



Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciência Política – IPOL
Bacharelado em Ciência Política

**POLÍTICA DE COTAS RACIAIS NAS UNIVERSIDADES
FEDERAIS BRASILEIRAS: ANÁLISE SOB O MODELO DE
DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Raquel Vasconcelos de Castro

Brasília

2023



Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciência Política – IPOL
Bacharelado em Ciência Política

Raquel Vasconcelos de Castro

POLÍTICA DE COTAS RACIAIS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS: ANÁLISE SOB O MODELO DE DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Monografia apresentada ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de
Brasília como parte dos requisitos para
obtenção do grau de Bacharel em Ciência
Política.

Orientador: Prof. Dr. Denilson Bandeira
Coelho

Brasília
2023

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

C355p	Castro, Raquel POLÍTICA DE COTAS RACIAIS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS; ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DE DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS / Raquel Castro; orientador Denilson Coelho. -- Brasília, 2023. 55 p. Monografia (Graduação - Ciência Política) -- Universidade de Brasília, 2023. 1. Difusão. 2. Políticas Públicas. 3. Agenda. 4. Cotas raciais. 5. Federalismo. I. Coelho, Denilson, orient. II. Título.
-------	---

RESUMO

O presente trabalho aborda a difusão de políticas sociais no Brasil, especificamente a adesão de política de cotas raciais em universidades federais pelo país antes da criação da Lei de Cotas. A ênfase recai na construção da agenda em torno de ações afirmativas no país, através da abordagem de conceitos importantes, modelos e do arranjo institucional que contribuem para uma análise a partir do modelo de difusão. O estudo foi conduzido a partir de revisão bibliográfica sistemática e coleta de dados. O trabalho busca entender abordagens clássicas de ação coordenada federativa, alinhamento político e ideológico baseado na aderência das universidades ao sistema de cotas raciais antes mesmo da Lei nº 12.711. Os resultados demonstraram que a ação coordenada do Estado foi fator importante para a adoção, por outro lado, refuta a ideia de alinhamento partidário e ideológico do governo vigente na época.

Palavras-chave: difusão; políticas públicas; agenda; cotas raciais; universidades federais; federalismo.

ABSTRACT

This study aims the diffusion of social policies in Brazil, specifically the adherence to the policy of racial quotas in federal universities throughout the country before the creation of the Quota Law. The emphasis is on building an agenda around affirmative action in the country, through the approach of important concepts, models and the institutional arrangement of the country that contribute to an analysis based on the diffusion model. The study was conducted based on a systematic literature review and data collection. The work seeks to understand classic approaches of coordinated federative action, political and ideological alignment since universities adhered to the racial quota system even before Law nº 12.711. The results showed that the coordinated action of the State was an important factor for adoption, on the other hand, it refutes the idea of party and ideological alignment of the current government at the time.

Keywords: diffusion; public policy; agenda; racial quotas; federal universities; federalism.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 POLÍTICAS PÚBLICAS	10
3 MARCOS TEÓRICOS	11
4 MODELOS DE FORMULAÇÃO.....	14
4.1 Tipologia de Lowi	14
4.2 Modelo de Múltiplos Fluxos.....	16
4.3 Ciclo de políticas públicas	20
5 UMA BREVE CONSTEXTUALIZAÇÃO DO FEDERALISMO NO BRASIL. 29	
6 DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	34
7 POLÍTICA DE COTAS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS.....	39
7.1 A construção da agenda de ações afirmativas educacionais no Brasil	39
7.2 Origem da Lei de Cotas – Lei nº 12.711/2012	41
8 METODOLOGIA.....	44
8.1 Hipóteses.....	44
9 APLICAÇÃO DO MODELO DE DIFUSÃO E RESULTADOS	46
10 CONCLUSÃO.....	50
REFERÊNCIAS.....	52

1 INTRODUÇÃO

O acesso à educação superior no Brasil sempre foi precário para as populações mais vulneráveis economicamente e socialmente, dentre elas, pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência, no entanto, nas últimas décadas houve um processo de adoção de ações afirmativas nas universidades federais brasileiras que ampliou o acesso desses grupos vulneráveis ao ensino superior. A ação afirmativa é conceituada como “qualquer programa ou iniciativa, pública ou privada, que vise conferir recursos ou direitos especiais a membros de um grupo social específico, para um bem coletivo” (FERES, *et al.* 2018 *apud* VENTURINI, 2022).

O reconhecimento da necessidade de democratizar o acesso ao ensino superior brasileiro pode ser articulado com movimentos sociais que buscavam mais igualdade e mecanismos que proovessem a equidade de acesso a bens e serviços (MOEHLECKE, 2004), assim como pode ter tido influência de experiências estrangeiras, como o caso da Índia, país com ações afirmativas mais antigas que se tornaram oficiais em 1947, e o caso dos Estados Unidos, onde o debate se acalorou no auge do movimento pelos direitos civis em meados dos anos 60. Por mais que desde o início da década de 80 as cotas sejam estritamente proibidas nos EUA, a literatura de difusão de políticas públicas argumenta e considera a influência que políticas vigentes em outros lugares podem ter sobre a implementação ou não de um novo programa político. Trata-se de um processo em que se extrai as lições e aprendizados (ROSE, 1991 *apud* VENTURINI, 2022); isto posto, a difusão de políticas não é somente um processo automático de cópias, mas – afetada por fatores sociais, regionais, institucionais e estruturais – o aprimoramento de um programa. É de conhecimento que o modelo de difusão de políticas públicas é uma base teórica pouco utilizada na ciência política, principalmente no que tange ao estudo de ações afirmativas no ensino superior no Brasil (VENTURINI, 2022), por outro lado, os trabalhos brasileiros realizados de variados temas reforçam o processo de mecanismos e variáveis que comprovam a relevância do modelo na adoção de políticas públicas (CÔELHO *et al.* 2016; CÔELHO, 2013; SEGATTO, 2018).

Portanto, respaldado pela base teórica argumentada nesse trabalho, a adoção do sistema de cotas pelas Instituições de Ensino Superior (IFES) antes da lei federal de cotas foi um processo de difusão a partir da implementação de uma lei estadual carioca que instituiu cotas para alunos da rede pública de ensino; mais adiante, houveram outras leis no estado que evoluíram a abrangência das cotas sociais para raciais na Universidade

Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e na Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), conseqüentemente, a UERJ e UENF foram as primeiras universidades estaduais a aderirem ao programa que engendrou a Lei federal nº 12.711, conhecida como Lei de Cotas, sancionada em 2012 no governo de Dilma Rouseff.

Antes de adotar a ação afirmativa, a Universidade de Brasília (UnB) – primeira universidade federal a adotar o sistema de cotas, em 2004 – tinha apenas 2% de graduandos negros, esse dado foi destaque na edição impressa do Jornal do Brasil em junho de 2003, desde então, esse número cresceu consideravelmente. De acordo com o Anuário Estatístico, em 2020 os alunos pretos e pardos somavam 47,8% dos graduandos.

As políticas de cotas foram passos importantes para mitigar as desigualdades sociais e o racismo institucional que o Brasil enfrenta, desde o pioneirismo carioca e o brasiliense, outras universidades públicas aderiram ao sistema de cotas antes da lei federal; aqui, o foco são as universidades federais, mas é relevante para a discussão e para nosso marco temporal saber que a difusão partiu de uma lei estadual, assim como a primeira implementação foi em uma instituição estadual (UERJ), se tratando de um processo *bottom up* de implementação.

Desse modo, o estudo de difusão para este caso é relevante, pois podemos perceber que, a princípio, foi um processo de iniciativas próprias das universidades como resposta a uma agenda política que tinha como uma de suas prioridades amenizar as desigualdades educacionais no ensino superior com o ingresso das classes mais vulneráveis às instituições públicas.

Essa agenda foi construída de forma crescente entre os governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio da Silva, a partir de movimentos nacionais e internacionais que visavam ações afirmativas, como protestos e marchas do movimento negro, seminários e declarações internacionais que provocaram constrangimentos e coerções aos atores políticos.

A fim de mensurar, mesmo que de maneira ínfima, a discussão a respeito de difusão de políticas públicas, essa pesquisa se propõe a identificar as condicionantes que influenciaram a adoção do sistema de cotas nas universidades federais antes da sanção da lei federal, uma vez que essas instituições respondem à União, diferentemente dos municípios que têm prerrogativas instituídas pela Constituição de Federal de 1988 para adotarem ou não um programa do governo central.

Esse trabalho se dividiu em dez seções, a segunda e a terceira tratam de uma introdução ao campo de estudo de políticas públicas e seus marcos teóricos; a quarta aborda os modelos de formulação de agenda, ciclo de políticas públicas e tipologia; a

quinta retrata uma breve contextualização do desenho institucional do país, o federalismo; a sexta conceitua o processo de difusão de políticas públicas; a sétima introduz e contextualiza a discussão sobre as políticas de cotas no Brasil; a oitava traz a metodologia usada, revisão bibliográfica e estudo de caso, bem como apresenta as hipóteses; a nona é a aplicação do modelo de difusão para nossa análise e os resultados das hipóteses; por fim, a décima seção é a conclusão desse trabalho que discute os principais achados e uma agenda futura de pesquisa.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Definir um conceito sobre políticas públicas é uma atividade desafiadora, tendo em vista seu caráter polissêmico constituído pela variedade de interpretações e contribuições de estudiosos sobre o tema. Sendo assim, não existe uma única ou melhor definição sobre o que de fato é uma política pública, mas marcos teóricos¹ que contribuíram para o entendimento desse campo de estudo da ciência política – considerados importantes para este trabalho.

A necessidade de se estudar e explicar cientificamente a escolha de determinadas ações empíricas do governo em resposta a demandas sociais, pressão e articulações políticas surgiu no século XX pós-guerra nos Estados Unidos². É o primeiro contato da política pública como uma área de conhecimento e disciplina acadêmica que não estabelece relação direta com os fundamentos teóricos sobre o papel do Estado, – governo – considerado o principal propulsor de políticas públicas (SOUZA, 2006), como aconteceu na Europa; a disciplina se desenvolveu nos anos 80 respaldada por perspectivas de análise diferentes da norte-americana (MULLER, 2005).

Aqui, iremos considerar que políticas públicas são ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas em resposta às demandas sociais (RUA, 1998).

¹ Os cientistas sociais norte-americanos Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton são considerados os “fundadores” do estudo das políticas públicas como área científica.

² DeLeon e Vogenbeck (2007) discorreram sobre como a ação pública, decorrente dos contextos políticos, econômicos e sociais que, emergiu após a primeira guerra mundial está associada à consolidação e desenvolvimento do campo do estudo das políticas públicas.

3 MARCOS TEÓRICOS

O vanguardista, Harold Laswell (1948), apresentou a expressão *policy analysis* e foi um dos primeiros autores que buscou estabelecer um diálogo entre as ações governamentais e o conhecimento científico e acadêmico em torno do tema, desenvolvendo um conjunto de etapas para orientar o estudo da análise: “informação” (recolhimento de dados); “iniciativa” (aprovação de medidas a serem tomadas); “prescrição” (formulação de medidas, normas e regras); “invocação” (justificação e especificação dos benefícios e das sanções); “aplicação” (concretização das medidas); “avaliação” (sucesso ou insucesso das decisões), e “cessação” (regras e instituições criadas no âmbito da política aprovada). A sua obra contribuiu para a estruturação do campo de análise das políticas públicas como uma ciência social aplicada e para lançar os fundamentos do que mais tarde virá a ser o modelo de análise das etapas do processo político (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017) da formulação de políticas públicas, sendo objeto de debate e reflexão.

Herbert Simon no final da década de 50, em 1957, desenvolveu um trabalho a partir de estudos dos processos decisórios em organizações, contribuindo com o conceito da racionalidade limitada dos decisores políticos (*policy makers*). Essa limitação é influenciada por fatores internos e externos, como situações que não foram previstas e recursos escassos, bem como informações reduzidas acerca da questão³. No entanto, essa racionalidade pode ser ampliada através de mecanismos de especialização dos indivíduos e das organizações (SIMON, 1983), através de um conjunto de regras e incentivos que ocasionem o enquadramento de comportamento dos atores envolvidos, que mitigue a discricionariedade dos esforços (SOUZA, 2006) e que maximalize os esforços e alternativas a serem tomados, através de uma análise extensiva e detalhada de cada alternativa - um pressuposto ingênuo de que as informações são precisas (RUA, 1998).

Crítico de Laswell e Simon, Charles Lindblom (1959) criou o modelo incrementalista ou *method of successive limited comparisons* (método de comparações sucessivas) que defende que o processo decisório envolve negociação e é construído passo a passo através de mudanças incrementais com base em políticas já existentes. O autor discorre que a política pública não é uma solução final, mas um processo de aproximações sucessivas aos objetivos pretendidos, que são reconsiderados e alterados a

³ Simon (1957) argumenta que a capacidade de se lidar com problemas de forma racional é limitada em decorrência da escassez de conhecimento, tempo e até mesmo os valores e interesses pessoais que norteiam o decisor político.

todo momento, e, se bem sucedida, é um passo que pode ser seguido e ajustado por outros tomadores de decisão.

