

42º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

GT 25: Políticas Públicas

**AÇÕES AFIRMATIVAS PARA PÓS-GRADUAÇÃO E PADRÕES
DE MUDANÇA INSTITUCIONAL**

ANNA CAROLINA VENTURINI

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – IESP
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

ACÇÕES AFIRMATIVAS PARA PÓS-GRADUAÇÃO E PADRÕES DE MUDANÇA INSTITUCIONAL

Anna Carolina Venturini¹

Resumo: Desde 2002 programas de pós-graduação de universidades públicas começaram a criar ações afirmativas para ingresso em seus cursos. Ocorre que tais políticas são incipientes e pouco analisadas pela literatura acadêmica, especialmente no que se refere à sua estruturação enquanto políticas públicas. Na maioria dos 500 programas de pós-graduação com ação afirmativa, a reserva de vagas não excluí as fases tradicionais do processo de admissão, mas alguns consideraram as barreiras enfrentadas pelos diversos grupos no acesso a esse nível educacional quando da formulação de políticas e efetuaram modificações no processo seletivo. O trabalho explicará o que causa a mudança institucional e como a criação de ações afirmativas resultou em ajustes no processo de seleção de estudantes. Para tanto, será apresentada uma tipologia de mudança institucional a partir do modelo proposto por Thelen (2003; 2009), especificando as características que permitiram a mudança e os tipos de agentes em cada contexto. Os dados indicam que as mudanças mais profundas são resultantes de processos endógenos e incrementais, nos quais os grupos previamente excluídos do sistema conseguiram introduzir modificações.

Palavras-chave: Ação afirmativa. Brasil. Pós-Graduação. Ensino superior. Mudança Institucional.

Introdução

Nas últimas décadas, o sistema brasileiro de ensino superior passou por diversas transformações, principalmente relacionadas à criação de políticas de ações afirmativas e à ampliação do acesso de alunos de escolas públicas, de baixa renda e autodeclarados pretos, pardos e indígenas aos cursos de graduação.

Até que as políticas afirmativas começassem a ser estabelecidas em 2003, os assentos nas universidades públicas eram preenchidos quase em sua totalidade por estudantes brancos e egressos de escolas particulares, especialmente nos cursos de maior prestígio. Em 2012, a criação de cotas raciais e sociais foi considerada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e, posteriormente, o Congresso Nacional aprovou a Lei Federal 12.711/2012, a qual estabelece que todas as instituições federais de ensino superior

¹ Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ) com bolsa FAPERJ, sob a orientação do Prof. Dr. João Feres Júnior. E-mail: <annac.venturini@iesp.uerj.br>.

reservem vagas para pretos, pardos, indígenas, estudantes de escolas públicas e de baixa renda.

No entanto, políticas afirmativas também foram adotadas para o ingresso em alguns cursos de pós-graduação (mestrado e doutorado) de universidades públicas, mas tais medidas são pouco conhecidas e sofrem com a falta de análise por parte da literatura acadêmica, com poucos estudos dedicados a entender como elas foram estruturadas enquanto políticas públicas (Hochschild, 1998, pp. 347-350).

Diversamente das medidas para graduação, ainda não há uma lei federal que regule ações afirmativas para pós-graduação, de forma que tais políticas têm sido criadas de forma autônoma por cada programa ou instituídas por leis estaduais ou resoluções dos conselhos universitários aplicáveis a todos os programas de uma universidade.

Somente em 11 de maio de 2016, o Ministério da Educação (MEC) publicou uma norma (Portaria Normativa nº 13/2016), estabelecendo que as instituições federais de ensino superior deveriam apresentar *propostas* sobre a inclusão de pretos, pardos, indígenas e estudantes com deficiência em seus cursos de mestrado, doutorado e mestrado profissional.

Este artigo apresenta resultados preliminares de uma pesquisa de doutorado que pretende colaborar para mitigar esse cenário de reduzida discussão acadêmica sobre ações afirmativas para a pós-graduação. O artigo analisa a adoção de políticas afirmativas pelos programas de pós-graduação, com foco em padrões de mudança institucional. O objetivo é explicar como ações afirmativas mudaram o processo tradicional de seleção realizado pelos programas de pós-graduação e o que causa a mudança institucional - a modificação dos procedimentos e critérios tradicionais de admissão. Para isso, será apresentada uma tipologia de mudança institucional, baseada no modelo proposto por Thelen (2003; 2009), especificando as características que permitiram a mudança e os tipos de agentes em cada contexto.

As conclusões são baseadas em esforços empíricos e teóricos, usando várias fontes de evidência. A coleta de dados empíricos incluiu (a) uma pesquisa com os 2801 programas de pós-graduação acadêmicos (mestrado e doutorado) de universidades públicas para identificar aqueles que criaram ações afirmativas até janeiro de 2018; (b) um questionário online enviado aos coordenadores de programas de pós-graduação para a coleta de mais dados quantitativos (Groves et.al, 2009); e (c) entrevistas em profundidade com atores

selecionados de alguns programas e representantes da CAPES e do MEC para coletar dados qualitativos e fazer a referência cruzada às informações obtidas na pesquisa inicial e na survey (Hochschild, 2009; Mosley, 2013).

Sistema brasileiro de pós-graduação

A pós-graduação no Brasil começou a adquirir uma demarcação legal no final da década de 1960, mas várias iniciativas precederam esse período. O surgimento da pós-graduação é fruto de uma longa luta, visando superar um padrão de organização do ensino superior no país que historicamente havia sido formado por escolas isoladas voltadas para a formação de profissionais liberais e dissociados das atividades de pesquisa (Martins, 2018, p. 10).

Até o início da década de 1930, o país não tinha universidades. Esforços voltados para a melhoria do ensino superior começaram a mostrar resultados em meados da década de 1930, quando as primeiras universidades foram criadas². Além disso, a fundação da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) em 1948 expressou o crescimento da atividade científica no país e esta entidade desempenhou (e ainda desempenha) um papel importante no campo científico. Em 1951, dois órgãos foram criados para consolidar o processo de institucionalização da pesquisa no país: o Conselho Nacional de Pesquisas - CNPq (atual Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) e a Campanha de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior - CAPES (atual Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior). As principais funções do CNPq são fomentar pesquisas científicas e tecnológicas e incentivar a formação de pesquisadores brasileiros. A CAPES, por sua vez, desempenha papel fundamental na expansão e consolidação dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* em todos os estados brasileiros.

Apenas no início da década de 1960 teve início a criação dos primeiros cursos de pós-graduação. A legislação brasileira classifica a pós-graduação como uma categoria distinta, separando os cursos acadêmicos de outros cursos de especialização, aperfeiçoamento e extensão. Assim, existem dois tipos de cursos de pós-graduação: (a)

² Em 1934 foi criada a Universidade de São Paulo.

cursos *stricto sensu* (mestrado e doutorado) e cujo objetivo é a pesquisa e cultura acadêmica e (b) cursos *lato sensu* (especializações).

Também é importante ressaltar que a CAPES assumiu papel central na condução e implementação da política nacional de pós-graduação *stricto sensu*. Os programas de pós-graduação (mestrado, doutorado e mestrado profissional) são submetidos a uma avaliação pela CAPES a cada 4 anos e recebem notas distribuídas entre 1 e 7, sendo 7 a nota atribuída a programas com elevado padrão de excelência, desempenho claramente destacado dos demais e alto reconhecimento pelos pares. A avaliação da pós-graduação feita pela CAPES é um instrumento importante para a concessão de auxílios pelas agências de fomento nacionais e organismos internacionais, razão pela qual eventual redução da nota pode impactar a quantidade de bolsas e financiamentos para pesquisas.

Ações afirmativas na pós-graduação: primeiras experiências

A Universidade Estadual da Bahia (UNEB) foi a primeira universidade pública a estabelecer, em 2002, uma política de ação afirmativa voltada para a entrada de negros e indígenas em cursos de pós-graduação. Tal episódio é bastante significativo, pois a UNEB e Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) foram as primeiras universidades a adotar ações afirmativas de recorte racial no país, o que demonstra que as medidas para a pós-graduação nasceram ao mesmo tempo que as para graduação, ainda que seu desenvolvimento tenha se dado de forma diferente.

Tal hipótese também é sustentada pela proposta de cotas apresentada na Universidade de Brasília (UnB) em 1999 e discutida pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) em 2003. A primeira parte da proposta, redigida pelo professor José Jorge de Carvalho (2006) menciona em diversos momentos que o acesso à pós-graduação era ainda mais proibitivo para estudantes negros e apresentava dados do baixo número de docentes negros em universidades públicas como a Universidade de São Paulo (USP) e a UnB.

Para dar uma ideia do ponto a que chega hoje a segregação racial implícita na vida acadêmica brasileira, basta dizer que a famosa Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, onde trabalham tantas figuras de destaque nacional, conta com apenas três docentes negros na ativa, entre seus 504 professores. Desses três professores negros, um deles é nascido no Zaire e graduou-se fora do Brasil [...]. (Carvalho, 2006, p.21).

