

Educação e ações afirmativas nas universidades federais: triangulação simbólica entre bases legais, produção acadêmica e cartografias institucionais

Education and affirmative action at federal universities: symbolic triangulation among legal frameworks, academic scholarship, and institutional cartographies

Educación y acciones afirmativas en las universidades federales: triangulación simbólica entre marcos legales, producción académica y cartografías institucionales

João Victor Correia Barbosa*

 <https://orcid.org/0009-0003-4887-0400>

Rebecca de Albuquerque Castro**

 <https://orcid.org/0009-0009-5952-9105>

Ernani Nunes Ribeiro***

 <https://orcid.org/0000-0002-2160-2137>

Resumo: O objetivo deste estudo consiste em analisar criticamente a configuração das ações afirmativas nas universidades federais brasileiras, articulando três dimensões analíticas complementares: o arcabouço legislativo que sustenta essas políticas, a produção acadêmica que as interpreta e os arranjos institucionais responsáveis por sua implementação. Adota abordagem mista, com triangulação de dados provenientes de revisão sistemática da literatura, pesquisa documental e análise de conteúdo. Os resultados evidenciam avanços na consolidação normativa das ações afirmativas, mas também revelam fragmentações institucionais e epistemológicas que dificultam sua efetivação, especialmente no enfrentamento das desigualdades raciais e de outras formas de exclusão social. Conclui-se que a articulação entre diferentes dimensões da política permanece um desafio para a garantia de sua abrangência e permanência.

Palavras-chave: Ações afirmativas. Universidades federais. Disputas educacionais.

* Graduado em Pedagogia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). E-mail: <joao.vcbarbosa@ufpe.br>.

** Mestra e Doutoranda em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). E-mail: <rebecca.castro@ufpe.br>.

*** Doutor em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPE. E-mail: <ernani.ribeiro@ufpe.br>.

Abstract: This study aims to critically analyze the configuration of affirmative action policies at Brazilian federal universities by bringing together three complementary analytical dimensions: the legal framework underpinning these policies, the academic scholarship that interprets them, and the institutional arrangements responsible for their implementation. The study adopts a mixed-methods approach, triangulating data from a systematic literature review. The findings indicate progress in the consolidation of the regulatory framework for affirmative action, while also revealing institutional and epistemological fragmentation that hinders effective implementation, particularly in addressing racial inequalities and other forms of social exclusion. The study concludes that coordinating the different dimensions of these policies remains a challenge to ensuring their reach and continuity.

Keywords: Affirmative action. Federal universities. Contestation in education.

Resumen: El objetivo de este estudio consiste en analizar críticamente la configuración de las políticas de acción afirmativa en las universidades federales brasileñas, articulando tres dimensiones analíticas complementarias: el marco jurídico que sustenta estas políticas, la producción académica que las interpreta y los arreglos institucionales responsables de su implementación. Se adopta un enfoque de métodos mixtos, con triangulación de datos procedentes de una revisión sistemática de la literatura, investigación documental y análisis de contenido. Los resultados evidencian avances en la consolidación normativa de las acciones afirmativas, pero también revelan fragmentaciones institucionales y epistemológicas que dificultan su implementación efectiva, especialmente en el enfrentamiento de las desigualdades raciales y de otras formas de exclusión social. Se concluye que la articulación entre las distintas dimensiones de estas políticas sigue constituyendo un desafío para garantizar su alcance y continuidad.

Palabras clave: Acciones afirmativas. Universidades federales. Disputas educativas.

Introdução

Nas últimas décadas, as políticas de ações afirmativas tornaram-se um dos principais instrumentos de democratização do Ensino Superior brasileiro. A implementação de marcos legais como a Lei nº 12.711, de 29 agosto de 2012 (Brasil, 2012), posteriormente atualizada pela Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023 (Brasil, 2023b), ampliou significativamente o acesso de estudantes historicamente excluídos das universidades públicas, especialmente pessoas negras, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência. Paralelamente, decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e legislações recentes ampliaram o reconhecimento jurídico de violências estruturais relacionadas à diversidade sexual e de gênero.

Entretanto, embora o campo normativo tenha avançado no reconhecimento dessas desigualdades, diversas pesquisas indicam que a efetivação das ações afirmativas permanece marcada por assimetrias institucionais, disputas simbólicas e fragmentações administrativas. Em muitas universidades federais, políticas voltadas às relações étnico-raciais, à inclusão de pessoas com deficiência e à diversidade sexual e de gênero são implementadas de maneira setorializada, sem articulação sistêmica entre acesso, permanência e governança institucional. Tal cenário sugere que a ampliação normativa do direito à inclusão não necessariamente se converte em transformações estruturais no interior das Instituições de Ensino Superior.

Diante desse contexto, emerge uma questão central para o campo das políticas educacionais: De que maneira as ações afirmativas têm sido estruturadas, interpretadas e institucionalizadas nas universidades federais brasileiras, e em que medida os marcos legais, a produção acadêmica e as estruturas institucionais revelam processos de fragmentação na implementação dessas políticas?