O modelo incrementalista considera variáveis que os modelos racionais não dialogam, como as relações de poder, os processos eleitorais, o papel das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse/pressão. Lindblom (1959), além de criticar os modelos racionais, questiona a funcionalidade do modelo sequencial de análise, proposto por Laswell (1948), à luz do argumento de que fases sequenciais e ordenadas deliberadamente não são uma forma rigorosa de retratar o modo como funciona o processo político (LINDBLOM; WOODHOUSE, 1993 *apud* ARAÚJO *et al*, 2017). No entanto, seu modelo também apresenta problemas, já que é pouco compatível com mudanças e pode ter um viés conservador (RUA, 1998).

David Easton (1957) apresentou os conceitos de *outputs*, *inputs* e *withinputs* a fim de relacionar o processo político da formulação de políticas públicas com os contextos políticos, sociais e econômicos. O autor considera que os componentes do processo político não podem ser analisados de maneira isolada, já que as variáveis constituem um sistema que interagem a todo momento, neste sentido, só se pode perceber a ação das variáveis de maneira adequada quando se considera o todo.

A política pública (*output*), caracterizada como uma decisão política, é uma resposta aos *inputs* e *withinputs* – demandas, apoios e pressão do sistema externo e do próprio sistema político, respectivamente, que contribuem sobre o comportamento do sistema e o retroalimenta através de exigências, necessidades e problemas da sociedade.

Para Easton (1957), *inputs* e *withinputs* não são necessariamente problemas políticos a serem resolvidos, uma vez que existem condições que afetam diretamente a circunstância de certas demandas a se tornarem problemas políticos a serem resolvidos⁴.

Como aqui exposto, existem várias contribuições que norteiam os pesquisadores da área, no entanto, algumas definições são comumente mais aceitas que outras, como a de Laswell (1948) de que quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Tal como a de Thomas Dye (1984) de que uma política pública é “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”⁵.

⁴ Capella (2018) discorre que cada segmento social tem seus problemas a serem solucionados, no entanto, poucos ganham acesso ao debate público, seja na forma de aprovação de um projeto de lei, formulação de política pública ou destinação de orçamento.

⁵ Bachrach e Barataz (1962) publicaram artigo intitulado de *Two Faces of Power* que demonstra que a posição do governo de “não fazer nada” mediante um problema, pode ser considerado uma maneira de produzir políticas públicas.

As teorias aqui apresentadas como ideias pertinentes e inovadoras, mas que também têm suas falhas, apesar de distintas, apresentam uma característica em comum: são orientadas para os problemas públicos e sua resolução através de valores democráticos dos decisores políticos em se tomar ou não uma ação (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017). Essas correntes foram fundamentais para a criação de modelos que tentam explicar o funcionamento do ciclo de políticas públicas, tais como os modelos de Múltiplos Fluxos (KINGDOM, 2011), que discorrerei mais a frente, e Equilíbrio Pontuado ou Interrompido (BAUMGARTNER; JONES, 2007).

Analisar uma política pública sob a ótica de princípios de apenas uma corrente teórica é um caminho arriscado que corre o risco de trazer soluções simplistas para problemas complexos, sendo assim, a utilização de marcos teóricos e modelos não podem ser seguidos de maneira mecânica, é imprescindível entender que tais contribuições foram baseadas sob óticas e ambientes distintos, bem como é indispensável compreender a política pública como um conjunto de acontecimentos simultâneos que interagem e se modificam a todo momento.

4 MODELOS DE FORMULAÇÃO

A fim de explicar o processo de tomada de decisão, vários modelos analíticos e de tipologia foram criados. Aqui serão citados os principais e que contribuirão para a discussão de difusão de políticas públicas e para o estudo de caso apresentado, mais adiante, neste trabalho; tais como a tipologia de identificação de políticas públicas argumentada por Lowi (1964), o ciclo de políticas públicas e o modelo de múltiplos fluxos de Kingdom (2011).

4.1 Tipologia de Lowi

Theodore J. Lowi (1972) contrapõe Easton (1957) – que classificou os *outputs* (políticas públicas) como resposta para os *inputs* (demandas) – quando argumenta que as *policies* (políticas) determinam o *politics* (processo político) e não o contrário, como seu antecessor discorreu. Com esse argumento, Lowi (1964) deu luz ao impacto que as políticas públicas exercem na sociedade e sobre o processo político, admitindo um entendimento sistemático e um caráter classificatório que permite distinguir os tipos de *policies*, são elas: distributiva, redistributiva, regulatória e constitutiva.

Essas áreas de política ou atividade governamental constituem reais arenas de poder. Cada arena tende a desenvolver sua própria estrutura política característica, seu próprio processo político, suas próprias elites, e suas próprias relações de grupo. (LOWI, 1964, p. 689)

O teórico utilizou dois critérios para distinguir as políticas: o impacto da política na sociedade – reduzido e favorável a um pequeno grupo de pessoas ou ampliado e gerando benefícios a um grupo e prejuízos a outro grupo; e o espaço onde se desdobram as negociações em torno dos conflitos gerados pelas políticas públicas.

a) Distributiva

Esse tipo de política gera benefícios para um grupo específico e custos generalizados que re incidem sobre a sociedade; no entanto, as políticas distributivas ocorrem em arenas pouco conflituosas.

O nível baixo de conflito pode ser explicado pelo dilema da ação coletiva⁶ e acontece porque o benefício é para grupos pequenos - que têm um custo baixo de organização frente às vantagens que receberam do governo – facilitando a organização desses grupos em torno de seus interesses e demandas; o custo, então, é difundido pela sociedade – essa, teria um custo muito alto para se organizar e reivindicar algum interesse. Portanto, a política distributiva não gera muitos conflitos entre interesses concorrentes ou diferentes (CALDAS; LIMONTI; PERES, 2014).

Exemplos desse tipo são as políticas públicas de subsídios, incentivos fiscais e gratuidade de taxas para certos usuários.

b) Redistributivas

As políticas redistributivas envolvem segmentos abrangentes, são difusas e dificilmente são desagregadas, nesse aspecto, se assemelha com as políticas regulatórias; por ter essas características, é muito explícito qual o grupo que será beneficiado e o que arcará com os custos. Esse tipo, afeta categorias “opostas” facilmente identificadas – ricos e pobres, burgueses e proletários, grandes e pequenos – e favorece a arena do conflito, uma vez que envolve escolhas entre quem será favorecido em detrimento de outro setor (CALDAS; LIMONTI; PERES, 2014).

Exemplos são políticas de renda mínima para um segmento relacionado à criação ou aumento de imposto que recaia sobre outro setor.

c) Regulatórias

Políticas desse tipo têm impactos específicos e individualizados, assim como as políticas distributivas. As leis e regulamentos são feitos de forma generalizada que incide sobre a sociedade como um todo que altera os efeitos de custos para os atores envolvidos, assegurando direitos e deveres, bem como fiscalizam o cumprimento da lei.

A generalização desse tipo de política é em decorrência da política não ser uma resposta a uma demanda de um grupo em específico, mas sim, uma resposta a uma questão latente na sociedade, como políticas de regulamentação de serviços, código de trânsito e lei de diretrizes e bases da educação (LDB).

⁶ Em 1971, Mancur Olson escreveu sobre a lógica da ação coletiva.

d) Constitutiva

Esse tipo de política tem o objetivo de criar ou mudar a estrutura de governo, bem como as relações de poder. Encarregam-se de procedimentos, regras de disputa política e elaboração de políticas públicas; chamadas de *meta-políticas*, pois estão acima das outras políticas aqui referidas e adaptam a dinâmica em outras arenas (SECCHI, 2018).

Exemplos dessas políticas são as regras de distribuição de competência entre os três poderes e do sistema político eleitoral, de relações intergovernamentais e da participação da sociedade civil nas decisões políticas (SECCHI, 2018).

Para Lowi, ocorrem no congresso os processos decisórios sobre as políticas distributivas e regulatórias, enquanto as políticas redistributivas exigem processos mais complexos – e são altamente conflituosas – geralmente são elaboradas e implementadas pelo poder executivo (CALDAS; LIMONTI; PERES, 2014).

4.2 Modelo de Múltiplos Fluxos

John Kingdom (2011) engendrou o modelo analítico *Multiple Streams* (múltiplos fluxos) com o propósito de explicar como os problemas se transformam em problemas políticos através da captação de atenção da opinião pública e dos políticos, isto é, como entram na agenda política do governo. O autor tenta responder as seguintes perguntas: por que os decisores políticos prestam mais atenção em um problema em detrimento de outros? Como os decisores selecionam as soluções dentre um conjunto de alternativas?

Para responder às perguntas, Kingdom (2011) se orienta em três conceitos centrais: as *comunidades políticas*, constituídas por atores que influenciam o sistema político, isto é, parlamentares, burocratas, grupos de interesse, dentre outros; os *empreendedores políticos*, um tipo especial de atores que participam da mediação e dos processos de agendamento – a atuação dos empreendedores para o autor é fundamental, considerando que são indivíduos que dispõem de seus próprios recursos como tempo, dinheiro e/ou conhecimento especializado em favor de uma ideia. Esses atores podem estar tanto no governo quanto fora dele, pode ser um político, um burocrata, um assessor, um lobista, um jornalista e entre tantos agentes que podem influenciar o processo decisório.

O último conceito que guia o autor é a *janela de oportunidade*, que se abre quando três fluxos de variáveis convergem: dos *problemas*, das *soluções* e da *política*. Os três fluxos atuam de maneira autônoma no sistema, com regras próprias e sua convergência foi denominada *coupling*.

O *fluxo dos problemas* discorre sobre a percepção pública a respeito dos problemas. Para o teórico, os problemas são construções sociais estabelecidas por intermédio de atores sociais. Sendo assim, ele estabelece a distinção entre questões e problemas políticos, considera que uma questão – situação que é socialmente percebida – só se transforma em um problema público quando assim os políticos o fizerem, ou seja, quando reconhecem aquela questão como algo a ser resolvido com certa urgência. Considerando que os tomadores de decisão são expostos e confrontados o tempo todo com a disputa de interesses dos grupos de pressão, a emergência de resolução é condicionada a certos mecanismos que Kingdom (2011) exemplifica como *indicadores, eventos, crises, símbolos e feedback da ação política*, todavia, esses elementos não transformam espontaneamente uma questão em um problema.

A elaboração de argumentos e de narrativas sobre as causas dos problemas e suas respectivas soluções fazem parte das *comunidades políticas*, que integram a construção e diversidade de pontos de vista, que muitas vezes são concorrentes.

Caso a questão seja considerada como um problema político pelos agentes que tenham interesse em sua resolução, esses poderão articular um lugar na lista de prioridades de atuação (SECCHI, 2014). A formação da agenda política envolve atores políticos, burocratas, midiáticos, instituições, organizações e profissionais de *lobby* bem como consiste no conjunto de problemas, entendimentos sobre as causas, soluções que chamam atenção do público e de funcionários públicos. Sendo assim, o problema político é sempre uma escolha entre diversas outras questões apresentadas, ou seja, nem todo problema público é um problema político a ser resolvido. Para tal esforço, o problema público precisa ser considerado e receber atenção suficiente da sociedade (CAPELLA, 2018).

O *fluxo das soluções* refere-se ao conjunto de alternativas disponíveis geradas pelos integrantes das *comunidades políticas*, geralmente interessados em políticas públicas. O autor utiliza a metáfora da sopa primordial⁷ para explicar como as soluções são geradas no interior das comunidades – em um processo evolutivo de amadurecimento e consensos eventuais, as ideias surgem, se confrontam ou se conciliam de diversas

⁷ Utilizada na biologia, a teoria explica que a partir de um conjunto de moléculas que “flutuava em uma sopa” de matéria orgânica que quando exposto a determinados fatores externos deu origem à vida.

maneiras, isto é, se sobressaem ou desaparecem. Para o primeiro caso acontecer, necessita de um processo de convencimento por parte dos integrantes da comunidade. Kingdom (2011) pontua que as alternativas nem sempre aparecem em decorrência de um problema ou de sua percepção política, mas que, muitas vezes, as pessoas criam soluções e procuram problemas que se encaixem na alternativa (KINGDOM, 2011 *apud* CAPELLA, 2018).

Como exposto anteriormente que o fluxo dos problemas por si só não é o bastante para o agendamento político, o mesmo ocorre com o fluxo das soluções, apesar da importância que o autor confere ao campo das ideias.

Para que o agendamento ocorra, Kingdom (2011) elenca três variáveis que influenciam ou podem alterar o processo e fazem parte do terceiro fluxo: o *fluxo da política*.

A primeira variável é o sentimento nacional, onde há uma situação em que comova as pessoas de um determinado país a compartilharem percepções comuns entre si.

O sentimento nacional sofre mudanças no tempo, de uma forma perceptível, e estas mudanças têm importantes impactos nas agendas e nos resultados políticos. (KINGDOM, 2011, p. 146).