Além de ser responsável por uma das primeiras propostas de ações afirmativas que menciona a situação da pós-graduação, Carvalho (2003) também é, no campo acadêmico, o primeiro a abordar a questão da sub-representação de pretos e pardos na pós-graduação e a necessidade de políticas focalizadas. Em uma análise sobre a situação dos docentes e pesquisadores negros nas universidades brasileiras, Carvalho (2003, p. 186) argumenta que a exclusão de negros da pós-graduação pode ter relação com o mecanismo de ingresso nesses cursos, já que a admissão está sujeita geralmente às preferências individuais dos membros das bancas de seleção, inclusive na etapa da entrevista, quando estudantes negros costumam ser eliminados.

A partir das informações e documentos coletados na presente pesquisa, nota-se que questões ligadas à inclusão de determinados grupos sociais na pós-graduação foram apresentadas à CAPES em alguns momentos ao longo dos anos 2000, especialmente a questão do acesso de pretos e pardos a cursos de pós-graduação, a falta de transparência nos processos seletivos e críticas ao modelo meritocrático e aos critérios de seleção desse nível educacional. Todavia, na visão dos atores entrevistados, ainda que alguns programas de pós-graduação tenham criado políticas afirmativas paralelamente ao desenvolvimento das medidas para graduação ao longo da década de 2000, a temática apenas passou a ser discutida no MEC e na CAPES com mais intensidade em razão dos debates para avaliação das políticas da graduação decorrentes da Lei Federal nº 12.711/2012. Isso decorre do fato de que, na visão de diversos respondentes, as ações afirmativas para pós-graduação são vistas como um desdobramento das políticas criadas para os cursos de graduação. Os estudos e avaliações a respeito da implementação das políticas para graduação demonstraram que essas possuem limites e que os estudantes cotistas também enfrentam barreiras no acesso à pós-graduação. Nas palavras do representante da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN):

Então, após alguns anos de implementação, quase uma década de políticas [afirmativas], você começa a entender os limites. E o primeiro ponto é perceber que não basta você pensar só o acesso. Então, temos que pensar a permanência vinculada a questões socioeconômicas, ou seja, a permanência associada ao sucesso. E isso significa oportunidades aos nossos estudantes, para que eles possam ter sucesso acadêmico, significa acesso à pesquisa, às bolsas de extensão, monitorias, ao intercâmbio acadêmico internacional. Todos esses pontos são fundamentais. E, sem dúvidas, tem um desdobramento, em que se passa a perceber que, na medida em que nossos estudantes vão avançando, a gente tem uma grande barreira na entrada da pós-graduação. Então, a pós-graduação entra na avaliação da política de ação afirmativa, implantada ao longo

da década de 2000.³

Ao mesmo tempo, a criação de ações afirmativas em cursos de pós-graduação foi incentivada pela Fundação Carlos Chagas (FCC) e pela Fundação Ford (FF). Em 2003, essas fundações lançaram o “Programa de dotações para mestrado em direitos humanos no Brasil”, o qual tinha por objetivo estimular a criação de áreas de concentração em direitos humanos nos cursos de pós-graduação em Direito do país. Além da criação da área de concentração, os programas selecionados⁴ implantaram ações afirmativas para a inclusão de candidatos pertencentes a grupos sub-representados na pós-graduação, levando em consideração critérios de gênero, raça/etnia e exclusão social (Santos, 2010; Unbehau et al. 2014).

No entanto, somente a partir de 2012 começam a surgir mais propostas de ações afirmativas para ingresso nesse nível educacional. O Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional (PPGAS-MN) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) se tornou referência no debate sobre ações afirmativas para pós-graduação ao aprovar começar a discutir uma “política de acesso afirmativo” em 2007 e aprová-la em 2012.

Vale destacar, ainda, que até o momento há apenas um estado com leis determinando que todas as universidades mantidas pelo ente federativo deverão instituir o sistema de cotas para ingresso nos cursos de pós-graduação⁵: o Estado do Rio de Janeiro⁶. É uma política que impacta diretamente os processos de seleção dos programas de pós-graduação ao reservar vagas para determinados grupos, mas que não altera a estrutura e/ou elimina fases dos processos de admissão, como veremos adiante.

Até janeiro de 2018, haviam 610 programas de pós-graduação⁷ com ações afirmativas, sendo que algumas políticas decorreram de decisões dos próprios programas

³ Entrevista com representante da ABPN realizada em 28 de fevereiro de 2018.

⁴ As três iniciativas selecionadas foram: o Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas (CCJ) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), o Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará (UFPA), e o Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP)

⁵ As Leis Estaduais nº 6914/2014 e 6959/2015, aplicáveis às universidades mantidas pelo Estado do Rio de Janeiro, determinam que todas as instituições públicas estaduais de ensino superior devem instituir o sistema de cotas de admissão em cursos de pós-graduação, incluindo mestrados, doutorados, cursos de especialização, aperfeiçoamento, entre outros.

⁶ As universidades são: UENF - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro e UEZO - Centro Universitário Estadual da Zona Oeste.

⁷ Foram analisados editais de 2801 programas de pós-graduação acadêmicos (mestrado e doutorado) de universidades públicas brasileiras. Os percentuais se referem a um total de 2763 programas em

de pós-graduação, enquanto outras foram criadas por determinação de leis estaduais ou de resoluções do Conselho Universitário válidas para todos os cursos de pós-graduação de uma determinada universidade. Ademais, as políticas foram aprovadas pelos Conselhos Universitários de 11 universidades públicas⁸. Considerando as políticas criadas por programas específicos e aquelas criadas para todos os programas de uma universidade pública, o número de programas com políticas afirmativas representa aproximadamente 18% do total de programas de pós-graduação acadêmicos de universidades públicas brasileiras.

Os dados indicam que até o início de 2017, 61,22% das políticas afirmativas existentes eram decorrentes de iniciativas dos próprios programas de pós-graduação (Venturini, 2017c). Todavia, os dados mais recentes demonstram uma mudança na forma de instituição, visto que atualmente 63,11% dos programas criaram ações afirmativas em cumprimento a resoluções dos conselhos universitários que determinam a adoção dessas medidas por todos os programas da universidade.

Diferentemente das medidas voltadas ao acesso dos cursos de graduação, em que os principais alvos são os alunos formados na rede pública e que se declaram pretos, pardos e indígenas, nas medidas de pós-graduação é raro ver iniciativas que condicionam a benefício à conclusão do ensino médio no sistema público ou à baixa condição socioeconômica. Os dados atuais indicam que os estudantes pretos são os principais beneficiários⁹, independentemente do nível socioeconômico ou de onde concluíram o ensino médio, sendo alvo de 564 iniciativas, correspondendo a 92,46% das políticas analisadas. A maioria dos programas também tem medidas para candidatos pardos, indígenas e com deficiência, bem como existem políticas em favor de estudantes de baixa condição socioeconômica, quilombolas, pessoas transexuais e travestis e portadores de visto humanitário. Ressalta-se, portanto, que os principais alvos das políticas de pós-graduação são estudantes pretos, pardos e indígenas, o que mostra uma mudança em relação às políticas de graduação, em que as cotas sociais eram majoritárias (Feres Júnior

funcionamento e com notas 3 a 7 na última avaliação quadrienal da CAPES, tendo sido excluídos os programas com notas 1 e 2.

⁸ Universidade Estadual da Bahia (UNEB), Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Universidade Federal do Tocantins (UFT), Universidade Federal de Pelotas (UFPel), Universidade Federal do Piauí (UFPI) e Universidade Federal do Sul da Pensilvânia (UFFS).

⁹ Há programas de pós-graduação em que apenas candidatos pretos podem ser beneficiados pelas ações afirmativas.

e at al, 2011). Outro aspecto que merece destaque é que as medidas de pós-graduação incluíram entre os beneficiários alguns grupos que não haviam sido sujeitos a políticas para os cursos de graduação, como transexuais, travestis e refugiados.

No que se refere às modalidades de ação afirmativa adotadas, entre os 610 programas de pós-graduação com políticas afirmativas analisadas, 68,85% (420 iniciativas) aplicam exclusivamente o sistema de cotas, enquanto outros programas (a) estabelecem cotas para um determinado grupo e vagas adicionais destinadas exclusivamente a outro(s) grupo(s) de beneficiários, todos submetidos a um processo seletivo regulado por um único edital; (b) estabelecem cotas para um grupo e oferecem um certo número de vagas adicionais destinadas exclusivamente a outro(s) grupo(s) de beneficiários, sujeito(s) a um processo de seleção separado e com regras diferentes; (c) oferecem um certo número de vagas adicionais destinadas exclusivamente a pessoas pertencentes a determinados grupos e todos os candidatos serão submetidos a um processo seletivo regulado por um único edital; ou (d) criam apenas vagas adicionais destinadas exclusivamente a determinados grupos, as quais estão sujeitas a processos seletivos separados e a regras diferentes.

