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 detalhamento dos atores envolvidos e momentos preponderantes no processo.

Todas as entrevistas foram gravadas com autorização dos participantes e transcritas para análise conjunta dos pesquisadores responsáveis por este artigo. Cabe ainda ressaltar que a presente versão do artigo é preliminar, pois as entrevistas ainda não atingiram o ponto de saturação.

---

<sup>2</sup> Para mais informações sobre as normas federais para comissões de verificação, consultar a Orientação Normativa nº 3/2016 e a Portaria nº 4/2018, ambas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Quanto a posição do STF sobre a comissão de verificação, consultar os autos da ADC. 41 e ADPF 186.

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

#### **4. Resultados e discussão**

Dos 844 docentes, 32 foram classificados como negros, (3,8% do total), não havendo diferença estatística significativa entre o percentual de negros em PPGs com ação afirmativa e sem ação afirmativa. Assim, não há evidências que suportassem a teoria da burocracia representativa e que levassem a fatores que influenciaram a criação de ações afirmativas nos PPGs a partir da composição racial do corpo docente. Não há evidências para confirmar a representação passiva e nem representação ativa do corpo de docentes pesquisados e que explicassem o porquê desses programas terem a iniciativa de beneficiar grupos desfavorecidos na pós-graduação. Verificou-se ainda que não há nenhuma diferença significativa entre PPGs que adotam e que não adotam cotas com relação à composição de gênero, tempo desde a titulação mais elevada e percentual do corpo docente com formação no exterior. Passou-se então a buscar evidências sobre os fatores que influenciam a adoção de cotas nas entrevistas.

Todos os membros de PPGs 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 onde há participação também de representante discente. É interessante observar que houve uma mobilização das mesmas práticas de ativismo entre os PPGs entrevistados. Os PPGs destacaram que a proposta foi induzida por duas ou mais pessoas do corpo docente, aqui se destaca o PPG em Metafísica, que após a defesa da ação por essas pessoas, foi levado ao colegiado, debatido e aprovado. O entrevistado do PPG em Sociologia ressalta que isso não significa uma individualização da proposta, não se trata de uma ação de determinado professor, mas que houve a institucionalização da iniciativa, sobretudo porque, mesmo atravessando várias gestões na Coordenação do PPG, a proposta se manteve tal qual foi aprovada no colegiado. O que pode ser observado é que houve um ambiente político-institucional favorável nesses programas para o prosseguimento da ideia inicialmente apresentada por dois ou mais docentes.

O PPG em Antropologia geralmente é referenciado como o programa pioneiro. Questionado sobre essa inovação, o representante deste 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, que culminou na entrada de estudantes na pós-graduação por meio das ações afirmativas em 2015.

Os PPGs não fizeram referência à normativa do Ministério da Educação, Portaria nº 13/2016, que trata da indução de ações afirmativas na pós-graduação, como motivador da política. Apenas o PPG em Metafísica mencionou ter tido conhecimento da norma, mas que ela não influenciou na decisão do programa. Ou seja, não há evidências de que tenha ocorrido um processo de adoção de políticas de ação afirmativa por via do isomorfismo coercitivo. Há, no entanto, algum respaldo à possibilidade do isomorfismo mimético e normativo.

Com relação ao isomorfismo normativo, a produção de conhecimento da área foi apontada pelos PPGs como um outro indutor para a implantação das ações afirmativas. Uma prática estruturante que influenciou a iniciativa, fortemente, nas áreas que empreendem discussões que levam a uma percepção das desigualdades e das especificidades individuais conforme ressaltaram os membros entrevistados dos PPGs em Artes, Antropologia e Sociologia. A dinâmica dessas interações entre estudantes e programas também se vê registrada na fala dos entrevistados dos PPGs 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 vivenciadas 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 que se confundem com a luta protagonizada pelos movimentos sociais, no caso, movimento social negro, atores de fora do ambiente acadêmico.

Há ainda evidências de que, após a adoção de cotas na pós-graduação por parte de PPGs 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 PPGs da universidade, o que também ajuda a explicar a adoção de políticas de cotas na pós-graduação.