A segunda variável são as forças políticas, que diz respeito aos partidos políticos e grupos de interesse, o teórico discorre sobre a importância que esses atores refletem nas decisões políticas quando se trata de apontamentos ou caminhos possíveis a se seguir. É sabido que vivemos em uma sociedade complexa com grupos plurais e distintos que têm suas próprias demandas e interesses. Os coletivos tendem a se organizar e agirem conjuntamente afim de reivindicarem seus direitos; ao agir dessa maneira, exercem pressão sobre o poder público, desse modo, são conceituados como grupos de pressão (SANTOS, 2015). Contudo, nem todo grupo consegue se organizar de maneira eficaz e que provoque algum tipo de coerção sobre os atores públicos, por isso Kingdom enfatiza a importância dessas forças políticas estarem organizadas.

Por fim, a terceira variável que integra o fluxo da política são as mudanças governamentais que configuram as mudanças de ciclo político, bem como a reconfiguração de governos. Essa terceira variável é a mais propícia a ocorrer alterações na agenda política, tendo em vista que os governos possuem programas de governo, bem como pessoas em posições estratégicas que têm aspirações e percepções diferentes entre

si; aqui, o consenso é adquirido através de articulação política, coligações, barganha e processos negociais (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017).

Como já foi mencionado, os fluxos atuam de maneira autônoma e precisam convergir entre si para que haja a possibilidade de um problema se tornar um problema político, quando há o encontro desses fluxos abre-se uma *janela de oportunidade* que “proporciona aos defensores de uma determinada proposta uma possibilidade para fazer valer as suas ideias ou para determinar que a atenção política se centre nos seus problemas específicos” (KINGDOM, 2011).

Nesse momento, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, possibilitando que questões ascendam à agenda (CAPELLA, 2018, p. 43).

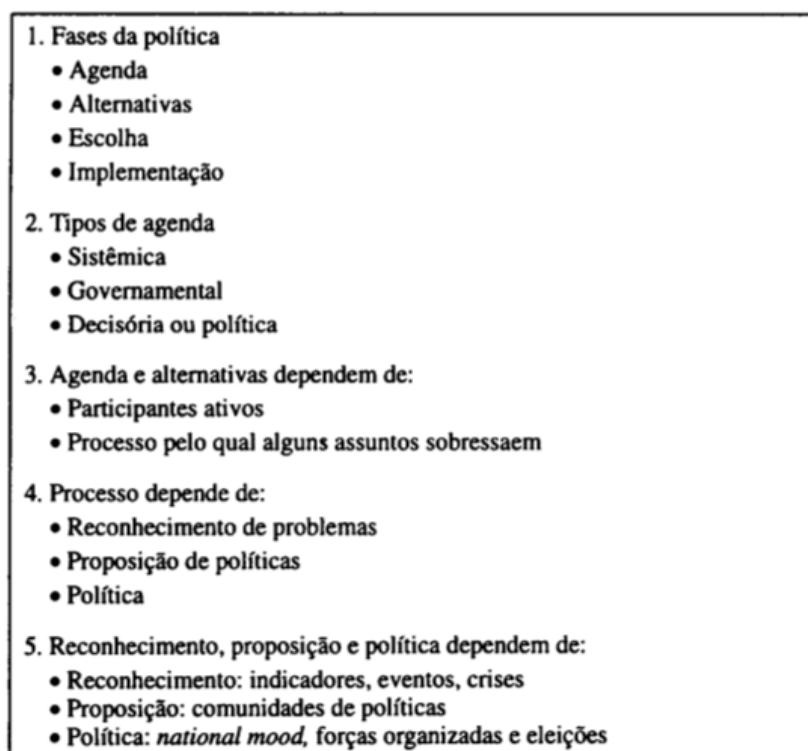
Esta convergência é impulsionada principalmente pelo fluxo dos problemas — quando um problema consegue captar a atenção política (na sequência do conhecimento e divulgação de indicadores, de resultados de ações políticas, ou da ocorrência de eventos ou crises) — e pelo fluxo da política — quando ocorrem mudanças governamentais, pressões públicas ou alterações do sentimento nacional. (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017, p. 22).

Segundo Ana Cláudia Capella (2018), a abertura dessas janelas de oportunidade pode ocorrer de maneira previsível, como no caso de mudanças de governo, ou imprevisível, como eventos súbitos, crises, entre outros que causem comoção na opinião pública e influenciem na percepção de uma questão. A acadêmica também fala sobre o caráter transitório das janelas, tendo em vista que um problema não é considerado como tal por muito tempo, se já foi resolvido, se houve mudança governamental, criação de novas oportunidades e outros fatores aqui já mencionados que instigam em uma tomada ou não de decisão; esses fatores influenciadores de um agendamento partem muito mais dos fluxos dos problemas e da política, considerando que o fluxo das soluções, em um primeiro momento, tem um efeito mais secundário, uma vez que, as alternativas surgem quando é aberta uma possibilidade para elas emergirem, enquanto isso não ocorre, elas se mantêm atualizadas nas comunidades políticas (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017).

O modelo impõe um papel importante para a atuação dos atores e o contexto onde estão inseridos, detalhando, ainda, dois conjuntos para os atores: visíveis e invisíveis. O primeiro está mais exposto à pressão e possui uma autoridade formal que facilita a coerção em processos decisórios, como governo, em especial o presidente, parlamentares, indicações políticas de alto escalão, mídia, partidos e grupos de pressão.

O segundo conjunto está mais propenso ao campo das alternativas, são os analistas, consultores, acadêmicos, burocratas, pesquisadores e opinião pública. O empreendedor político, ator que desempenha papel fundamental para Kingdom (2011), perpassa pelos dois conjuntos de atores tendo uma enorme influência na criação de condições favoráveis, assim como a mudança de clima político e nacional, abertura de janelas de oportunidade, a correlação de um evento específico a um problema latente, ou seja, o empreendedor tem o “poder” de fazer a convergência entre os três fluxos para criar oportunidades políticas a seu favor.

Figura 1 – Resumo do modelo de Kingdom (1984)

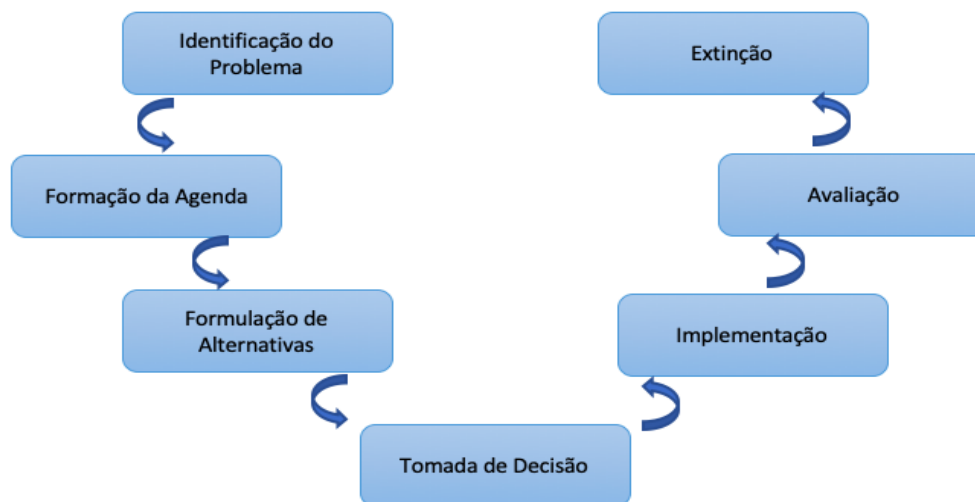


Fonte: Viana, 1996.

4.3 Ciclo de políticas públicas

Leonardo Secchi (2014) vai descrever o ciclo de políticas públicas em 7 fases sequenciais e interdependentes: 1) identificação do problema; 2) formação de agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; por fim, 7) extinção. Assim como demonstra a figura abaixo, formulada pelo autor.

Figura 2 – Ciclo de políticas públicas



Fonte: Secchi, 2014.

O autor reforça que o modelo serve para organizar as ideias, tendo em face que muitas vezes o ciclo não ocorre na ordem em que foi disposto, não há um começo ou fim e que certas fases podem ocorrer de forma concomitante.

Para fins desse presente trabalho, as cinco primeiras fases são as que mais interessam, sendo assim, optamos por discorrer apenas delas.

a) Identificação do problema

Secchi (2014) inicia a definição de um problema como a “discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível”. Nesse sentido, o autor dialoga com o modelo de múltiplos fluxos, uma vez que ambos admitem a importância de atores relevantes para o processo de identificação, politização e resolução do problema político; o teórico, inclusive, ressalta que é a matéria-prima do trabalho para esses agentes, considerando o fato de representar oportunidades para ações, justificativas e ganhos/perdas políticas, assim como recursos de capital de poder, políticos e/ou financeiros.

O teórico se fundamenta na definição de Sjoblom (1984)⁸ para um problema, ou seja, não basta que a questão seja socialmente relevante – tendo em vista que é apenas uma percepção subjetiva das pessoas – é necessário, não só ser alçado nessa categoria por muitos atores relevantes no processo, mas que também que tenha um potencial de propostas tangíveis de resolução ou de mitigação de consequências, na medida em que,

⁸ Cientista político que em 1984 escreveu um artigo intitulado “problema e solução política”.

de acordo com o teórico, uma questão só atinge o status de problema se apresentar possíveis resoluções.

b) Formação da agenda decisória

A dinâmica de defender interesses e efetivar as reivindicações dos grupos de pressão não é simples, já que a política é um campo que trabalha com recursos escassos e acesso ao poder limitado; então, naturalmente, poucos grupos conseguem alcançar seus objetivos. Isso é resultado dos recursos de poder que certos segmentos dispõem e como cooperam ou disputam entre si para convencer os atores políticos que algum tema é prioritário e urgente (CAPELLA, 2018). Para esse fim, é importante ter conhecimento que os *policymakers* consideram alguns problemas mais importantes do que outros.

O agendamento passa por fases desde à identificação do problema, alternativas, resoluções e mudanças de prioridades, portanto, o *status* de problema político pode não durar para sempre, isso depende de fatores escassos como recursos humanos, tempo, orçamento, opinião pública, negociações políticas, percepção da mídia, entre outros. Desse modo, a lista de prioridades do governo não está isenta de mudanças. A exemplo disso, Secchi (2014) cita a perspectiva do modelo de equilíbrio pontuado⁹ (*Punctuated Equilibrium Theory*) construído com base no seguinte fundamento: os processos políticos são caracterizados por estabilidade e incrementalismo, interrompidos, eventualmente, por mudanças de larga escala; por mais que as crises ocorram, a estabilidade caracteriza a maioria das áreas da política.

Os autores dialogam com Kingdom a respeito do entendimento da opinião pública em torno de um problema, do qual eles denominam como *policy image* (imagem política). Esse entendimento é tem base em duas categorias: informações empíricas e o apelo emotivo (*tone*), inclusive, o último pode movimentar a mobilização de pessoas não engajadas em torno de uma ideia (CAPELLA, 2018).

O apelo emotivo acontece em decorrência das predisposições afetivas que todo indivíduo tem, isso é, cada pessoa tem seus valores morais e éticos que norteiam suas decisões, percepções e opiniões acerca de algo; portanto, não apenas bastam informações empíricas sobre uma questão para moldar a opinião de um indivíduo, mas, também, os sentimentos que envolvem essa questão.

⁹ Ver “*Punctuated-Equilibrium Theory: explaining stability and change in american policymaking*”.

Os meios de comunicação, principalmente a mídia tradicional, podem pautar, aquecer e até mesmo esfriar o debate público sobre determinados temas; já que ao selecionar, enfatizar, adotar posições positivas ou negativas, consequentemente atribuindo esses aspectos aos assuntos pautados, a mídia ajuda a construir a percepção do público sobre temas específicos de sua agenda (AZEVEDO, 2004).

O enquadramento que a mídia escolhe para passar uma informação, ativa um sentimento no indivíduo, seja ele positivo ou negativo, que interfere no julgamento das pessoas a respeito de algo. Esse fenômeno é comumente conceituado de *priming* no campo de comunicação política – que busca explicar os efeitos que vão além do agendamento, reunindo pressupostos teóricos da psicologia para explicar a ativação da memória recente nos processos de avaliação dos agentes públicos a partir de informações transmitidas pela mídia (CERVI, 2010).

Então, o processo de agenda midiático, também é fundamental para politizar os assuntos, mobilizar outras instituições e alcançar o engajamento de mais pessoas na causa, de maneira favorável ou contrária.

c) Formulação de alternativas

Esse estágio ocorre após a definição dos problemas que serão contemplados com soluções por através de ações públicas que consideram fatores como o grau de conhecimento disponível, recursos envolvidos acerca do problema, custos e benefícios, tempo, assim como o grau de conflito e complexidade.

Para Hoppe, Van de Graaf e Van Dijk (1985) a formulação pode ser dividida em três subfases: i) quando um conjunto de dados se transforma em informações relevantes; ii) quando valores, ideais, princípios e ideologias se combinam com informações factíveis para produzir conhecimento sobre a ação; iii) quando o conhecimento empírico e normativo é transformado em ações públicas (HOPPE, *et al.* 1985 *apud* VIANNA, 1996).