Deve-se notar que na maioria dos programas de pós-graduação que adotaram a ação afirmativa, as cotas não excluem as fases tradicionais do processo de admissão. No entanto, se a ação afirmativa tem como objetivo final incluir indivíduos de grupos desfavorecidos em cursos de pós-graduação, alguns desses procedimentos tradicionais têm alto potencial de exclusão e podem afetar diretamente a eficácia das medidas. Por exemplo, estudantes economicamente desfavorecidos ou indígenas são frequentemente eliminados nos estágios iniciais dos processos de admissão, devido à exigência de proficiência em um ou dois idiomas estrangeiros.

Argumentos contrários as cotas e a modificação dos critérios de admissão são comuns e servem para enfatizar o ideal da meritocracia e também preocupações com a excelência acadêmica dos programas. Embora não seja possível afirmar com segurança que a mudança de critérios nas admissões resultaria em uma redução da excelência, há preocupações quanto aos impactos na qualidade dos programas e consequente avaliação da CAPES devido a suposta necessidade de ampliação dos prazos de defesa das teses e dissertações, aproveitamento dos estudantes e impacto de suas publicações, entre outros (De Fiori et al., 2017, p.57).

Instituições e fontes de mudança

O conceito de instituição é central para abordagens que visam compreender os processos de mudança institucional. A literatura oferece várias definições de instituições. Ostrom (2005, p.3) conceitua instituições como prescrições que usamos para organizar formas de interações repetitivas e estruturadas, incluindo aquelas dentro de famílias, vizinhanças, mercados, associações e governos em todas as escalas. Indivíduos que interagem em situações estruturadas por regras enfrentam escolhas sobre as ações e estratégias que adotam, levando a consequências para si e para os outros. Scott (2001, p. 48), por outro lado, descreve as instituições como elementos culto-cognitivos, normativos e reguladores que proporcionam estabilidade e significado à vida social.

Apesar de muitas outras diferenças, quase todas as definições de instituições as tratam como características relativamente duradouras da vida política e social (regras, normas, procedimentos) que estruturam o comportamento e não podem ser alteradas com facilidade ou instantaneamente. A ideia da persistência está virtualmente embutida na própria definição de instituição. Segundo Powell (1991, p. 197), "as coisas institucionalizadas tendem a ser relativamente inertes, ou seja, resistem aos esforços de mudança".

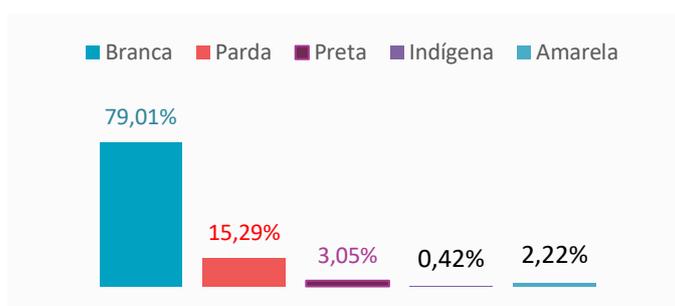
A literatura também conceitua instituições como instrumentos distributivos carregados de implicações de poder (Hall, 1986; Skocpol, 1995). No caso em análise, as ações afirmativas afetam diretamente uma instituição - programas de pós-graduação e seus processos de admissão de estudantes - já que têm o poder de influenciar a escolha de pessoas que farão parte do quadro de pesquisadores e futuros professores do país, espaço atualmente ocupado por uma maioria em termos étnico-raciais, sociais e regionais.

No Brasil, durante muito tempo a pós-graduação foi acessado por uma elite intelectual majoritariamente branca, na qual prevaleceu a ideia de meritocracia pura, sem considerar as diferenças de oportunidades na sociedade e as barreiras enfrentadas por certos grupos para acessar este nível educacional. Houve, portanto, uma tendência para continuidade e manutenção dos mesmos critérios e procedimentos de seleção (Pierson, 2000).

Essa tendência de continuidade é notada também na coleta de dados, visto que há uma escassez de dados sobre a participação dos diferentes grupos étnico-raciais nesse nível educacional. Estudos iniciais baseados no Censo Demográfico do IBGE mostram que a

pós-graduação é um nível composto predominantemente de brancos e que possui intensas desigualdades regionais, étnico-raciais e econômicas (Rosemberg, 2013, Artes, 2016). Apenas em 2013 o CNPq passou a solicitar que os pesquisadores e estudantes declarem sua cor ou raça na plataforma curricular oficial – a Plataforma Lattes, enquanto outras plataformas oficiais como a Plataforma Sucipira até hoje não possuem essa informação. De todos os doutorandos registrados na Plataforma Lattes e que declararam sua raça/cor - o que corresponde a 78,77% dos doutores - 79,01% se declararam brancos, enquanto apenas 3,05% são negros, 15,29% são pardos e 0,42% são indígenas (Venturini, 2017a). Os dados mostram que a composição racial dos doutores não está nem perto da composição racial média do país segundo o último censo demográfico, especialmente para pretos e pardos¹⁰.

Gráfico 1 - Proporção de doutores segundo cor/raça¹¹



Fonte: Elaboração a partir de banco de dados dos currículos Lattes disponibilizado pelo CNPq (Venturini, 2017a).

Como outras instituições, os programas de pós-graduação e seus processos seletivos possuem regras que geram implicações para a alocação de recursos e, portanto, estão envolvidos em diversas tensões relacionadas a sua distribuição. Como sustenta Schattschneider (1975, p. 66), “a definição das alternativas é o supremo instrumento de poder” e a criação de ações afirmativas, em muitos casos, tem consequências distributivas relacionadas não apenas às vagas, mas também à alocação preferencial de bolsas de estudo para determinados grupos e à avaliação dos programas. Muitos atores que se opõem à criação dessas políticas argumentam que elas podem impactar a avaliação dos programas de pós-graduação pela CAPES e, conseqüentemente, a quantidade de recursos disponíveis

¹⁰ Os dados do Censo de 2010 do IBGE indicam que 47,73% dos habitantes do país se declararam brancos, 43,13% pardos, 7,61% pretos, 1,09% amarelos e 0,43% indígenas.

¹¹ As proporções indicadas no gráfico se referem aos doutores registrados na plataforma Lattes e que declararam sua raça e cor – o que corresponde a 78,77% do total de doutores cadastrados.

para o financiamento de pesquisas. Portanto, entender as fontes e os diferentes tipos de mudança gerados por políticas afirmativas é fundamental.

A literatura sustenta que o processo de mudança institucional pode ser o resultado de choques externos ou internos, bem como de choques abruptos ou incrementais. Por muito tempo, o institucionalismo, em todos os seus aspectos - sociológico, escolha racional e histórico - foi dedicado em grande parte aos processos de mudanças abruptas trazidas por choques externos. Para explicar situações de mudança, os institucionalistas históricos muitas vezes chamam a atenção para os "momentos críticos" (*critical junctures*), entendidos como períodos que abrem oportunidades para os agentes mudarem a trajetória de desenvolvimento de uma política ou instituição (Katznelson, 2003; Capoccia, 2015).

Assim, uma importante linha de pesquisa sobre mudança institucional recorreu a um modelo descontínuo de mudança, no qual longos períodos de estabilidade são periodicamente impactados por choques externos que abrem espaço para rápidas mudanças institucionais, envolvendo muitas vezes o "colapso" de um conjunto de instituições e sua substituição por outras (Baumgartner, Jones, 1993).

No caso de ações afirmativas para cursos de pós-graduação, é possível notar a influência de um fator externo que serviu como indutor para a criação e difusão dessas políticas em todo o país. A Portaria Normativa MEC nº 13/2016 estabeleceu que as Instituições Federais de Ensino Superior deveriam apresentar *propostas* sobre a inclusão de pretos, pardos, indígenas e estudantes com deficiência em seus programas de pós-graduação. Após a emissão da portaria, vários programas de pós-graduação começaram a criar e implementar ações afirmativas em seus processos de admissão. Embora a portaria apenas estabeleça que os programas deveriam apresentar *propostas* de inclusão, vários programas e universidades entenderam que a criação de ações afirmativas era *obrigatória*. Portanto, essa norma pode ser considerada um choque exógeno, uma vez que tem sido mencionada como um incentivo e influenciou a criação dessas medidas, cujo número aumentou significativamente nos últimos dois anos.

No que diz respeito às universidades que aprovaram resoluções estabelecendo que todos os programas de pós-graduação devem implementar ações afirmativas em seus processos de admissão, os documentos e as informações coletadas nas entrevistas mostram que em 64% dos casos, as políticas foram criadas devido à Portaria Normativa. É interessante notar que, em uma universidade, a equipe da reitoria já era favorável à criação de ações afirmativas e enxergou a portaria como uma oportunidade para convencer os

departamentos a aprovar uma política para toda a universidade¹². Assim, a interpretação da portaria como obrigatória pelas universidades e programas de pós-graduação pode ser considerada uma situação que abre espaço para que os atores alterem as regras existentes e implementem políticas com as quais concordam, mas podem enfrentar oposição mais forte em cenários diferentes (Mahoney, Thelen, 2010, p. 4).