Por fim, é preciso destacar que os beneficiados diretos pela política de ação afirmativa também participaram do processo de implementação, quer seja por meio de representantes nos colegiados de pós-graduação, o que aconteceu na maioria dos programas entrevistados, ou por movimentos de estudantes não institucionalizados nesses espaços, como no PPG em Direito.

Segundo esse programa, além do empenho de patrocinadores da proposta, houve uma grande pressão de estudantes negros que já estavam na pós-graduação, o que demonstra a relevância das redes de diferentes atores, as quais suportam o ativismo desses burocratas. De fato, houve uma articulação em rede para o enfrentamento da questão. Rede formada por docentes e estudantes interessados e empenhados para implementar a política no programa de pós-graduação, o que se aproxima do ativismo artesanal conceituado por Brandão e Vilaça (2017).

## **5. Considerações finais**

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

Este estudo propõe-se 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*<sup>3</sup>, como os estudantes negros (COLLINS, 1986). Finalmente, as teorias e processos organizacionais como isomorfismo e empreendedores institucionais são um complemento possível à burocracia representativa para compreensão para a implementação de políticas. Estas categorias emergem da análise e se apresentam como promissoras como desdobramentos para futuras análises deste tema.

---

<sup>3</sup> Estrangeiros de dentro ou forasteiro de dentro.

## **6. Referências**

ABERS, R. N. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. **CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa e LOTTA, Gabriela Spanguero. Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015.**

ABERS, R. N. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian State. **Latin American Politics and Society**, v. 61, n. 2, p. 21–44, 2019.

BRADBURY, M. D.; KELLOUGH, J. E. Representative bureaucracy: exploring the potential for active representation in local government. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 697–714, 2008.

BRANDÃO, I. R.; VILAÇA, L. H. D. Ativismo burocrático na construção de Belo Monte e na inclusão socioprodutiva de catadores de materiais recicláveis. **Unpublished mss, 2017.**

BUENO, N. S.; DUNNING, T. **Race, resources, and representation: evidence from Brazilian politicians.** [s.l.] WIDER Working Paper, 2016.

BUENO, N. S.; DUNNING, T. Race, resources, and representation: evidence from Brazilian politicians. **World Politics**, v. 69, n. 2, p. 327–365, 2017.

CAMPOS, L. A.; MACHADO, C. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil. 2015.

COLLINS, P. H. Learning from the outsider within: The sociological significance of Black feminist thought. **Social problems**, v. 33, n. 6, p. s14–s32, 1986.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American sociological review**, p. 147–160, 1983.

FURTADO, H. L.; HOSTINS, R. C. L. Avaliação da pós-graduação no Brasil. **Revista de Educação PUC-Campinas**, v. 19, n. 1, p. 15–23, 2014.

GERTLER, P. J. et al. **Impact evaluation in practice.** [s.l.] The World Bank, 2016.

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

HARRITS, G. S. Street-level bureaucracy research and professionalism. In: **Research Handbook on Street-Level Bureaucracy.** [s.l.] 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**, v. 42, n. 4, p. 476–511, 1999.

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

LEITE, J. R. DE S. Avaliação da efetividade do programa Demanda Social da Capes na pós-graduação da UFT. 2016.

LIM, H.-H. Representative bureaucracy: Rethinking substantive effects and active representation. **Public administration review**, 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.

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**, v. 14, n. 1, p. 29–50, 2013.

OSORIO, R. G. **O sistema classificatório de cor ou raça do IBGE. 2003**. [s.l.] Disponível, 2016.

PETRUCCELLI, J. L. Autoidentificação, identidade étnico-racial e heteroclassificação. **Características Étnico--raciais da População. Classificações e identidades, Estudos e Análises, Informação Demográfica e Socioeconômica**, n. 2, 2013.

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.

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 (TPA)**, v. 2, n. 2, p. 126–150, 2012.

SOWA, J. E.; SELDEN, S. C. Administrative discretion and active representation: An expansion of the theory of representative bureaucracy. **Public Administration Review**, v. 63, n. 6, p. 700–710, 2003.

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) IESP-UERJ**, p. -31 2019.