Dunn (1999), classificou o processo de elaboração de propostas em três categorias: projeções, predições e conjecturas. A primeira se baseia em dados quantitativos e qualitativos de medidas já implementadas em outros lugares ou ocasiões, o seu sucesso depende primordialmente de fontes seguras de informação; as predisposições tentam prever consequências das alternativas em potencial através de teorias e proposições; e, por fim, as conjecturas são juízos de valor dos tomadores de

decisão, que, por terem mais experiência, se baseiam no conhecimento dos burocratas da linha de frente (SECCHI, 2014).

É importante ressaltar que, apesar dos mecanismos e classificações criados para mitigar consequências de se escolher uma determinada alternativa, a previsibilidade política é um fator que não se pode contar, considerando a própria imprevisibilidade da política em si, assim como as disputas e alocações de poder que podem ocorrer em outros estágios do ciclo; como bem definiu Schattschneider “a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder” (SCHATTSCHEIDER, 1960 *apud* SECCHI, 2014, p. 48).

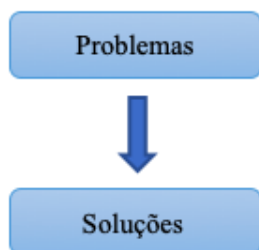
d) Tomada de decisão

Para Secchi (2014), pode se diferenciar a escolha de alternativas para a tomada de decisão em três categorias baseadas em marcos teóricos diferentes: i) problemas que buscam soluções; ii) ajuste de problemas à soluções e soluções aos problemas; iii) soluções que buscam problemas.

A primeira categoria, pressupõe que os *policymakers* já tem o conhecimento sobre o problema e procuram as melhores alternativas que estejam de acordo para o que tem em mãos. Segundo o teórico, esse entendimento é baseado em modelos racionais, por mais que haja basicamente dois entendimentos de racionalidade – absoluta e limitada¹⁰ – os modelos convergem no raciocínio de que a conclusão para algo precede etapas introdutórias e sequenciais em um padrão ideal (SECCHI, 2014).

¹⁰ A racionalidade absoluta considera que as ações tomadas pelos decisores políticos são puramente racionais e consideram todos os custos e benefícios envolvidos, desconsiderando a discricionariedade, falta de conhecimento, recursos e entre outros que envolvem a percepção desses atores; por outro lado, o modelo de racionalidade limitada admite as limitações humanas, técnicas e informacionais que enfrentamos.

Figura 3 – Problemas que encontram soluções

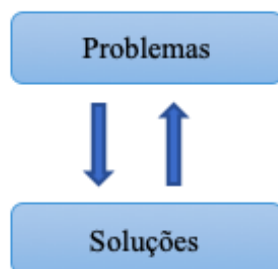


Fonte: Secchi, 2014.

Entretanto, de acordo com o autor, esse modelo sequencial frequentemente encontra dificuldade, tais como a nitidez do problema, incoerência dos objetivos em relação ao problema, a discricionariedade do processo, entre outros fatores aqui já conhecidos – falta de recurso, tempo, informações, etc – e, finalmente, nem sempre a política pública é implementada de forma idêntica ao seu desenho.

A segunda categoria, de problemas e soluções se ajustando de maneiras sucessivas, é em referência à contribuição de Lindblom (1959) acerca do incrementalismo; que contrapõe os modelos racionais, já que considera que em situações de alta complexidade o elemento política se sobressai sobre o elemento técnico (LINDBLUM, 1959), principalmente em relação a elaboração de políticas públicas, que, como sabemos, envolve negociações, barganhas, opinião pública, convencimento, consensos ou não consensos.

Figura 4 – Problemas e soluções que se ajustam



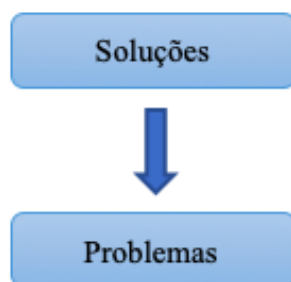
Fonte: Secchi, 2014.

Nesse modelo, os problemas e soluções são revisitados a todo momento, não de maneira ilimitada, mas em quantidades consideráveis de ponderações em diversos momentos da tomada de decisão. Aqui, admite-se o envolvimento essencial do decisor político e seus interesses pessoais, bem como considera que a melhor alternativa é aquela

que foi construída politicamente em base de consensos e ajuste de interesses mútuos (LINDBLOM, 1959).

Por fim, o modelo que dispõe sobre a procura de problemas para as soluções, aperfeiçoado por Kingdom (1984) e baseado no modelo da lata de lixo (*garbage can*)¹¹, onde os três fluxos, aqui já esgarçado – fluxo dos problemas, soluções e política – convergem entre si e abrem uma janela de oportunidades. Vale ressaltar, que nesse exemplo a atuação de um empreendedor político é essencial.

Figura 5 – Soluções buscam problemas



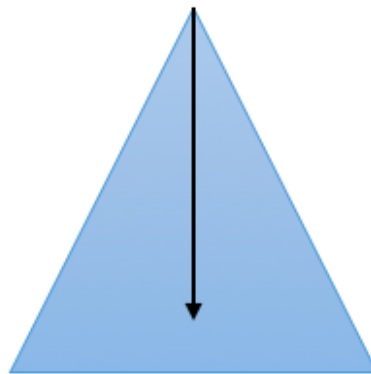
Fonte: Secchi, 2014.

e) Implementação da política pública

Existem duas abordagens que podem guiar o estudo sobre a implementação de políticas públicas: *top down* e *bottom up* (SABATIER, 1986). A primeira toma como prioridade o processo de formulação e suas estruturas normativas e a segunda analisa sob a perspectiva dos contextos que sobrepõe as ações implementadas e toma como importantes atores do processo os burocratas.

A perspectiva *top down* tem como respaldo a abordagem sequencial – etapas consecutivas definidas e distintas – o processo de formulação de políticas públicas, de é guiado pela lógica política, enquanto a fase de implementação está no âmbito administrativo. A implementação corresponde, então, à execução de atividades com o objetivo de obter metas definidas no processo de formulação das políticas (SILVA; MELO, 2000).

¹¹ Desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), o modelo argumenta que as escolhas de políticas públicas são feitas como se estivessem em uma “lata de lixo”.

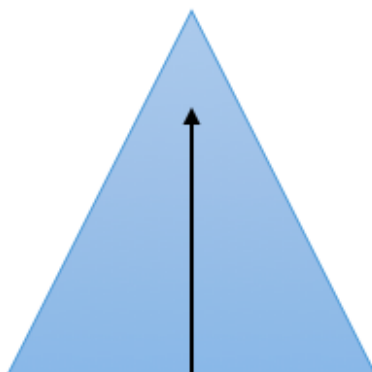
Figura 6 – Modelo *top down*

Fonte: Secchi, 2014.

A análise pelo modelo *top down* se preocupa na trajetória que estruturou a formulação da política pública, de acordo com Secchi (2014, p. 62), “os objetivos, elementos punitivos ou de recompensa, delimitações do grupo de destinatários, etc” com o intuito de verificar as lacunas da implementação; aqui, o implementador tem um campo limitado para trabalhar, em tese, tem que ser coerente, claro, mitigar sua discricionariedade do processo e evitar ambiguidades na definição de objetivos (HILL, 2007). Nesse modelo, o insucesso da política pública é comumente atribuído aos agentes públicos – professores, médicos, policiais, etc – essa estratégia de deslocamento de responsabilização é conhecida na literatura como *blame shifting* (SECCHI, 2014).

Deve se ter em mente que os formuladores das políticas não controlam os processos que condicionam a implementação (ELMORE, 1996), bem como levar em consideração a multiplicidade de atores de diferentes segmentos com interesses difusos que participam do processo. Ademais, não é um processo linear e estável, uma vez que os atores tendem a mudar com o passar do tempo, alterando, assim, as perspectivas e consensos adquiridos ao longo do tempo e engendrando a necessidade de novas negociações.

A perspectiva *bottom up*, diferentemente da *top down*, assume o papel e importância das discricionariedades dos burocratas, nesse sentido, os agentes públicos que lidam com o dia a dia de uma política pública na prática e tem conhecimento local dos problemas a se lidar, fazem escolhas e podem adaptar o plano de ação de acordo com a realidade com a qual convivem, podendo, inclusive, ser fonte de inovação.

Figura 7 – Modelo *bottom up*

Fonte: Secchi, 2014.

Por se atentar aos atores dos níveis organizacionais, a contribuição de Lipsky (1980) sobre a burocracia de nível de rua (*street-level bureaucracy*) faz sentido para um melhor entendimento da abordagem *bottom up*.

O autor pondera que as condições de trabalho determinam a atuação desse tipo de burocracia, sendo assim, as instituições onde os burocratas a nível de rua interagem diretamente com o público alvo da ação governamental irá definir e moldar a política pública. Nesse caso, a arbitrariedade é algo comum e considerado importante para o bom funcionamento da política pública, já que os agentes possuem certa autonomia para alocar recursos – que muitas vezes são inadequados –, tomar decisões em situações de incerteza e pressão face a objetivos de serviços públicos que tendem a ser difusos, vagos e conflitantes (LIPSKY, 1980).

5 UMA BREVE CONSTEXTUALIZAÇÃO DO FEDERALISMO NO BRASIL

De maneira simples, o federalismo pode ser explicado como a distribuição de competências e responsabilidades do poder estatal entre o governo central e os estados e os municípios membros. No entanto, o Brasil apresenta um estado federal com características singulares devido ao seu tamanho continental e profundas desigualdades sociais (ANASTASIA, 2004), também apresenta uma trajetória marcada por períodos de centralização e descentralização do poder que moldou seu arranjo federativo.

Desde a instituição do pacto federativo, atribuída à primeira constituição após a proclamação da república, em 1891 que vigorou até a Revolução de 30 na Era Vargas, o país passou por momentos de centralização e descentralização do poder até chegar a atual estrutura federativa. A carta magna de 1891 é marcada pelo poder das oligarquias em centralizar o poder econômico, político e prestígio social, ao ponto que este foi o momento em que o federalismo teve sua máxima expressão no Brasil (DOLHNIKOFF, 2004), em que os estados desfrutavam de poder não apenas de caráter administrativo, mas, também, de caráter político e governamental¹².

As Assembleias Provinciais continuavam desfrutando da mesma autonomia tributária, com o direito de criar impostos e decidir sobre o destino das rendas arrecadadas. Mantinham ainda a prerrogativa de criar uma força policial própria e seguiam responsáveis pelo controle da Câmara Municipal; além de se manterem encarregados das obras públicas, da instrução e das divisões civil, judiciária e eclesiástica da respectiva província. (DOLHNIKOFF, 2005, p. 153).

O momento político pelo qual o país passava engendrou um modelo federativo em que preservasse a força da esfera federal em responder demandas territoriais e políticas nacionais, assim como possibilitou que os estados ganhassem autonomia para definir suas próprias políticas e o modelo de suas relações e articulações com os seus respectivos municípios. Todavia, devido à crise da economia cafeeira que

¹² Torres (2017, p. 142). “A competência das assembleias provinciais não era de caráter puramente administrativo e, sim, efetivamente político e governamental. Os presidentes de província, como órgão dependente do governo imperial e através dos serviços da secretaria de governo aplicados na execução de medidas da competência nacional, exerciam funções de agentes da administração descentralizada; os mesmos presidentes, quando aplicavam leis provinciais, participavam de um poder autônomo, o das assembleias. b) Gozavam de um Poder Legislativo específico, possuíam rendas próprias, serviços administrativos exclusivos. E, se uma lei geral é que fundamentou esta autonomia, esta lei geral foi aprovada pelo povo das províncias num verdadeiro referendun. c) As províncias possuíam polícia militar própria. Se considerarmos, ademais, que o Ato Adicional não atribui poderes às províncias, mas às suas assembleias, e se as leis negavam direito aos presidentes de apresentar projetos, devemos considerar que, afinal de contas, as províncias eram autônomas, muito embora esta autonomia fosse sujeita a uma inspeção por parte do governo central, o que existe em toda a parte.”

logo se instaurou no país, ao longo da Era Vargas os estados brasileiros perderam certa autonomia financeira; isso possibilitou que o poder central ampliasse a atuação federal em prol de responder demandas provenientes da crise econômica (LOPREATO, 2020).

Assim como na Era Vargas, a ditadura militar, em 1964, marcou um momento de ruptura e instituiu uma nova etapa no federalismo brasileiro, não só pelo aspecto das eleições indiretas, o direito pelo governo central de nomeação de governadores e de prefeitos das capitais, mas, sim, pelo “regime militar alterar elementos basilares da ordem anterior e redefinir o pacto federativo, com a redistribuição dos recursos tributários e o domínio de fontes financeiras; a alteração das relações do governo federal com os governos subnacionais, com a institucionalização de um sistema de partilha e o maior controle federal sobre a parcela dos gastos públicos por meio das transferências vinculadas e os empréstimos condicionados; a reconfiguração das relações entre as estatais federais e as suas congêneres estaduais e a imposição de regras de conduta aos governos subnacionais” (LOPREATO, 2020, p. 18). A reconfiguração tributária dessa época se tornou um traço marcante do pacto federativo brasileiro.