Nas outras 4 universidades (36%) em que foi aprovada resolução, a política foi criada antes da edição da portaria e devido a solicitações de programas de pós-graduação específicos que queriam criar ações afirmativas ou a pressões de estudantes e movimentos sociais. A Universidade Federal de Goiás (UFG), por exemplo, foi a segunda do país a aprovar uma resolução determinando que todos os programas deveriam criar esse tipo de política. De acordo com um artigo publicado por atores envolvidos no processo de formulação de políticas (Diniz Filho, 2016) e a entrevista realizada com um representante da universidade, esta começou a discutir o assunto em agosto de 2014 porque um programa de pós-graduação (Antropologia Social) desejava adotar cotas étnico-raciais e, devido a essa solicitação, a política foi objeto de uma discussão mais ampla que resultou na aprovação da regra aplicável a toda a universidade.

A história toda começou com o pessoal do programa de pós em Antropologia Social – isso deve ter sido em meados de 2014 – eles vieram conversar, porque todos os editais de processo seletivo passam pela pró-reitoria, e disseram que queriam colocar as ações afirmativas e separar vaga. E eu sabia que não era uma coisa muito simples, inclusive porque nosso procurador era muito insistente de que na pós-graduação é vaga pública, os processos têm que ser abertos, então ele tinha muita preocupação sobre essa questão. E eu falei para eles que não, que não poderia colocar assim. E então eu e o procurador começamos a conversar sobre se a universidade inteira adotasse. [...]. E começamos a conversar, o pró-reitor de graduação era muito envolvido com as questões de ações afirmativas [...]. E o pessoal da gestão superior começou a se animar e deu uma certa carta branca para encaminharmos isso. E eu coloquei isso na nossa câmara de pós-graduação que é formada por todos os coordenadores, apresentei a ideia do pessoal da Antropologia Social [...] e perguntei se o pessoal da câmara toparia discutir a questão, porque se houvesse muita resistência já ali a gente não ia perder muito tempo porque seria uma coisa muito complicada. Então foi a maneira que conduzi a câmara. Pensei em uma apresentação, de modelos... e tiramos uma comissão com coordenadores de diferentes áreas, para ver como as diferentes áreas iam lidar com essa questão, e algumas pessoas que estavam mais tecnicamente envolvidas com a questão das ações afirmativas. E a partir daí bolamos uma resolução e apresentamos para aprovação nas duas câmaras, porque temos uma estrutura mais complicada [...] e, como era uma questão um pouco mais polêmica, o reitor pediu para passar no Conselho Superior da Universidade, o Consuni. E a gente aprovou e tem a resolução de hoje.¹³

¹² Entrevista com representante da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) realizada em 3 de agosto de 2018.

¹³ Entrevista com representante da Universidade Federal de Goiás (UFG) realizada em 5 de julho de 2018.

Como mostram os dados, mesmo após a publicação da Portaria Normativa 13/2016 e sua interpretação por muitos programas e universidades como um requisito obrigatório, até janeiro de 2018 apenas 18% de todos os programas de pós-graduação acadêmicos de universidades públicas implementaram alguma forma de ação afirmativa em seus processos seletivos. Além disso, embora a portaria tenha resultado em um aumento súbito de programas com ação afirmativa, desde 2002 vários programas já vinham passando por um processo de mudança.

Os dados também indicam que as mudanças institucionais mais profundas - a modificação dos critérios de admissão - são resultado de processos endógenos e incrementais, nos quais os atores favoráveis às ações afirmativas foram capazes de introduzir modificações. Por exemplo, em 2012, o Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional (PPGAS-MN) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) se tornou referência ao aprovar ações afirmativas para pós-graduação. A política foi instituída em razão de demandas de alunos de pós-graduação em razão da baixa presença de estudantes negros e indígenas no programa. Apesar da primeira proposta ter sido apresentada em 2007 à coordenação do programa, a política passou por diversas modificações e apenas foi aprovada pelo colegiado em 2012¹⁴. Trata-se de uma política interna que contou com a participação de discentes, docentes e especialistas e que resultou na alteração dos critérios e dos procedimentos para seleção dos estudantes de mestrado e doutorado do PPGAS-MN, de modo a possibilitar o acesso de grupos historicamente excluídos: negros (pretos e pardos) e indígenas.

Portanto, o modelo de choque exógeno não parece ser o único apropriado para explicar as ações afirmativas dos cursos de pós-graduação. Como Thelen aponta (2003, p. 209), tal modelo não considera que alguns arranjos institucionais são mais resistentes à mudança mesmo diante de choques externos e, por isso, a maioria das formas de mudança institucional ocorre na ausência de momentos críticos, de modo que, em muitos contextos, os mecanismos endógenos são mais influentes do que os decorrentes de choques exógenos. Esse parece ser um caso das ações afirmativas para programas de pós-graduação no Brasil.

Diante disso, é necessário utilizar um modelo que compreenda uma teoria sistemática de mudança institucional e que complemente as análises de equilíbrio pontuado

¹⁴ Resolução 6/2012. Disponível em: http://www.ppgasmn-ufRJ.com/uploads/2/7/2/8/27281669/resolucao_6_2012_acao_afirmativa_1_.pdf

e *path dependence* com mecanismos que captem a lógica da evolução e da mudança institucional, como o modelo desenvolvido por Thelen (2003). 2009) e outros (Streeck, Thelen, 2005; Mahoney, Thelen, 2010).

Tipos de mudança

O objetivo desta pesquisa é identificar os diferentes tipos de mudança que ocorrem nos programas de pós-graduação e seus processos seletivos por meio da criação de ações afirmativas. Para tanto, é importante não somente classificar os tipos de mudança, mas também desenvolver análises capazes de identificar as fontes de mudança e quais características das instituições permitiram que os atores fizessem tais modificações. Também é necessário compreender os papéis desempenhados pelos apoiadores e contestadores institucionais dentro de cada tipo de mudança, a fim de explicar por que e como um tipo de mudança ocorre em detrimento do outro.

Na maioria dos programas que adotaram ações afirmativas, as cotas não excluem as fases tradicionais dos processos de admissão, tais como realização de provas de proficiência em idiomas estrangeiros, provas dissertativas, entrevistas, apresentação de projetos de pesquisa, avaliação de currículos e publicações, entre outras.

No entanto, se essas políticas visam, em última instância, incluir indivíduos de grupos desfavorecidos, alguns desses procedimentos tradicionais têm um alto potencial de exclusão e podem afetar a eficácia das políticas. Argumenta-se que os estudantes pobres ou indígenas são comumente eliminados nos estágios iniciais dos processos seletivos, especialmente devido à exigência de proficiência em idiomas estrangeiros. Santos (2010) aborda essa questão ao discutir o processo de criação da área de concentração em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da USP e a aplicação de cotas. No processo seletivo do programa, a primeira etapa consiste em um teste de proficiência em línguas estrangeiras e é eliminatória. O autor exemplifica que no primeiro processo de seleção após a criação da área de concentração e das cotas, 61 alunos se candidataram às vagas reservadas, mas apenas 4 obtiveram aprovação no teste de idioma. Esse cenário resultou no questionamento do processo de seleção perante o Ministério Público do Estado de São Paulo e a abertura de uma investigação, na qual o Ministério Público recomendou a redução na nota mínima para aprovação no teste de proficiência em língua estrangeira como forma de viabilizar o preenchimento das vagas.

Além disso, existem propostas que apontam que as barreiras ao acesso dos negros não seriam removidas apenas por meio da criação de vagas reservadas e que outras medidas teriam que ser adotadas, como, por exemplo, a redução nas notas de corte. No caso dos povos indígenas, as propostas apresentadas têm argumentado a importância de considerar as especificidades do processo de educação e escolarização intercultural indígena e o fato de que esses povos são sistematicamente submetidos a processos de invisibilização e possuem demandas e necessidades diferentes de estudantes negros e outros (De Fiori et al., 2017).

Os dados coletados mostram que existem programas que consideraram as barreiras enfrentadas pelos vários grupos no acesso a cursos de pós-graduação ao formular políticas afirmativas, tais como a redução das notas de corte, a isenção dos candidatos indígenas de testes de idiomas estrangeiros, a aplicação de novos critérios para comprovação de proficiência em língua estrangeira para todos os candidatos, entre outros.

Portanto, é importante entender que tipos de mudança foram promovidos pela criação de ações afirmativas nos processos seletivos dos programas de pós-graduação.

Com base nos estudos desenvolvidos por Streeck e Thelen (2005), Mahoney e Thelen (2010) identificam a existência de quatro tipos de mudança institucional com base no *locus* de transformação: substituição (*displacement*), camadas (*layering*), deslocamento (*drift*) e conversão (*conversion*). Percebe-se a presença de duas formas principais de mudança institucional nos programas de pós-graduação: a substituição e as camadas.

Substituição (Displacement)

A substituição ocorre quando as regras e práticas antigas são removidas e substituídas por novos modelos previamente desconhecidos ou ignorados (Streeck, Thelen, 2005, pp. 19-22, Mahoney, Thelen, 2010, p.15). Segundo os autores, esse tipo de mudança pode ser abrupta e implicar em uma mudança súbita com o colapso das instituições e sua substituição por novas regras, ou ser um processo lento e gradual, quando novas regras são introduzidas e competem com regras mais antigas.

Nas ações afirmativas para pós-graduação, essa modalidade se manifesta em casos em que o processo de seleção tradicional é majoritária ou totalmente modificado para se adequar às necessidades e barreiras enfrentadas por certos grupos, como os indígenas. Ou seja, não se trata apenas da reserva de vagas para estudantes de determinados grupos, mas

da alteração de diversas regras e critérios do processo de seleção com o objetivo de torná-lo mais inclusivo.

Foram considerados processos de substituição os casos em que os programas de pós-graduação alteraram de mais de 80% dos critérios de admissão em prol de determinados grupos. Para tanto, os editais de seleção foram analisados e as modificações realizadas em cada etapa do processo seletivo foram codificadas conforme quadro abaixo.

Quadro 1 – Etapas do processo seletivo e tipos de mudança

Houve mudança?	Em qual etapa?	Qual mudança?
Sim Não Não aplicável	Distribuição das vagas	Vagas regulares reservadas Vagas suplementares reservadas
	Edital de seleção	Único Específico para determinados grupos
	Nota de corte	Reduzida para determinados grupos
	Prova escrita	Grupos isentos Nota de corte reduzida
	Prova oral	Grupos isentos Nota de corte reduzida
	Entrevista	Grupos isentos Nota de corte reduzida
	Proficiência em idioma estrangeiro	Grupos isentos Nota de corte reduzida Prazo maior para todos Prazo maior para optantes Curso instrumental para optantes reprovados na 1ª tentativa. Em caso de reprovação, é possível fazer mais uma prova. Etapa classificatória. Idioma não é requisito de ingresso e é comprovado posteriormente.
	Avaliação de currículo	Todos - Eliminatória Todos – Classificatória Dispensa
	Projeto de pesquisa	Grupos isentos Proposta de pesquisa Carta de intenções
	Arguição de projeto de pesquisa	Todos - Eliminatória Todos – Classificatória Dispensa
	Distribuição das bolsas de estudos	Classificação no processo seletivo Prioridade para optantes ou grupos específicos
Carta de Recomendação	Todos - Eliminatória Todos – Classificatória Dispensa	

Os programas de pós-graduação em antropologia social do Museu Nacional da UFRJ e da USP são exemplos de casos de substituição, visto que alteraram mais de 90% de seus processos seletivos para candidatos negros e indígenas, incluindo o

estabelecimento de um percentual de vagas reservadas para pretos e pardos e a redução da nota de corte¹⁵ destes candidatos em etapas do processo de seleção, bem como a criação de um processo seletivo com regras diferenciadas para os indígenas.

No caso do PPGAS-MN/UFRJ, a primeira proposta de ação afirmativa elaborada pelo coletivo de alunos e apresentada à coordenação do programa em 2007 explicitava os motivos pelos quais os candidatos deixavam de ingressar no programa¹⁶ e ressaltava que as barreiras ao acesso de negros no programa não seriam removidas apenas com a criação do adicional de vagas, sendo necessário adotar outras medidas, tais como a redução da nota de corte. A proposta poderia ter sido recebida pela coordenação e arquivada por causa do não reconhecimento do problema (o baixo número de negros e indígenas entre discentes e docentes) como relevante. No entanto, ocorreu um processo efetivo de formulação de políticas entre 2007 e 2012, caracterizado pela discussão da proposta original e possíveis alternativas até a definição da proposta final. A proposta foi objeto de um longo processo de discussão que contou com a participação de um grande número de atores com diferentes papéis, opiniões e perspectivas¹⁷. A resolução aprovada pelo colegiado do programa estabelece que o programa oferecerá anualmente (a) um percentual adicional de vagas (mínimo de 20%) que será reservado aos candidatos negros optantes, os quais terão uma nota de corte menor (de 5 pontos¹⁸) em todas as etapas e (b) vagas adicionais reservadas aos indígenas (cujo número será estipulado conforme a demanda¹⁹) e cujos optantes serão submetidos a um processo de admissão diferenciado, no qual não há provas de conhecimentos específicos, nem a tradução de textos em língua estrangeira (Venturini, 2017b).

Já o Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de Brasília (UnB) também realiza um processo seletivo separado para candidatos indígenas, mas, diferentemente do PPGAS-MN, os optantes são submetidos a uma prova oral e a uma

¹⁵ Nota de corte se refere à nota mínima que um(a) candidato(a) deve atingir para ser aprovado para a próxima fase do processo seletivo ou a nota geral para aprovação no processo.

¹⁶ Os dois motivos eram: (a) o candidato era aprovado com nota superior a 7 (sete) nas três primeiras fases eliminatórias, mas não obtinha classificação suficiente para ser admitido; ou (b) o candidato não obtinha a nota mínima (sete) para aprovação em qualquer uma das fases e era reprovado na seleção.

¹⁷ A proposta foi discutida em encontros entre alunos e corpo docente, em seminários com especialistas em ação afirmativa, com representantes de movimentos sociais e com estudantes negros e indígenas de cursos de graduação e pós-graduação.

¹⁸ Para os candidatos não-optantes, a nota de corte é 7.

¹⁹ A Resolução estabelece que deverá ser respeitado o mínimo de uma vaga para o mestrado e uma vaga para o doutorado em cada processo seletivo.

prova de interpretação de compreensão de textos em língua inglesa de caráter classificatório, sendo possível realizar uma nova prova em caso de não aprovação na primeira tentativa.

Além de processos seletivos específicos para candidatos indígenas, há programas que também aplicam tais medidas a candidatos com deficiência. O Programa de Pós-Graduação em Linguística (PPGL) da Universidade de Brasília (UnB) oferece 6 vagas para candidatos surdos, os quais realizam provas em libras e possuem maior tempo para conclusão das provas em libras e escritas razão da surdez. Apesar de um alto percentual de programas terem criado cotas para pessoas com deficiência, a inclusão desse grupo não se limita à adaptação das provas e à consideração das dificuldades de comunicação e deslocamento dos candidatos durante o processo seletivo, sendo necessário pensar na efetiva recepção desses grupos na universidade, como a criação de condições de acessibilidade em edificações (banheiros adaptados, rampas, elevadores etc.), ferramentas tecnológicas e de comunicação (como impressoras em braile, profissionais treinados em Língua Brasileira de Sinais etc.) e treinamento de pessoal para a recepção desses indivíduos.

Camadas (Layering)

O processo de camadas ocorre por meio de um processo de crescimento diferenciado (Streeck, Thelen, 2005, p. 23), no qual pequenas modificações são introduzidas e coexistem com práticas antigas (Mahoney, Thelen, 2010, p.15). Diferentemente da substituição, o processo de *layering* não envolve a criação de regras e instituições totalmente novas, mas está relacionado à ocorrência de alterações, revisões e acréscimos às regras existentes. Mahoney e Thelen (2010, p. 17) entendem que as camadas podem resultar em mudanças substanciais se as emendas alterarem a lógica das instituições de “comprometer a reprodução estável do 'núcleo' original” e dão o exemplo de “adicionar uma opção de ‘voucher’ a um sistema escolar existente, mantendo intactas outras características” e como isso pode resultar em mudanças na estrutura e no financiamento das escolas.

Nas ações afirmativas para cursos de pós-graduação, essa modalidade se manifesta em casos em que o processo de seleção tradicional não é completamente modificado para

se adequar a certos grupos, mas é mantido e coexiste com novas regras de natureza inclusiva. Assim como nos casos de substituição, os editais de seleção foram analisados e as modificações realizadas em cada etapa do processo seletivo foram codificadas conforme o Quadro 1.

Como dito anteriormente, o choque exógeno (Portaria Normativa 13/2016) resultou em um aumento no número de programas com vagas regulares ou suplementares reservadas. Todavia, na maior parte dos casos não houve mudança nos critérios tradicionais de admissão e os optantes pelas ações afirmativas são submetidos às mesmas etapas e regras dos demais candidatos.