Mesmo com a redemocratização, a ordem estabelecida pelo regime militar permaneceu quase que inalterada; se antes o poder se concentrava na União, agora pertencia aos governadores que, eleitos diretamente pelo povo, ascenderam o seu poder de barganha na interlocução política e se aproveitaram do momento de fragilidade que o governo central (ABRUCCIO, 1998), somente a partir de 1988 que se deu o primeiro passo para revisitar o modelo federalista brasileiro que, até então, causado pelo conflito da disputa pelo ajuste fiscal, estabeleceu uma relação de dependência mútua entre a União e os estados e municípios (LOPREATO, 2020).

Os estados e municípios dependiam do socorro financeiro para enfrentar as dificuldades não resolvidas no interior de cada unidade e a União precisava assegurar a base política no Congresso a fim de levar a termo o governo. O quadro transformou-se em arranjo instável, feito de avanços e recuos, típicos de fases em que o balanço de forças limita medidas unilaterais contundentes. A estrutura federativa, neste quadro de instabilidade e de desarranjo provocado pelos sinais de perda de funcionalidade e pelo papel protagonista dos governadores, não sofreu alterações e se arrastou até a CF88 (LOPREATO, 2020, p. 23).

A carta magna de 88 tentou balancear a federação para suprir a ausência de um estado assistencialista e reequilibrar as relações dos entes federativos através da proibição da intervenção da União nos tributos dos governos subnacionais e da criação de um novo imposto que iria permitir a participação dos entes na receita tributária, o

Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (LOPREATO, 2020) que resultou na perda de arrecadação por parte da União e autonomia dos governos subnacionais, em especial, os municípios, que, mesmo em grande parte ainda dependerem dos recursos econômicos das outras esferas do governo, tiveram um ganho tributário significativo (ABRUCCIO, 2005).

Mesmo com a tentativa do governo central de aliviar os estados e os municípios, esses se viram reféns do aporte pelo governo federal, uma vez que a Carta de 88 é clara quanto a descentralização, contudo, restringe as competências dos estados ao delimitar as capacidades comuns, concorrentes e exclusivas da União. Em teoria, seria uma boa experiência para a cooperação entre os governos a nível federal, estadual e municipal, no entanto, a legislação restringe essa possibilidade quando afirma que sempre que houver algum tipo de conflito o nível federal sobrepõe os outros. Dessa maneira, a colaboração nas áreas de saúde, educação, assistência social e meio ambiente, nem sempre é possível, em vista dos entraves estabelecidos pela Constituição brasileira e que de certa maneira impulsiona formações de agenda diferentes entre os entes federativos (COSTA, 2004).

A descentralização é uma tentativa de democratização por parte da esfera central, a partir dela surgiram novos atores importantes no processo de formulação políticas públicas, como os conselheiros em políticas públicas e lideranças políticas que antes não tinham real acesso ao poder (ABRUCCIO, 2005). Porém, o Brasil é singular quanto à sua descentralização; aspectos legislativos, como a representação política de modelo proporcional penaliza estados mais populosos em função dos menos populosos, como é o caso de São Paulo e Acre. Esse fato, impulsiona os partidos a terem um desempenho melhor a nível regional do que nacional (ANASTASIA, 2004).

Devido a descentralização, as coalizões são necessárias para que o presidente da república possa implementar sua agenda nacionalmente e ter uma ação coordenada entre os entes federados, entretanto, através de pesquisas (RODRIGUES; MARQUES; ARRETCHE, 2003), verificou-se que políticas implementadas pelos governos locais não têm necessariamente uma relação com as decisões do governo federal e nem pertencimento aos partidos da coalizão do presidente, assim como ressaltou que o federalismo causa superposição de ações; desigualdades territoriais e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais. Contudo, existem relações intergovernamentais que ampliam as chances de um governo local adotar um programa nacional, a exemplo disso estão as políticas sociais de saúde, que tem o Ministério da Saúde como maior financiador, já que além de engendrar as decisões, faz os repasses para

os governos subnacionais. Um outro exemplo são as políticas de habitação e saneamento, onde o governo federal é o principal financiador, ele arrecada e redistribui os recursos por meio do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS); desse modo, por mais que a autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permitam a criação de uma agenda própria, o governo federal tem capacidades institucionais para afetar as agendas em torno do país, configurando o papel centralizador da União que permite tomar as decisões e formular as políticas nacionais (ARRETHCE, 2004).

O governo federal também pode ter um papel coordenador e/ou indutor. Por um lado, porque em vários países os governos subnacionais têm problemas financeiros e administrativos que dificultam a assunção de encargos. Por outro, porque a União tem por vezes a capacidade de arbitrar conflitos políticos e de jurisdição, além de incentivar a atuação conjunta e articulada entre os níveis de governo no terreno das políticas públicas (ABRUCCIO, 2005, p. 46).

O papel coordenador do governo central, além dos mecanismos intrínsecos¹³ a ele que facilitam o empreendimento de políticas públicas em âmbito nacional, dispõe de maneiras verticais que promovem constrangimentos constitucionais e legais, obrigando os entes federativos a fazerem certas escolhas; incentivos financeiros, que influenciam a adesão de iniciativas federais; e pactuação de compromissos em arenas governamentais, ou seja, instrumentos de execução relativos aos aspectos de implementação de políticas sociais que estruturam sistemas nacionais, como a saúde, assistência social e a educação; esse última está condicionado aos parâmetros do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (SOARES; MACHADO, 2018).

Relações verticais envolvem processos, aqui já mencionados, de cima para baixo (*top down*) e de baixo para cima (*bottom up*). No primeiro caso, os governos federais aspiram regular as atividades dos entes subnacionais e implementar políticas semelhantes (BEHNKE; MUELLER, 2017 *apud* SEGATTO, 2018).

Nesse contexto, o papel dos governos federais é especialmente importante para entender os processos de difusão. A literatura sobre federalismo aborda o fato de que a regulamentação nacional, as concessões de projetos e os programas conjuntos foram adotados para influenciar as políticas subnacionais e são caracterizados como modelos verticais de relações intergovernamentais, bem como processos verticais de difusão (SEGATTO, 2018, p. 83, tradução nossa).

¹³ A Constituição Federal de 1988 dispõe uma série de competências e poderes financeiros, administrativos e políticos da União que permitem a sobreposição dos interesses do governo central em relação aos outros níveis federativos de poder.

No entanto, através de pesquisas (RODRIGUES, 2003; ARRETCHE, 2003), verificou-se que políticas implementadas pelos governos locais não têm necessariamente uma relação com as decisões do governo federal e nem pertencimento aos partidos da coalizão do presidente, assim como ressaltou que o federalismo causa superposição de ações; desigualdades territoriais e denominadores comuns nas políticas nacionais (ARRETHCE, 2004). Acerca desse contexto, podemos citar o processo *bottom up*, onde os governos subnacionais buscam influenciar a agenda nacional (BEHNKE ; MUELLER, 2017, *apud* SEGATTO, 2018).

6 DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A difusão de políticas públicas pode ser entendida como o processo de adoção dos governos de programas similares em outras jurisdições, baseado em experiências e decisões anteriores. Há duas perspectivas clássicas que ajudam a entender melhor esse fenômeno, a primeira trata do modelo *top down* em que a ação coordenada do governo federal é essencial para o processo de difusão; uma vez que, no caso brasileiro, a União dispõe de recursos administrativos, políticos e financeiros que induzem e constroem a emulação de políticas, através das dinâmicas federativas e relações intergovernamentais.

A segunda dinâmica é a *bottom up* em que programas subnacionais são transformados em políticas nacionais (SILVA; SEGATTO, 2021). Para essa última abordagem, a autonomia dos entes federativos importa, desse modo, podemos considerar o federalismo como característica essencial para a dinâmica *bottom up* ou de baixo para cima, já que produz uma maior competição entre os entes federativos, ocasionando inovações (GREER, 2013) e dinâmicas cooperativas (WATTS, 2006).

Esse movimento pode ser resultado da tentativa do governo federal de regular determinadas atividades e induzir a implementação de políticas mais uniformes a partir de diretrizes e parâmetros nacionais e de indução financeira, por exemplo (SILVA; SEGATTO, 2021, p. 104).

Todavia, é importante diferenciar a difusão de políticas públicas do processo de descentralização, inerente ao federalismo; para o primeiro caso, o tempo é um fator importante, assim como não é um processo rápido (BAUMGARTNER; JONES, 1993).

A difusão de políticas públicas pode ser descrita por uma curva logística ascendente ou por uma curva em forma de S. A adoção da política é lenta no início, muito rápida em seguida, voltando a ser lenta à medida que o ponto de saturação é alcançado (BAUMGARTNER ; JONES, 1993, p.17).

Sugere-se considerar que o comportamento político dos atores é influenciado por eventos políticos anuais onde fatores como o período eleitoral ou início e fim de governo importam (COELHO, 2016, p.52).

É relevante ressaltar que a difusão de programas não é um simples processo automático de cópias; é complexa e assume várias vertentes que não necessariamente são concorrentes ou excludentes, bem como tem o objetivo de estudar os múltiplos agendamentos que ocorrem em determinados períodos de tempo e a interação entre o sistema político e social, bem como não procura investigar processos isolados de adoção

de determinadas políticas, é uma área multidisciplinar que considera os estudos sociológicos, de regras institucionais, comportamento político dos indivíduos, análise de atores e autonomia política (CÔELHO, 2016).

As ideias desempenham um papel significativo para o processo de difusão, as redes formais e informais de política são compostas por atores que lá transitam e compartilham informações, crenças, interesses em resoluções de problemas (MINTROM; VERGARI, 1998; WALLNER, 2014; FARIA; COÊLHO; SILVA, 2016). Essas redes, geralmente, são frequentadas por empreendedores políticos e especialistas, apontados como atores centrais no estudo de agendamento de políticas públicas de Kingdom (2011).

Podemos admitir que o estudo de difusão é uma resposta às perguntas que os primeiros modelos que estudam o processo de formulação de políticas públicas, racional e incremental, não consideram; em especial a pergunta que norteia a pesquisa “por que alguns estados/municípios implementam certas políticas e outros não?”. Ao tentar objetar essa questão, é considerável ter em mente a desigualdade de capacidades administrativas e fiscais dos estados e municípios.

A literatura discorreu sobre o papel relevante que a autonomia dos entes subnacionais desempenha para o processo de difusão. As relações entre as jurisdições promovem a disseminação de conhecimento, ideias e expertise entre os tomadores de decisão (SEGATTO, 2018) mas somente a descentralização não explica o fenômeno em si. Existem diferentes processos que dão novas perspectivas ao estudo, descritas no quadro a seguir, dos quais comentaremos brevemente nesta seção.

Quadro 1 – Abordagens de difusão de políticas públicas

Abordagem	Fatores Determinantes
Determinantes internos	Atributos políticos, institucionais, econômicos e sociais
Determinantes externos	Redes formais e informais, localização geográfica
Mecanismos	Aprendizado, competição, política, coerção e emulação
Ação coordenada	Processo coordenado por uma instituição
Ação descoordenada	Processo sem coordenação institucional
Agentes	Agente de governo empreende a política
Fatores estruturais	Estrutura do governo, resultados prévios e proximidade geográfica

Fonte: Coêlho, 2016.

a) Determinantes internos

Nesta abordagem, os fatores que influenciam as decisões políticas e a adoção de certo programa podem ser os resultados eleitorais, renda dos habitantes do estado/município em questão, gastos governamentais, características locais e outros elementos considerados internos que constroem os agentes políticos a tomarem decisões que apelem a sua base de apoio. Aqui, o grau de competição eleitoral, obstáculos de uma possível mudança e a necessidade de inovação importam (COELHO, 2016).

b) Determinantes externos

Em contraposição a abordagem anterior, os determinantes externos, ao invés de constroem, geram conhecimento e estímulos aos decisores políticos através de redes formais e informais, o contato com outros governos e a proximidade geográfica. Políticos e organizações da sociedade civil tendem a recorrer a redes de políticas na intenção de obter informações a respeito de inovações fora de seu domínio local (WEYLAND, 2004), mas mesmo que seja fora de sua jurisdição, a proximidade nesse caso é relevante, uma vez que agentes políticos da mesma região buscam soluções parecidas para problemas parecidos (BAYBECK *et al. apud* COELHO, 2016).

c) Mecanismos

Os fatores que compõem o grupo de mecanismos são: competição política, aprendizado, emulação e coerção.