Nas 11 universidades que aprovaram ações afirmativas para todos os seus programas de pós-graduação, há 4 em que os candidatos optantes pela ação afirmativa estão sujeitos às mesmas regras e critérios dos demais candidatos, e os programas não são autorizados a criar regras que diferenciem as notas mínimas exigidas dos candidatos optantes e não-optantes. De acordo com o representante da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS):

Mas, nós, na pós-graduação produzimos uma política em que nós consideramos fundamentalmente o mérito no processo seletivo, entendeu? [...]. É como nós vamos selecionar os candidatos negros, índios e etc. E o entendimento foi que para o estudante entrar na pós-graduação ele tem que ter manifesto, tem que ter sido aprovado no processo seletivo. E nós não realizamos o processo seletivo em separado. Nós não fazemos um processo seletivo para negros, não fazemos um processo seletivo para índios. Eles participam do processo seletivo, é, junto com os demais [...].²⁰

Em outras universidades, os programas de pós-graduação têm autonomia para definir seus critérios de seleção, e seria possível, em um primeiro momento, estabelecer notas de corte diferentes. Há programas em que todas as etapas do processo seletivo permanecem iguais, mas para serem aprovados os optantes pelas ações afirmativas devem atingir uma nota mínima menor do que a dos candidatos não-optantes, como, por exemplo, os programas de Ciência Econômica e Desenvolvimento Econômico da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), História Social da UFRJ, entre outros.

²⁰ Entrevista com representante da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) realizada em 6 de julho de 2018.

Além da questão das notas mínimas nos processos de seleção, existem programas que estabeleceram outras medidas relacionadas a uma das barreiras à inclusão de grupos vulneráveis em cursos de pós-graduação: a prova de proficiência em línguas estrangeiras. A importância da proficiência em línguas estrangeiras e sua comprovação no processo de admissão é evidenciada pelo fato de grande parte da literatura ser escrita em línguas estrangeiras, principalmente em inglês, e pelo fato de muitos livros e trabalhos ainda não terem sido traduzidos. Assim, a proficiência em idiomas estrangeiros seria importante para o tipo de literatura com a qual os alunos têm contato, para sua participação em conferências e congressos internacionais e para publicação em revistas estrangeiras. Dentre as medidas inclusivas encontradas na pesquisa que se aplicam a todos os candidatos (optantes ou não pela ação afirmativa), destacam-se: a concessão de um prazo mais longo para que todos os candidatos aprovados possam comprovar a proficiência em línguas estrangeiras; a possibilidade de realizar um novo teste após um certo intervalo de tempo; e a aprovação no teste de idioma sendo considerada um critério classificatório e não eliminatório.

O Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de São Paulo (USP) é um dos exemplos em que os candidatos - optando ou não por ação afirmativa - têm prazo maior para comprovar a proficiência em língua estrangeira. De acordo com o edital de seleção, os alunos inscritos devem passar no exame de proficiência em língua estrangeira até a data de sua inscrição no exame de qualificação, o que geralmente ocorre no meio do segundo ano do curso. Nos programas de Ciência Econômica e de Desenvolvimento Econômico da Unicamp, por sua vez, a comprovação da proficiência é um requisito apenas para a defesa da dissertação ou tese, o que permite que os alunos aprendam o idioma ou se aperfeiçoem durante o mestrado e/ou doutorado.

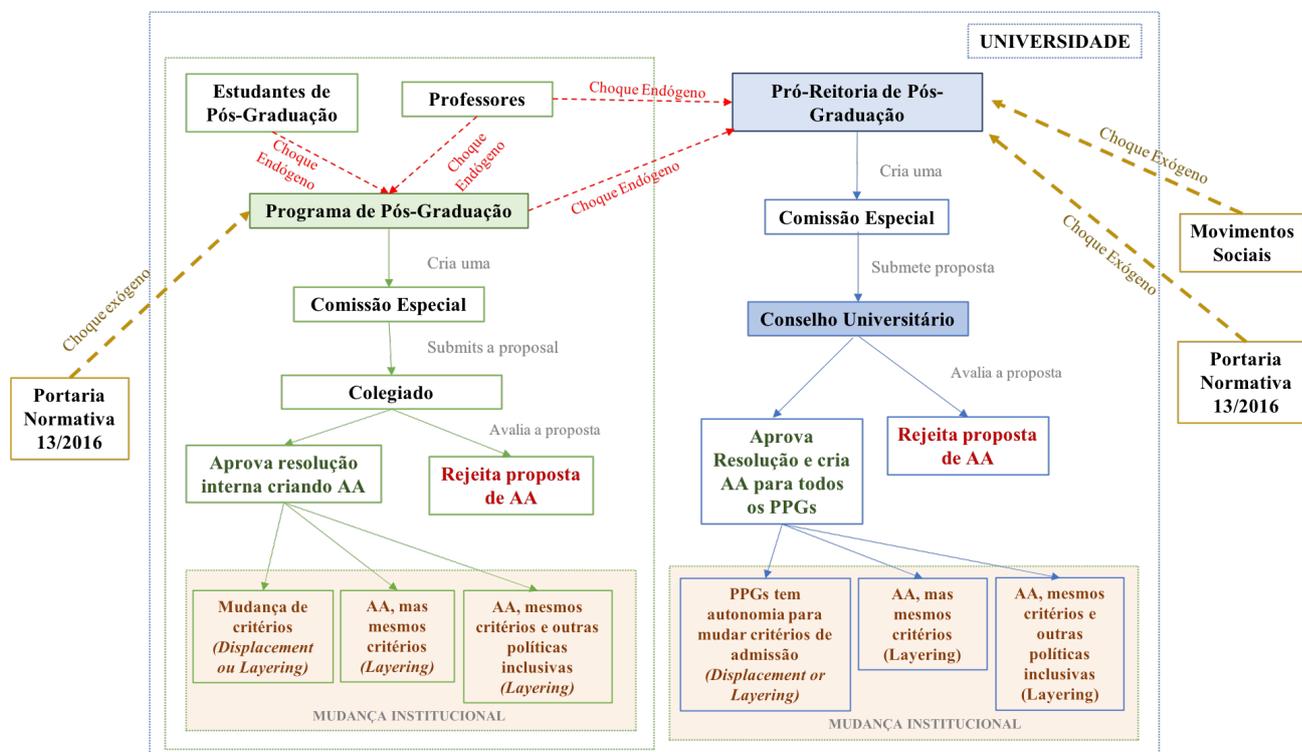
Vale ressaltar também iniciativas que oferecem cursos instrumentais em línguas estrangeiras para candidatos que optam por ações afirmativas e que não passaram no primeiro teste de proficiência, como o programa de pós-graduação em Sociologia da UnB. De acordo com o edital, se o candidato optante pela ação afirmativa não passar no primeiro exame, o programa oferecerá gratuitamente um curso instrumental de língua estrangeira, que será realizado entre o primeiro e o segundo teste.

Por fim, além de ajustes nos processos de seleção, alguns programas têm se preocupado em criar medidas voltadas à permanência dos beneficiários, como regras estabelecendo que os alunos aprovados e optantes por ações afirmativas terão prioridade na obtenção das bolsas disponíveis. A criação de políticas de permanência é fundamental

para garantir a efetividade de políticas que busquem aumentar o acesso de grupos socialmente vulneráveis, como indígenas, quilombolas e estudantes de baixa condição socioeconômica. Ao discutir a política aprovada pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, Mário Augusto Medeiros da Silva (2016, p.177) aponta que alguns cotistas são oriundos de outras instituições e localidades do país, sendo necessário pensar não apenas em bolsas de estudo, mas também em políticas de moradia estudantil. Assim, políticas de permanência, como bolsas de estudos, moradia estudantil e alimentação em restaurantes universitários, também podem incentivar um maior fluxo de estudantes entre as diferentes regiões do país, ampliando não apenas a diversidade social e étnico-racial, mas também a regional.

Entretanto, a criação de políticas de permanência tem sido mencionada como um desafio pelos atores envolvidos na formulação de políticas afirmativas nos cursos de pós-graduação, especialmente em um cenário de crise econômica e redução dos recursos destinados a bolsas e financiamento de pesquisa em geral.

Figura 1 - Quadro de mudança institucional em programas de pós-graduação e universidades



Fonte: Elaboração própria.

O que explica cada tipo de mudança?

Os dados coletados indicam que a maioria das universidades públicas e programas de pós-graduação passou por processos de mudança de camadas (*layering*) e que há poucos casos de substituição (*displacement*) e alteração completa dos processos de seleção devido às barreiras enfrentadas por determinados grupos. Mas por que?

Como Thelen (1999, p. 397) aponta, as instituições se fundamentam em um conjunto de bases ideacionais e materiais que abrem ou não possibilidades de mudança. No caso das ações afirmativas para cursos de pós-graduação, a redução das notas de corte ou a aplicação de critérios diferentes a grupos específicos de candidatos nos processos de admissão é, muitas vezes, vista como contrária aos ideais do mérito e da excelência acadêmica. Em 7 de setembro de 2013, o jornal O Estado de São Paulo (*Estadão*) publicou um editorial criticando as cotas para pós-graduação sob o argumento de que a reserva de vagas nesse nível educacional relativiza o princípio da competência (mérito) e resultaria na perda de eficiência dos cursos. Ou seja, na visão do jornal, as cotas permitiriam a entrada de pessoas não qualificadas devido a um relaxamento dos critérios de mérito. Argumentos como o do jornal partem da ideia de que o mérito dos candidatos é medido pelo seu desempenho nos exames de admissão. Assim, o candidato que merece ser admitido é aquele que obtém as pontuações mais altas. No entanto, o ingresso em cursos de pós-graduação no Brasil não é feito por meio de processos objetivos e impessoais como os dos cursos de graduação e os processos são considerados por alguns autores um sistema de preferências (Carvalho, 2003; Medeiros et al., 2017). Maher e Tetreault (2007) argumentam que a excelência não é necessariamente uma marca de qualidade, mas sim uma marca de privilégio, já que as elites que controlam as normas da academia usam seu poder para manter novos grupos fora desse ambiente por meio de barreiras sutis à entrada. Lani Guinier (2015) considera essencial que as discussões sobre ação afirmativa abordem a injustiça do sistema de mérito. Segundo a autora, o sucesso acadêmico de um indivíduo é altamente dependente de sua raça e condição socioeconômica e que as elites não reconhecem que os privilégios são transmitidos de forma hereditária e que suas conquistas não dependem exclusivamente do mérito individual (Guinier, 2015). Portanto, a alteração dos processos de admissão dos cursos de pós-graduação para ampliar a entrada de grupos historicamente excluídos passa também por uma revisão do conceito de mérito e pelo reconhecimento de que as seleções não são puramente objetivas e impessoais.

Em várias das entrevistas, os atores mencionaram que a criação de ações afirmativas deve envolver a "manutenção do mérito acadêmico". Segundo representante da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG):

Muita gente falou isso, que a pós-graduação é cobrada por isso e ela só se sustenta com base em metas acadêmicas. [...] E nós fizemos o destaque: nós não abriremos mão do mérito. Ou seja, não temos nenhuma questão na nossa política que permita que um programa faça provas diferentes para candidatos de ampla concorrência e candidatos de cotas. O que existe é uma reserva de vagas para negros no edital regular que a gente faz e fizemos um edital a parte, com vagas suplementares, para candidatos indígenas e com para candidatos com deficiência que preveem provas com condições especiais, mas se o curso faz uma prova, pede projeto e analisa currículo, ele vai fazer isso para todos os candidatos e vai ter que fazer os 60% da nota, se não ele não é aprovado no processo. Essa foi a garantia de preservação do mérito acadêmico.²¹

Além disso, os dados e informações coletados até o momento demonstram que um dos pontos mais debatidos sobre as ações afirmativas para os cursos de pós-graduação é a preocupação com a excelência acadêmica dos programas. No caso das políticas implementadas pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Unicamp e pelo programa de Antropologia Social da USP, foram levantadas objeções quanto a uma possível redução na qualidade e excelência do programa devido à criação de cotas (De Fiori et al., 2017; Silva, 2016, p. 170). Há preocupações quanto aos impactos que as ações afirmativas e a modificação de critérios de seleção podem gerar na qualidade dos programas e consequente avaliação da CAPES (De Fiori et al., 2017, p.57).

Assim, vários entrevistados apontaram que a modificação dos critérios de admissão provavelmente seria contrária a tais argumentos de mérito e excelência acadêmica, o que levaria à rejeição da política pelos programas e universidades. Portanto, alguns entrevistados apontaram que a melhor estratégia disponível no momento de formulação da política era promover a mudança em camadas. Em outras palavras, a estratégia mais adequada seria aprovar as cotas ou vagas adicionais e manter os critérios e regras existentes, para que a questão fosse amadurecida e, no futuro, fosse possível discutir mudanças mais substanciais. Segundo o representante da Universidade Federal de Goiás (UFG):

A ideia era que era melhor avançar dessa forma do que entrar em uma discussão que poderia ter mais resistência com relação à questão do mérito e de qualidade e

²¹ Entrevista com representante da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) realizada em 21 de junho de 2018.

de tudo. De que está criando privilégio, né? [...] Então, a gente criou uma norma geral que valia para todo mundo e que talvez não seja ainda a ideal. Talvez não, não é a ideal, não é a melhor, mas é a possível.²²

Quem são os agentes por trás das mudanças?

Ao abordar questões de mudança institucional e os tipos de estratégias que geram mudanças, também surge a questão de quem são os agentes por trás das mudanças e por que eles se engajam em comportamentos que levam a mudanças. Mahoney e Thelen (2010) propõem uma estrutura que considera os agentes de mudança além da dicotomia entre vencedores e perdedores, bem como avalia estratégias em que os agentes mantêm as regras antigas no curto prazo, a fim de permitir mudanças mais substanciais a longo prazo. Como mencionado acima, os dados apontam para a existência desse tipo de estratégia em alguns dos programas de pós-graduação e universidades públicas que adotaram a ação afirmativa e realizaram mudanças do tipo camadas.

Os autores indicam a existência de quatro agentes básicos de mudança, que são definidos pela busca da preservação das regras existentes ou pela alteração das regras institucionais: insurgentes (*insurrectionaries*), simbioses (parasitas ou mutualistas), subversivos e oportunistas. Cada tipo de agente estaria associado a um modo particular de mudança institucional, bem como a uma estratégia preferencial específica para efetuar essa mudança, à medida que diferentes tipos de agentes de mudança emergem em diferentes contextos institucionais e promovem diferentes padrões de mudança.

Embora tenhamos verificado a ocorrência de dois tipos de mudança institucional, no caso da ação afirmativa para a pós-graduação, identificamos três tipos de agentes de mudança: os insurgentes, os subversivos e os oportunistas.

Segundo Mahoney e Thelen (2010), os insurgentes são atores que buscam conscientemente eliminar as instituições ou regras existentes e o fazem ativamente mobilizando-se contra o *status quo* institucional. Tais atores podem emergir como grupos de indivíduos que são prejudicados por múltiplas instituições que se reforçam mutuamente, ligando suas identidades e coordenando a ação coletiva. Esse tipo de agente também é amplamente teorizado e usado para explicar padrões abruptos de mudança, uma vez que eles podem conduzir a “momentos críticos” (*critical junctures*) e estão vinculados a

²² Entrevista com representante da Universidade Federal de Goiás (UFG) realizada em 23 de julho de 2018.

padrões de substituição (*displacement*) total. Além disso, os insurgentes visam uma mudança rápida, portanto, se a substituição ocorrer gradualmente, eles provavelmente não serão capazes de fazer as transformações tão rapidamente quanto gostariam.

Nas políticas em análise, os principais agentes insurgentes identificados foram os alunos que iniciaram discussões em seus programas de pós-graduação e apresentaram propostas que envolviam a mudança de processos tradicionais de admissão para incluir grupos historicamente excluídos. Vale ressaltar que, embora a literatura geralmente relacione tais agentes a mudanças abruptas, isso não ocorreu na política em análise e tais agentes estão presentes em processos de mudança lentos e graduais. Os programas de pós-graduação em antropologia social do Museu Nacional da UFRJ e da USP, por exemplo, alteraram completamente seus processos seletivos após longos processos internos de discussão. No caso do Museu Nacional, a política foi proposta em 2007 e só foi aprovada em 2012 (Venturini, 2017b). No caso da USP, a política começou a ser discutida em 2013 e só foi aprovada e implementada em 2017.

Os subversivos, por sua vez, são atores que procuram mover uma instituição, mas, ao perseguir esse objetivo, não violam as regras institucionais. Em vez disso, eles efetivamente disfarçam a extensão de sua preferência por mudanças institucionais, seguindo as expectativas institucionais e trabalhando dentro do sistema. Isto é, eles esperam pelo momento em que podem se mover ativamente em direção a uma posição de oposição. Enquanto aguardam, os subversivos podem incentivar a mudança institucional promovendo novas regras. Nesse sentido, os subversivos estão especialmente associados aos padrões de camadas (*layering*), nos quais novos elementos institucionais são enxertados nos antigos, gerando mudanças graduais que, a longo prazo, podem resultar em mudanças substantivas e substituição.

Nas políticas em análise, os principais agentes subversivos identificados foram os professores e reitores que iniciaram discussões em suas universidades ou programas de pós-graduação. Como mencionado acima, alguns entrevistados apontaram que optaram pela estratégia de promover a mudança de camadas por meio da aprovação das cotas ou a criação de vagas adicionais com a manutenção das regras existentes, a fim de discutir mudanças mais substanciais no futuro, uma vez que havia muita resistência à modificações mais estruturais em razão da importância do mérito acadêmico e da excelência acadêmica.

Finalmente, os oportunistas são atores que têm preferências ambíguas sobre a continuidade institucional. Eles não procuram ativamente preservar as instituições, mas

como se opor ao *status quo* institucional é caro, eles também não tentam mudar as regras. Em vez disso, os oportunistas exploram todas as possibilidades do sistema atual para alcançar seus objetivos. No caso em análise, identificamos casos em que alguns membros do corpo docente e da reitoria já eram a favor de ações afirmativas para programas de pós-graduação e viam a Portaria Normativa 13/2016 como uma oportunidade de convencer os departamentos a aprovar uma política para toda a universidade. A interpretação geral da portaria como obrigatória pelos tomadores de decisão abre espaço para os oportunistas implementarem políticas com as quais concordam, mas poderiam enfrentar uma oposição mais forte em um cenário diferente (Mahoney, Thelen, 2010, p. 4).