A competição política sugere que os governos geograficamente próximos estão constantemente afetando decisões políticas de outros governos; esse conceito é baseado em um estudo que analisou a aderência de políticas de bem-estar social nos Estados Unidos com o intuito de retorno econômico para o estado e a reeleição, através da competição entre governos próximos geograficamente em adotar políticas que atraem segmentos com “capacidade financeira para contribuir com as contas do estado” (BERRY; BERRY, 1990; VOLDEN, 2022 *apud* COELHO, 2016)

No aprendizado, os governos adotam práticas de outros governos em detrimento de escolhas domésticas, essa decisão ocorre porque a política adotada foi testada em outras jurisdições e teve resultados satisfatórios de eficiência, eficácia e efetividade social. Os atores políticos comparam, através de uma escolha racional, as

vantagens e desvantagens de se manter políticas locais ou adotar alguma inovação e adaptá-la a seu governo e necessidades (COELHO, 2016).

A emulação, diferentemente do aprendizado, trata de um processo de “cópia” de um desenho institucional sem a devida adaptação às necessidades locais onde a política será implementada sem uma ação coordenada do governo central e a falta de instrumentos adequados de governança (COELHO, 2016), a motivação decorre de interesses discricionários dos tomadores de decisão que pretendem legitimar sua decisão através de uma escolha não coercitiva (MARSH; SHARMAN, 2010 *apud* COELHO, 2016).

Por último, a coerção trata de pressões que governos sofrem para aderir a certas políticas por parte de agências e organizações internacionais que aplicam sanções em caso da não adoção por parte do governo (PETERS, 1997 *apud* COELHO, 2016).

d) Ação coordenada e descoordenada

A ação coordenada ou difusão vertical tem dois pressupostos, a cooperação e coerção, essa vertente assume o papel de comunidades epistemológicas e agências de desenvolvimento que têm interesse em incitar alguma política. Aqui, os fatores internos são relevantes e as chances de difusão são maiores. Por outro lado, a ação descoordenada ou difusão horizontal, considera que os governos são independentes e autônomos. Contudo, existe uma interconexão, já que os mesmos levam em consideração suas escolhas tomadas previamente (COELHO, 2016).

e) Agentes e Fatores estruturais

Há, também, na literatura o papel dos atores políticos como agentes e das instituições como estrutura. O primeiro trata da procura de formuladores de políticas por consultores que expressam suas ideias, ou seja, agentes políticos empreendedores. Já a segunda visão destaca a estrutura pela qual a política será implementada, isto é, em qual ambiente político se encontra no momento, levando em consideração resultados históricos, aparatos institucionais e a geografia (COELHO, 2016).

Assim como os mecanismos ajudam a entender os processos de difusão, existem características intrínsecas que Coelho (2016) atribuiu ao processo através da análise de exclusão de elementos que são mais adequados e bem aplicados em outras teorias, chegando em variáveis que discorreremos brevemente e que já foram citadas em

momentos anteriores nesse trabalho, portanto, nos atentaremos somente às variáveis: foco analítico e autonomia política; políticas de governo e ondas de inovação.

Segundo o teórico, o foco analítico centrado nos atores que participam do processo político e a autonomia política são aspectos essenciais que diferenciam a difusão com outros processos de implementação de políticas públicas, uma vez que o estudo considera como se formou o processo de escolha de um tomador de decisão, baseado em coerções, sanções, interesses individuais, competição política, entre outras variáveis que influenciam uma decisão a ser tomada.

Em relação às políticas de governo, Coêlho (2016) ressalta que a velocidade da adesão permite ao pesquisador considerar se o processo é realmente uma difusão, uma vez que a seleção de uma política por algum ente federativo é um processo demorado e que envolve análises por parte dos atores políticos, diferentemente do processo de adoção de algum programa de Estado que são mandatórios, bem como a adesão dos governos subnacionais aos programas de governo federal que, segundo o autor, poderiam já ser pretendidos ou são descentralizações administrativas.

Por fim, as ondas de inovação são mudanças políticas que influenciam governos. Contudo, essas inovações são diferentes das reformas políticas, uma vez que essas necessitam de acordos, barganhas e articulações políticas prévias para serem aprovadas; também se diferenciam de mudanças incrementais. Uma questão a ser pontuada, é que essas ondas atingem um grau de saturação, uma vez que não implementa ajustes constitutivos (CÔELHO, 2016).

7 POLÍTICA DE COTAS NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

7.1 A construção da agenda de ações afirmativas educacionais no Brasil

A discussão de ações afirmativas no Brasil não é recente, em 1983 o deputado federal carioca, Abdias Nascimento, apresentou um projeto de lei que dispunha sobre a “ação compensatória, visando a implementação do princípio da isonomia social do negro, em relação aos demais segmentos étnicos da população brasileira”, em suma, o projeto tratava da reserva de 20% das vagas para mulheres negras e 20% para homens negros na seleção de candidatos ao serviço público e bolsas de estudos. Contudo, não foi aprovado pelo Congresso Nacional.

Porém, só em 1995 que o debate se aprofundou nas esferas governamentais com o seminário internacional “Estratégias e Políticas de Combate às Práticas Discriminatórias” ocorrido em São Paulo, que marcou o início de um diálogo mais extenso sobre políticas públicas voltadas para a inclusão no âmbito educacional (MARTINI, 2009). No mesmo ano, o governo Fernando Henrique Cardoso instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com o objetivo de desenvolver políticas de valorização para a população negra. O GTI foi uma resposta à “Marcha Zumbi dos Palmares Contra o Racismo, pela Cidadania e pela Vida” ocorrida em Brasília promovida pelo movimento negro como forma de pressão ao poder público (MARTINI, 2009). Por mais que o governo FHC tivesse em seu programa político a priorização à educação, até então não havia sido feito nenhum esforço parecido.

Em 1996, o seminário promovido pelo Ministério da Justiça “Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos estados democráticos contemporâneos”, que contou com a presença de pesquisadores brasileiros, norte-americanos e de lideranças negras, teve o intuito de viabilizar a troca de experiência entre países que participaram do evento e cobrar uma postura mais ativa em relação à questão racial brasileira (GUIMARÃES, 1999 *apud* MARTINI, 2009).

No mesmo ano, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) foi instituído, no segundo ano da gestão FHC, que dispõe de capítulos específicos com diretrizes humanitárias em prol de criação de programas sociais dando ênfase aos direitos civis e políticos dos brasileiros. O PNDH-1 contava com um capítulo direcionado à população negra em que instituiu uma série de garantias ao segmento, dentre eles, o desenvolvimento a médio prazo de ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta (PNDH, 1996). É

interessante ressaltar que em 1993 o Brasil aderiu à Declaração e ao Programa de Viena, que previa a criação pelos estados-membros de um Plano Nacional de Direitos Humanos – PNDH.

Outro marco que influenciou o debate foi a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Intolerâncias Correlatas, em Durban, África do Sul, em 2001, que contou com a presença de autoridades brasileiras que contribuíram com ideias e projeções acerca do assunto, bem como cobrou dos países participantes o plano de ações pós-Durban, tarefa que seria herdada pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva a partir de 2002 (MARTINI, 2009).

Em 2003, o chefe do Executivo instituiu a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) com o objetivo de promover a igualdade e a proteção de grupos raciais e étnicos afetados por discriminação e demais formas de intolerância, com ênfase na população negra. Em consonância com a secretária, o Plano Plurianual (PPA) de 2004-2007 incorporou em suas diretrizes o combate ao racismo.

Estudos recentemente realizados reforçam conclusões encontradas em pesquisas anteriores segundo as quais o fenômeno da discriminação racial é responsável por parte significativa das desigualdades observadas entre negros e brancos, tanto no mercado de trabalho como no campo educacional. Essas desigualdades são resultado não somente da discriminação ocorrida no passado, mas também de um processo ativo de preconceitos e estereótipos raciais que legitimam procedimentos discriminatórios (PPA, 2003, p. 47)

Para tanto, o governo adotará como diretrizes a implantação de políticas de erradicação das desigualdades raciais e o fortalecimento de espaços de diálogo e de parcerias com a sociedade civil organizada (PPA, 2003, p. 48)

A SEPPIR teve papel fundamental na construção da implementação do sistema de cotas que produziu junto ao GTI, instituído por Cardoso, coordenado pelo Ministério da Educação (MEC), a proposta do governo encaminhada ao poder legislativo, em 2003, que indicava “a implantação do sistema de reserva de vagas no ensino superior público para alunos oriundos de escola pública considerando o percentual de negros e indígenas proporcionalmente à sua participação na população das respectivas unidades da federação, segundo os dados do IBGE” (MARTINI, 2009, p. 72); essa proposta se baseou nos projetos de lei que tratavam do assunto e já tramitavam na Câmara dos Deputados.

Em 2006, foi promovido pela UnB, a SEPPIR e Secretaria de Educação Superior (SESU/MEC) o “Seminário Experiências de Políticas Afirmativas para Inclusão Racial no Ensino Superior” com vistas à apresentação de dados que mensuraram o desempenho acadêmico dos alunos cotistas, os seus rendimentos e a avaliação do nível acadêmico dos alunos pelos professores” (MARTINI, 2009, p. 73).

Em 2010, foi instituído o “Estatuto da Igualdade Racial” que destaca a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais maneiras de intolerância racial.

Como podemos perceber, houveram marcos que contribuíram para a construção de uma agenda governamental em torno da questão racial no acesso à educação de qualidade, uma vez que o país sempre enfrentou a desigualdade social e econômica como parte latente de sua história.

7.2 Origem da Lei de Cotas – Lei nº 12.711/2012

A implementação do sistema de cotas nas universidades federais surgiu através de uma proposição aprovada na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), em 2000, que deu origem a primeira lei de ação afirmativa no âmbito da educação no país. A proposta tratava da reserva de 50% das vagas a estudantes que tivessem cursado integralmente os ensinos fundamental e médio em escolas públicas.

Mais tarde, em 2001, um outro projeto foi aprovado e transformado em lei pelo governo, Lei nº 3.708, de 9 de novembro de 2001, que estabelecia cota mínima de 40% para negros e pardos na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e na Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Essa lei foi proposta por um parlamentar:

Cujo partido tinha um assessor com destacada atuação no campo das lutas antirracismo, esse assessor sugeriu a medida, e o parlamentar, ainda que sem envolvimento com a temática racial submeteu o projeto, que foi aprovado por unanimidade pela Assembleia Legislativa e sancionado pelo governo do Estado, na forma da lei no 3.708, de 9 de novembro de 2001: Fica estabelecida a cota mínima de até 40% para as populações negra e parda no preenchimento das vagas relativas aos cursos de graduação da UERJ e UENF. A aprovação da lei deixou questionamentos a respeito do tópico que determinava a responsabilidade do governo do estado em relação à alocação de recursos para implantação de medidas visando garantir a permanência dos alunos ingressantes pelo sistema de cotas; os proponentes

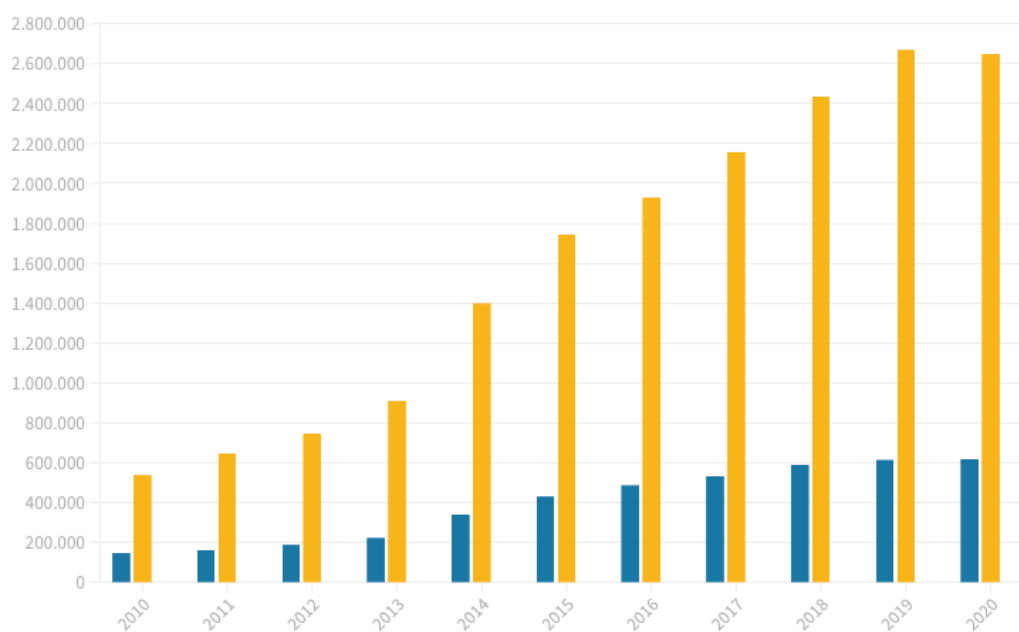
silenciaram-se quando da emergência de polêmica e contestações em âmbito nacional contra a implantação da política” (JORNAL INFORMATIVO UERJ, 2002 *apud* MARTINI, 2009, p.82-83).