Considerações finais

O artigo analisa a transformação institucional dos programas de pós-graduação acadêmicos por meio da criação de ações afirmativas com base na tipologia desenvolvida por Thelen (2003; 2009) e outros (Streeck, Thelen, 2005; Mahoney, Thelen, 2010). Os dados coletados no *survey* e entrevistas em profundidade indicam que a edição da Portaria Normativa 13/2016 e sua interpretação por muitos programas e universidades como requisito obrigatório pode ser considerada um choque exógeno que induziu a criação de políticas afirmativas. No entanto, as principais mudanças institucionais resultam de processos endógenos e graduais, nos quais alguns atores foram capazes de introduzir modificações mais substantivas nos processos seletivos. Portanto, o modelo de choque exógeno não parece ser o único apropriado para explicar as transformações resultantes das políticas de ação afirmativa dos cursos de pós-graduação. No caso em análise, é importante considerar que alguns arranjos institucionais são mais resistentes à mudança mesmo diante de choques externos.

Com relação aos tipos de mudança, nota-se a presença de duas formas principais de mudança institucional nos programas de pós-graduação: substituição e camadas. A substituição ocorre nos casos em que o processo de seleção tradicional é amplamente modificado para se adequar a certos grupos, como, por exemplo, indígenas. A mudança por camadas ocorre em casos em que pequenas modificações são introduzidas nos processos tradicionais de admissão e coexistem com regras mais antigas.

Finalmente, são necessários estudos mais aprofundados para analisar as diferenças na intensidade de adesão a políticas e tipos de mudança nas várias áreas de conhecimento e regiões do país, bem como o grau de inclusão proporcionado por cada tipo de mudança.

Referências:

- ARTES, Amélia Cristina Abreu. Desigualdades de cor/raça e sexo entre pessoas que frequentam e titulados na pós-graduação brasileira. In: ARTES, Amélia; UNBEHAUM, Sandra; SILVERIO, Valter. (Org.). *Ações Afirmativas no Brasil: reflexões e desafios para a pós-graduação*. 1ed. São Paulo: Editora Cortez, 2016, v. 2, p. 19-59.
- BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press, 1993.
- _____. (1999). “Punctuated Equilibrium Theory: Explaining stability and change in American policymaking”. In: SABATIER, Paul A., ed. *Theories of the Policy Process*. 2nd ed. Boulder, Colorado: Westview Press, p. 155-187, 2007.
- BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 13, de 11 de maio de 2016b. Dispõe sobre a indução de Ações Afirmativas na Pós-Graduação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, n. 90, 12 maio 2016.
- BOWEN, William G.; BOK, Derek. *The Shape of the River: Long-term consequences of considering race in college and university admissions*. Princeton University Press: New Jersey, 2000.
- CAPOCCIA, Giovanni. Critical junctures and institutional change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, pp. 147-179.
- CARVALHO, José Jorge de. As ações afirmativas como resposta ao racismo acadêmico e seu impacto nas ciências sociais brasileiras. *Teoria & Pesquisa*, São Carlos, v. 42-43, p. 303-340, jan.-jul. 2003.
- CARVALHO, José Jorge de. *Inclusão Étnica e Racial: A Questão das Cotas no Ensino Superior*, Brasília, Attar, 2006.
- DE FIORI, Ana Letícia et al. O tempo e o vento: notas sobre a arte de burocratizar políticas de cotas na USP. *Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 60, n. 1, p. 55-83, maio, 2017.
- FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas. (orgs.) *Ação afirmativa e universidade: Experiências nacionais comparadas*. Brasília: Editora da UnB, 2006.
- FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica Toste; CAMPOS, Luiz Augusto. A ação afirmativa no ensino superior brasileiro. In: Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa; IESP-UERJ. *Levantamento das políticas de ação afirmativa* (Texto de discussão, n. 1). Rio de Janeiro: IESP-UERJ, p. 1-20, 2011.
- GROVES, R.M., FOWLER, F.J. Jr., COUPER, M.P., LEPKOWSKI, J.M., SINGER, E., & TOURANGEAU, R. *Survey Methodology, 2nd Edition*. New York: Wiley, 2009.
- GUINIER, Lani. *The tyranny of the meritocracy: democratizing higher education in America*. Boston: Beacon Press, 2015.

- HOCHSCHILD, Jennifer L. Affirmative Action as Culture War. In: POST, Robert; ROGIN, Michael (Eds.). *Race and Representation: Affirmative Action*, New York: Zone Books, 2008, pp. 347-352.
- HOCHSCHILD, J. L. *Conducting Intensive Interviews and Elite Interviews*. Workshop on Interdisciplinary Standards for Systematic Qualitative Research [Internet], 2009.
- KATZNELSON, Ira. Periodization and preferences: reflections on purposive action in comparative historical social science. In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, pp. 270–302, 2003.
- KENNEDY, R. *For Discrimination: Race, Affirmative Action, and the Law*. New York: Vintage Books, 2015.
- MAHER, Frances A.; TETREAULT, Mary Kay Thomson. *Privilege and diversity in the academy*. New York: Routledge, 2007.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen Ann. eds. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2010.
- MARTINS, Carlos Benedito. As origens pós-graduação nacional (1960-1980). *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 6, n. 13, p. 9-26, 2018.
- MOSLEY, Layna, ed., *Interview Research in Political Science*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2013.
- ORFIELD, Gary; KURLAENDER, Michal. *Diversity Challenged: Evidence on the Impact of Affirmative Action*. Cambridge/MA: Harvard Education Publishing Group, 2001.
- OSTROM, Elinor. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2005.
- PIERSON, Paul. Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes. *Studies in American Political Development*, 14 (Spring 2000), pp.72–92, 2000.
- RIBEIRO, Carlos Antonio Costa; SCHLEGEL, Rogério. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil: 1960 a 2010. In: ARRETCHE, Marta T. S., ed. *Trajetórias Das Desigualdades: Como O Brasil Mudou Nos Últimos Cinquenta Anos*. 1ª edição. São Paulo, SP: Centro de Estudos da Metrópole: Editora UNESP, 2015.
- RIO DE JANEIRO (Estado). Assembleia Legislativa. *Lei nº 6914*, de 06 de novembro de 2014. Rio de Janeiro, 2014.
- ROSEMBERG, Fúlvia. *Ação afirmativa na pós-graduação: o Programa Internacional de Bolsas da Fundação Ford na Fundação Carlos Chagas*. São Paulo: FCC, 2013. (Textos FCC, n. 36)
- SABBAGH, Daniel. *Equality and transparency: a strategic perspective on affirmative action in American law*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- SANTOS, J. T.. Pós-graduação em Direito e Ações Afirmativas no Brasil: uma experiência induzida. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 7, n. 14, São Luís/MA, 2010.
- SCHATTSCHNEIDER, E.E. *The semisovereign people*. Hinsdale, IL: Dryden Press, [1960] 1975.
- SCOTT, W.R. *Institutions and organizations*. 2nd edition. Thousand Oaks, CA: Sage, 2001.
- SILVA, Mário Augusto Medeiros da. Rumos e Desafios das políticas de ações afirmativas no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. In: ARTES, A., UNBEHAUM, S., SILVÉRIO, V. R. (orgs.) *Ações Afirmativas no Brasil: reflexões e desafios para a pós-graduação*. 01ed. São

- Paulo: Cortez Editora / Fundação Carlos Chagas, v. 02, 2016.
- STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: institutional change in advanced political economies. In: TREECK, W.; THELEN, K.(Ed.): *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford et al.: Univ. Press, 2005, pp. 1-39.
- THELEN, K. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science* Vol. 2:369-404, 1999.
- _____. How Institutionalism Evolves: Insights from Comparative Historical Analysis. In: J. MAHONEY and J. RUESCHEMEYER, (Eds). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge Uni. Press, 2003, pp. 208-240.
- _____. Institutional Change in Advanced Political Economies. *British Journal of Industrial Relations* 47: 3, September, 2009, pp. 471-498.
- UNBEHAUM, S.; LEÃO, I. V.; CARVALHO, C. M. Programas e áreas de concentração em direitos humanos no Brasil: o desenho de uma possível interdisciplinaridade. *RIDH - Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*, v. 2, n. 3, p. 35-53, jul./dez. 2014.
- VENTURINI, Anna Carolina. Ações afirmativas para pós-graduação: desenho e desafios da política pública. In: *Anais do 41º Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu, 2017a.
- _____. Formulação e implementação da ação afirmativa para pós-graduação do Museu Nacional. *Cadernos de Pesquisa* (Fundação Carlos Chagas. Impresso), v. 47, p. 1292-1313, 2017b.
- _____. *Ações afirmativas na pós-graduação*. Rio de Janeiro: GEMAA-IESP-UERJ, (Infográfico), 2017c.