Essas leis se sobrepueram na forma de um decreto, 30.766/2002, que regulamentava as porcentagens de vagas destinadas às cotas. Em meio a críticas e uma campanha negativa (MARTINI, 2009), a UERJ foi a primeira instituição a adotar o sistema afirmativo em 2003 a Universidade de Brasília foi a primeira federal a implementar o sistema de cotas em seu vestibular, em 2004.

Em 2012, no governo da petista Dilma Rouseff, foi sancionada a Lei de Cotas (nº 12.711/2012) que determina a reserva de metade das vagas de instituições de ensino superior públicas devem ser reservadas para candidatos que estudaram os três anos do ensino médio na rede pública de educação. Também dispõe que, dentro da quantidade de vagas disponíveis, metade devem ser para estudantes com renda familiar mensal por pessoa igual ou menor a 1,5 salário mínimo e a outra metade com renda maior que esse valor; a categoria de cotas raciais, candidatos autodeclarados pretos, pardos e indígenas (PPI), entram em cada faixa de renda através da definição da proporção de PPI da unidade federativa onde a instituição de ensino está situada, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Desse modo, se um estado tem um número maior de indígenas, significa que terá mais vagas destinadas a esse segmento racial. Devemos ressaltar que essa lei é válida apenas para as instituições federais de ensino superior, objeto de estudo do desse trabalho.

A implementação de um sistema de cotas nas universidades públicas resultou em um aumento significativo de alunos que se autodeclararam pretos e pardos no ensino superior entre os anos de 2010 e 2022, como demonstra o gráfico de Marcondes (2022), a seguir, encomendado pelo site Quero Bolsa e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) em 2022.

Gráfico 1 – Estudantes negros/pardos no ensino superior 2010-2022



Fonte: Marcondes, 2022.

8 METODOLOGIA

Esse trabalho foi feito a partir da revisão bibliográfica da literatura internacional e nacional sobre os temas aqui propostos, assim como o levantamento de dados acerca da implementação do caso estudado.

A pesquisa foi realizada através de buscas em bancos de dados informatizados, tais como: Google Acadêmico, Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), sites oficiais do Governo, editoriais, dissertações, teses, bem como acervo pessoal. Foram determinadas palavras-chave para realizar as buscas, tais como: políticas públicas, difusão de políticas públicas, implementação de políticas públicas, lei de cotas e federalismo brasileiro.

Após a determinação das palavras-chave foi realizado o levantamento bibliográfico, efetuada uma análise preliminar através de leitura exploratória, identificando os principais textos que se encaixavam na temática. Depois, aperfeiçoou-se a leitura dos textos a fim de detectar maiores informações com o intuito de se chegar ao objetivo deste estudo.

Os critérios de inclusão estabelecidos foram artigos disponíveis na íntegra de forma gratuita na língua portuguesa e inglesa. A busca eletrônica foi realizada no período de dezembro de 2022 a fevereiro de 2023.

O marco temporal para coleta de dados sobre as IFES foi de 2004 a 2011, pois é o período entre a adoção da primeira universidade federal e um ano antes da criação da Lei de cotas.

8.1 Hipóteses

O objetivo central da pesquisa é compreender se a difusão ocorrida foi maior em decorrência da Lei de Cotas instituída pelo governo federal. Os estudos recentes sobre as teorias de difusão utilizam uma abordagem que considera tanto os fatores internos quanto os externos (COÊLHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016). Dessa forma, a partir da literatura, foram elaboradas as seguintes hipóteses:

- I. *A ação coordenada do governo federal propiciou uma adesão maior das universidades federais ao sistema de cotas*

A literatura aborda a perspectiva *top down* em que retrata o governo central como o principal empreendedor de políticas públicas (BEHNKE; MUELLER, 2017 *apud* SEGATTO, 2018). Por mais que o federalismo proporcione autonomia política para os governos subnacionais, o processo de perpassar poder sempre advém do centro, não constituindo direitos de soberania aos entes federativos (ABRUCCIO, 2005).

II. O alinhamento partidário dos governos subnacionais e do governo federal antes da criação da lei de cotas influenciou na adesão

Um dos determinantes externos é o alinhamento político entre os atores. Segundo a literatura internacional, a convergência entre os governos de esferas diferentes resulta em uma maior colaboração na implementação de programas sociais (COX; MCCUBBINS, 1986 *apud* COELHO *et al*, 2016).

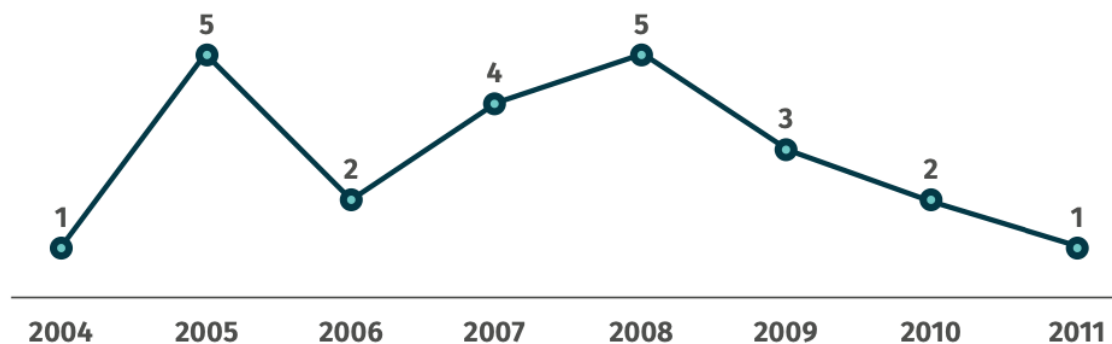
III. A aderência ao sistema de cotas foi maior em IFES em Estados que tinham governantes de esquerda

Os governos de esquerda têm propensão maior a adotarem medidas na área social do que os governos de direita (PRZEWORSKI, 1985 *apud* COELHO *et al*, 2016). Em relação ao caso estudado, Munanga (1996) ressalta que os intelectuais de direita e esquerda atribuem ao racismo conteúdo diferente, portanto, têm como soluções para a questão propostas divergentes entre si.

9 APLICAÇÃO DO MODELO DE DIFUSÃO E RESULTADOS

O gráfico abaixo demonstra a cronologia de adesão das universidades federais entre 2004 e 2011.

Gráfico 2 – Cronologia de adesão às cotas antes da lei de cotas



Fonte: Carvalho, 2016 *apud* Defensoria Pública da União, 2021.

Em 2023, o Brasil conta com 69 universidades federais, porém, respeitando o período analisado, até 2011 o país estimava apenas 59, desse valor, apenas 23 tinham alguma política de cotas. Em 2004, tivemos a UnB como pioneira à adesão; em 2005 o grupo que compõe o primeiro pico do gráfico são UFAL, UFBA, UFRB, UFPR e UNIFESP; o segundo pico, em 2008, é composto pela UFSCar, Unipampa, UFSM, UFRGS e UFPA.

A decadência da adoção entre 2009 e 2011 pode ser explicada pela polêmica envolvendo a Universidade de Brasília em que gêmeos concorreram ao vestibular em 2007 e participaram, por meio de fotografia, do processo de heteroidentificação em que um teve sua matrícula realizada e o outro não. Por conta da falha, o Partido Democratas (DEM) imputou a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186 junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) que julgou em duas audiências públicas com discussões aprofundadas favoráveis e contrárias a política de cotas para pessoas negras. Ao fim do julgamento, o STF se manifestou favorável à constitucionalidade das ações afirmativas de forma unânime (DPU, 2021). Desde 2012 com a sanção da Lei 12.711, a autodeclaração é o meio instituído para a reserva de vagas aos candidatos pretos, pardos e indígenas.

O quadro a seguir apresenta a relação de universidades federais que adotaram algum tipo de ação afirmativa antes da lei federal.

Tabela 1 – Evolução cronológica de adoção das ações afirmativas para pessoas negras pelas IFES antes da aprovação da Lei de Cotas

Ano ⁸	Universidades Federais					Número
2004	UNB					1
2005	UFAL	UFBA	UFRB	UNIFESP	UFPR	5
2006	UFJF	UFSC				2
2007	UFRA	UFMA	UFABC	UFMT		4
2008	UFPA	UFSCAR	UNIPAMPA	UFMS	UFRGS	5
2009	UFMG	FURG	UFG			3
2010	UFS	UFSJ				2
2011	UFPB					1
Total						23

Fonte: Carvalho, 2016 *apud* Defensoria Pública da União, 2021.

Menos da metade das universidades existentes na época adotaram alguma política de cotas raciais. Portanto, a primeira hipótese de que o governo federal teve papel principal na adoção do programa foi confirmada. Podemos relacionar esse fato ao poder institucional, político e administrativo que a União dispõe em impor a sua agenda (ARRETHCE, 2004), principalmente em relação à educação federal.

O período de 2004 a 2011 teve como chefes do executivo os petistas Lula e Dilma Roussef. O Partido dos Trabalhadores (PT) é um partido considerado de esquerda, fundado em meio ao regime militar, em 1980, que teve papel relevante no movimento “Diretas Já”¹⁴. Em seu manifesto de fundação, o partido defendeu a participação política dos trabalhadores, a construção de um partido voltado às massas e a luta contra o sistema político e econômico vigente (PT, 1980).

A literatura de difusão aborda determinantes que explicam porque atores políticos tomam decisões de aderir um programa ou não, dentre eles, está o fator político; seja em forma de competição, alinhamentos partidário e ideológico, coerções e pressão (COELHO, 2016).

A tabela a seguir apresenta os governadores dos Estados e Distrito Federal, seus respectivos partidos e alinhamentos ideológicos, adotantes de alguma ação afirmativa racial no período de 2004 a 2011, nos governos Lula (2003-2011) e Dilma Roussef (2011-2016). A tabela está organizada por ano de adesão, São Paulo e Minas Gerais se repetem em razão da implementação de cotas nas IFES dos respectivos Estados compreenderem em governos diferentes.

¹⁴ O movimento reivindicou a volta da democracia, principalmente eleições diretas, em meio à ditadura militar que o país enfrentava. Participaram do movimento grandes líderes políticos, tais como Tancredo Neves, Ulysses Guimarães, Fernando Henrique Cardoso, Pedro Simon e Luís Inácio Lula da Silva.

Quadro 2 – Governadores e partidos do DF e dos estados que aderiram cotas raciais entre 2004 e 2011

UF	Governador	Partido	Ideologia	Alinhamento com o governo federal
DF	Arruda	DEM	Direita	Oposição
AL	Ronaldo Lessa	PSB	Esquerda	Situação
BA	Paulo Souto	PFL	Direita	Oposição
SP	Geraldo Alckmin	PSDB	Direita	Oposição
PR	Roberto Requião	PMDB	Centro	Situação
MG	Aécio Neves	PSDB	Direita	Oposição
SC	Luiz Henrique da Silveira	PMDB	Centro	Situação
PA	Ana Júlia Carepa	PT	Esquerda	Situação
MA	Jackson Lago	PDT	Esquerda	Situação
SP	Cláudio Lembo	PFL	Direita	Oposição
MT	André Puccinelli	PMDB	Centro	Oposição
RS	Yeda Crusius	PSDB	Direita	Oposição
GO	Alcides Rodrigues	PP	Direita	Oposição
SE	Marcelo Déda	PT	Esquerda	Situação
MG	Antônio Anastasia	PSDB	Direita	Oposição
PB	Ricardo Coutinho	PSB	Esquerda	Situação

Fonte: Própria

Das 23 universidades que aderiram às cotas raciais antes da lei federal, 8 são de Estados em que o governo vigente era base aliada ou do mesmo campo ideológico que o governo federal, são elas: UFAL, UFPR, UFSC, UFRA, UFMA, UFPA, UFS e UFPB.

A seguinte observação deve ser feita, na época, os governantes Roberto Requião (PR) e Luiz Henrique da Silveira (SC) ambos do PMDB – atual MDB e partido considerado de base – não fizeram oposição direta ao governo Lula, diferentemente de André Puccinelli (MT).

A partir dos dados compilados na tabela, refutamos as duas hipóteses que tratam do alinhamento político com o governo central e do campo ideológico. Das 23 IFES analisadas, 15 adotaram ações afirmativas raciais antes da Lei de Cotas em governos de direita e que eram oposição aos governos petistas.

Esse fato pode ser explicado pela autonomia didático-científica, administrativa e financeira-patrimonial (BRASIL, 1988) que as universidades federais dispõem. Assim como assumimos que a escolha de implementar cotas é uma decisão política, não somente e puramente social. Sendo assim, o próprio ambiente universitário – fruto de pesquisadores e pensadores que circulam em redes formais e informais disseminando ideias e empreendendo soluções – podem influenciar a decisão de adotar ou não uma política (KINGDOM, 2011).

10 CONCLUSÃO

Este trabalho buscou utilizar a literatura de difusão de políticas públicas para explicar o processo de implementação de ações afirmativas raciais em universidades federais antes da institucionalização da Lei de Cotas.

Ao contextualizar a construção da agenda em torno de ações afirmativas, percebe-se que o problema de acesso de segmentos mais vulneráveis ao ensino superior era uma questão latente na sociedade que, para se tornar um problema político a ser resolvido, precisou passar por etapas de agendamento. Os direitos reivindicados pelos grupos de pressão – movimento negro, a disseminação de ideias e intercâmbio de experiências em redes formais e informais – seminários, conferência de Durban, declaração de Vienna, o empreendedorismo político dos parlamentares cariocas que resultou nas primeiras leis estaduais a respeito das cotas, bem como o empreendedorismo de burocratas – GTI, SEPPIR – e do governo federal, procederam no agendamento de uma política nacional que regulamenta a democratização do acesso ao ensino superior federal, mesmo com campanhas midiáticas negativas. Esses eventos são considerados pela literatura como determinantes internos e externos (COÊLHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016), bem como o processo de agendamento se assemelha bastante com o ciclo de políticas públicas e o modelo de múltiplos fluxos, abordados por Secchi (2013) e Kingdom (2011), respectivamente.

Antes da Lei de Cotas, 23 universidades federais aderiram a alguma política de acesso à população negra ao ensino superior. Esse fato é considerado um processo de difusão ocorrido horizontalmente entre os municípios e Estados que resultou em uma política *bottom up*, tendo em vista que a primeira instituição a implementar ações afirmativas para negros foi a UERJ, estadual carioca, em 2003.

O processo *bottom up* se explica não só pelo movimento entre municípios e Estados, mas, sim, por se tornar um programa social federal nove anos depois da primeira implementação ter acontecido. Após a Lei de Cotas, o processo de implementação passa a ser *top down* nas universidades federais em virtude do arranjo institucional brasileiro. O federalismo intenta sobre a autonomia administrativa, política e orçamentária dos entes federativos, no entanto, a Constituição Federal de 88 mitiga essa autonomia subnacional quando dispõe sobre as competências comuns, concorrentes e exclusivas da União (COSTA, 2004). No caso brasileiro, as universidades federais respondem ao governo federal, por isso, após a institucionalização da Lei de Cotas, a difusão é considerada um processo *top down* ou de cima para baixo.

Neste caso específico, ao testar as hipóteses, concluiu-se que a abordagem clássica em relação a ação coordenada do governo central resultou em uma maior adesão ao programa. Também refutou as duas abordagens que consideram que os governos de esquerda tendem a ser mais assistencialistas e proativos do que os de direita (PRZEWORSKI, 1985 *apud* COELHO *et al*, 2016), bem como o alinhamento partidário com o governo central resulta em colaboração entre os governos e a similaridade de agendas (COX; MCCUBBINS, 1986 *apud* COELHO *et al*, 2016), uma vez que as universidades federais de governos de direita adotaram em maior quantidade que as IFES dos governos de esquerda, consequentemente, base aliada para o governo vigente.

O estudo da difusão de uma política social envolve diversos fatores que devem ser considerados, desde o agendamento à sua implementação e difusão para outros locais. Sendo assim, além de processos internos das universidades que podem ter dificultado a adoção de ações afirmativas para a população negra antes da Lei de Cotas, devemos considerar um aspecto importante que também pode ter sido fator determinante: a opinião pública. É cabal que o assunto divide opiniões contrárias que variam desde a dificuldade de se definir quem é negro no Brasil por conta da miscigenação, assim como as cotas raciais seriam uma manifestação do próprio racismo, uma vez que todos são iguais perante a lei; e argumentos favoráveis que se centram principalmente em mitigar as desigualdades raciais no país. Como exposto aqui, a mídia tem o poder de inflar assuntos e moldar a opinião pública de acordo com o seu enquadramento (AZEVEDO, 2004), as cotas raciais sofreram diversas campanhas midiáticas negativas¹⁵, que, de acordo com Azevedo (2004), pode ter influenciado a perspectiva das pessoas em torno do assunto, resultando assim, na não aderência por certas IFES antes da Lei de Cotas.

Por fim, esse trabalho é uma primeira contribuição ao debate, novos estudos são necessários para entender variáveis aqui não aprofundadas e quais as características específicas das ações afirmativas adotadas por cada universidade. Uma possível agenda futura de pesquisa é analisar e comparar casos específicos do processo de adoção, como a UnB e a UFBA.

¹⁵ Ver mais em: 08/07/2007 Veja: “UnB rejeita um gêmeo e aceita outro nas cotas”: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0806200718.htm>; 23/11/2008 Folha de SP “Cota é vista como essencial e humilhante”: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj2311200807.htm>; 22/12/2012 Veja “Cota não resolve problema da educação. Ela cria ilusão”: <https://veja.abril.com.br/educacao/cota-nao-resolve-problema-da-educacao-ela-cria-ilusao/>.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/7zWs4By9mFRYQPskSGLSDjb/?lang=pt>. Acesso em: 2 fev. 2023.

ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec; Departamento Ciências Sociais USP, 1998.

ANASTASIA, Fátima. Federação e relações intergovernamentais. *In*: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro; São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; Fundação Unesp, 2004, p. 225-241.

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Lisboa, n. 83, p. 11-35, 2017. Disponível em: <https://journals.openedition.org/spp/2662#ftn5>. Acesso em: 25 jan. 2023.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/spp/a/yrd5VzhMD8wyrZDDS6WvvP/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 4 jan. 2023.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n.3, p. 431-57, 2002. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/31943/WOS000180567600004.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 4 jan. 2023.

AZEVEDO, Fernando A. F. Agendamento da política. *In*: RUBIM, A.A.C. (org.). **Comunicação política**: conceitos e abordagens. Salvador; São Paulo: Edufba; Editora Unesp, 2004, p.41-72.

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

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Pesquisa sobre a implementação da política de cotas raciais nas universidades federais**. Relatório final. 2020?

Disponível em:

https://eventos.unipampa.edu.br/forumneabis/files/2022/09/relatorio_pesquisa-dpu-abpn-sobre-a-implementacao-da-politica-de-cotas-raciais-nas-universidades-federais.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. PLANO PLURIANUAL 2004-2007. **Projeto de Lei**. Volume 3. Brasília, 2003. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/ppa-2004-2007/proposta/anexo1.PDF>. Acesso em: 10 dez. 2022.

CAPELLA, Ana Cláudia. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf. Acesso em: 02 jan. 2023.

CERVI, Emerson Urizzi. *Priming*: hipótese teórica que relaciona estudos de recepção com julgamentos sobre governantes. In: CORREIA, João Carlos; FERREIRA, Gil Baptista; ESPÍRITO SANTO, Paula. (org.). **Conceitos de Comunicação Política**. LabCom Books, 2010. p. 145-154, 2010. Disponível em: <https://www.labcom.ubi.pt/ficheiros/correia-conceitos-2010.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

COÊLHO, D. B. A agenda social nos governos FHC e Lula: competição política e difusão do modelo renda mínima. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013, p. 179-210.

COÊLHO, D. B.; CAVALCANTE, P.; TURGEON, M. Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 145-165, jun. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/k6R5kwH6BqwtZPMxtgBL77s/?lang=pt>. Acesso em: 20 jan. 2023.

COÊLHO, D. B. Mecanismos políticos e institucionais da difusão de políticas. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta; COÊLHO, Denilson B.; SILVA, Sidney Jard. (ed.). **Difusão de políticas públicas**. Santo André: UFABC, 2016.

COSTA, Valeriano. Federalismo: as relações intergovernamentais. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro; São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; Fundação Unesp, 2004, p. 211-221.

DELEON, Peter; VOGENBECK, Danielle M. The policy sciences at the crossroads. In: FISCHER, Miller; SIDNEY, Mara S. (org.). **Handbook of public policy analysis**: theory, politics and methods. Boca Raton, FL: CRC Press, 2007, p. 3-14.

DOLHNIKOFF, M. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil. São Paulo: Globo, 2005. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5633810/mod_resource/content/0/DOLHNIKOFF.%20O%20pacto%20imperial%20origens%20do%20federalismo%20no%20Brasil%20by%20Miriam%20Dolhnikoff%20%28z-lib.org%29.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023

EASTON, David. **An approach to the analysis of political systems**. World Politics, 1957, p. 383-400.

ELMORE, R. F. Backward Mapping: Implementation research and policy decisions. **Political Science Quarterly**, New York, v. 94, n.4, p. 601-616, winter, 1979. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2149628>. Acesso em: 15 jan. 2023.

FARIA, C. A. P. de; COELHO, D. B.; SILVA, S. J. da. (org.). *Difusão de políticas públicas*. São Bernardo do Campo: UFABC, 2016.

GREER, S. L. The politics of divergent policy. *In*: GREER, S. L. (ed.). **Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in Western democracies**. London: Palgrave MacMillan, 2006. p. 157-174.
<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD388.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2023.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston: Little Brown, 1984.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage, 1980. Disponível em:
<https://www.jstor.org/stable/10.7758/978161044771>. Acesso em: 20 fev. 2023

LOPREATO, Francisco Luiz C. **Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios**. Campinas: Unicamp, 2020. Disponível em:
<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD388.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2023

LOWI, T. American business, public policy, case studies, and political theory. **World Politics**, Cambridge (UK), v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964. Disponível em:
<https://www.jstor.org/stable/2009452>. Acesso em: 17 jan. 2023.

MARCONDES, João Vitor. **Cotas raciais: o que mudou na década da Lei de cotas**. 2022. Disponível em: <https://querobolsa.com.br/revista/cotas-raciais-o-que-mudou-na-decada-da-lei-de-cotas>. Acesso em: 10 fev. 2023.

MARTINI, Andressa Ferreira de. **As cotas nas universidades públicas brasileiras**. 2009. 137 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em:
<https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/17357>. Acesso em: 15 dez. 2022.

MINTRON, M; VERGARI, S. Policy networks and innovation diffusion: the case of state education reforms. **The Journal of Politics**, Chicago. v. 60, n.1, p. 126–148, 1998. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.2307/2648004>. Acesso em: 10 jan. 2023.

MOEHLECKE, Sabrina. **Ação afirmativa no ensino superior: entre a excelência e a justiça racial**, Educ. Soc., Campinas, vol. 25, n. 88, p. 757-776, 2004. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/es/a/b6k4Z7YXkxkyTQzzrpvcpsy/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 25 abr. 2023.

MUNANGA, K. O anti-racismo no Brasil. *In*: MUNANGA, K. (org.). **Estratégias e políticas de combate à discriminação racial**. São Paulo: EDUSP, 1996.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (Brasil). **Manifesto de fundação do Partido dos Trabalhadores**. 1980. Disponível em: <https://pt.org.br/manifesto-de-fundacao-do-partido-dos-trabalhadores/>. Acesso em: 10 fev. 2023.

PIERRE, Muller. Esquisse d'une théorie de changement dans l'action publique: structures, acteurs et cadres cognitifs. **Revue Française de Science Politique**, França, v. 55, n. 1, p.155-187, 2005. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2005-1-page-155.htm>. Acesso em: 02 jan. 2023.

PROGRAMA Nacional de Direitos Humanos. 1995. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/pp/pndh/textointegral.html>. Acesso em: 07 fev. 2023.

RODRIGUES, G. A ação político-partidária nas administrações municipais e seus reflexos sobre os gastos públicos em Santa Catarina. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 27., 2003, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: Minas Gerais, 2003.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel V. (org.). **O estudo da política**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SABATIER, P. A. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, Cambridge (UK), v. 1, n. 6, p. 21-48, jan., 1986. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3998354>. Acesso em: 20 dez. 2022.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEGATTO, Catarina. **Policy diffusion in subnational governments: State–local relationships in the Brazilian education policy**, *Regional & Federal Studies*, 28:1, 79- 100, 2018.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP/UNICAMP**, Campinas, n. 48, p. 1-16, 2000. Disponível em: http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf. Acesso em: 02 fev. 2023.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/Federalismo_e_Politicas_Publicas.pdf. Acesso em: 04 fev. 2023.

TORRES, J. C. **A formação do federalismo no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Notícias. **Precursoras da Lei de Cotas, universidades federais reforçam importância das ações afirmativas no ensino**. 2022. Disponível em: <https://noticias.unb.br/112-extensao-e-comunidade/5795-precursoras-da-lei-de-cotas-universidades-federais-reforcaram-importancia-das-acoes-afirmativas-no-ensino>. Acesso em: 10 fev. 2023.

VENTURINI, Anna Carolina. **Comparing Diffusion Patterns in Affirmative Action Policies for Graduate Education in Brazil**. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 2023. Disponível em:

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13876988.2021.2011608>. Acesso em 26 de abr. 2023.

VIANA, Ana Luíza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8095>. Acesso em: 02 jan. 2023.

WALLNER, J. **Learning school: federalism and public schooling in Canada**. Toronto: University of Toronto Press, 2014.

WATTS, R. L. Origins of cooperative and competitive federalism. *In*: GREER, S. L. (ed.). **Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in Western democracies**. London: Palgrave MacMillan, 2006. p. 201-223.

WEYLAND, K. **Learning from foreign models in latin american policy reform**. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2004.

A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. Carolina Milhorce
<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/P4jPwbcsvcMXx7hHBRgt6Np/abstract/?lang=pt>