A partir dessa problematização, o objetivo deste estudo consiste em analisar criticamente a configuração das ações afirmativas nas universidades federais brasileiras, articulando três dimensões analíticas complementares: o arcabouço legislativo que sustenta essas políticas, a

produção acadêmica que as interpreta e os arranjos institucionais responsáveis por sua implementação. Busca-se, assim, compreender como diferentes níveis do campo educacional participam da construção, da disputa e da materialização dessas políticas.

A fundamentação teórica que sustenta esta investigação articula contribuições do campo das políticas educacionais, da sociologia da educação e dos estudos críticos sobre desigualdade social. A análise das políticas públicas é orientada pela perspectiva do “Estado em ação” proposta por Azevedo (2001), segundo a qual as políticas educacionais devem ser compreendidas não apenas como dispositivos normativos, mas como práticas sociais que materializam relações de poder e disputas políticas (Marques; Andrade; Azevedo, 2017). No interior dessas dinâmicas, as contribuições de Santos (2021) e Santos e Freitas (2022) evidenciam como as ações afirmativas operam simultaneamente como instrumentos de inclusão e arenas de disputa simbólica, especialmente no que se refere às tensões raciais presentes no ambiente acadêmico.

Complementarmente, a compreensão da universidade como um campo social estruturado por disputas de capitais simbólicos, culturais e institucionais fundamenta-se nas contribuições de Bourdieu (1983, 2001) e Bourdieu, Chamboredon e Passeron (1999). Sob essa perspectiva, as políticas educacionais não incidem sobre um espaço neutro, mas sobre um campo marcado por hierarquias históricas e mecanismos de distinção que tendem a reproduzir desigualdades sociais. Nesse contexto, as ações afirmativas introduzem novas dinâmicas no campo universitário ao tensionar critérios tradicionais de mérito e legitimidade acadêmica.

A análise também incorpora a perspectiva da interseccionalidade formulada por Crenshaw (2002), permitindo compreender como diferentes eixos de subordinação, como raça, gênero, sexualidade e deficiência, se articulam na produção das desigualdades educacionais. Tal abordagem torna possível identificar os limites de políticas públicas que operam de forma segmentada, invisibilizando sujeitos que se encontram na interseção de múltiplas formas de opressão.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa adota uma abordagem de métodos mistos, compreendida como a integração de estratégias qualitativas e quantitativas em um mesmo desenho investigativo (Johnson; Onwuegbuzie, 2004). O estudo fundamenta-se em triangulação metodológica (Morse, 1991), articulando três procedimentos principais: (i) uma revisão sistemática da literatura sobre ações afirmativas, abrangendo publicações entre 2014 e 2024 no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) (Galvão; Pereira, 2014); (ii) uma pesquisa documental institucional baseada na análise dos sítios eletrônicos das 69 universidades federais brasileiras (Cechinel *et al.*, 2016); e (iii) um levantamento documental-normativo composto por leis, decretos e diretrizes relacionadas às políticas de inclusão no Ensino Superior. A análise dos dados foi orientada por Bardin (1977) e Minayo (2000), permitindo identificar padrões, recorrências e tensões presentes nos diferentes conjuntos de dados.

Ao articular legislação, produção científica e organização institucional, este estudo busca contribuir para o campo das políticas educacionais ao oferecer uma leitura integrada das ações afirmativas nas universidades federais brasileiras. Tal perspectiva permite compreender não apenas os avanços normativos dessas políticas, mas também os limites estruturais que atravessam sua implementação, evidenciando como processos de fragmentação institucional podem comprometer a efetividade de iniciativas voltadas à democratização do Ensino Superior. Para tanto, o artigo está estruturado em quatro seções. Além desta introdução, apresenta-se a metodologia, seguida pelos resultados e discussões organizados em quatro eixos analíticos e, por fim, pelas considerações finais.

Metodologia

O delineamento metodológico constitui um eixo estruturante da presente investigação, uma vez que é por meio dele que se estabelece a coerência entre o objeto de estudo, os procedimentos adotados e as interpretações produzidas. Conforme assinala Piana (2009, p. 119), “[...] a pesquisa só existe com o apoio de procedimentos metodológicos adequados, que permitam a aproximação ao objeto de estudo e assegurem a legitimidade do processo investigativo”. Partindo dessa premissa, este estudo adota uma metodologia mista, ancorada na triangulação de dados, de modo a apreender as ações afirmativas nas universidades federais brasileiras em suas dimensões científica, institucional e normativa.

A pesquisa fundamenta-se na compreensão de métodos mistos como a “[...] classificação de pesquisa em que o pesquisador mistura ou combina técnicas, métodos, abordagens, conceitos ou linguagem de pesquisa quantitativa e qualitativa em um único estudo” (Johnson; Onwuegbuzie, 2004, p. 17, tradução nossa). Tal abordagem se mostra adequada ao objeto analisado, uma vez que as ações afirmativas envolvem, simultaneamente, dados mensuráveis, estruturas institucionais e disputas simbólicas, exigindo uma leitura que articule descrição, interpretação e análise crítica.

Do ponto de vista metodológico, o estudo combina três eixos investigativos interdependentes: (i) uma revisão bibliográfica sistemática da produção científica; (ii) uma pesquisa documental institucional; e (iii) um levantamento documental-normativo. Esses eixos não operam de forma isolada, mas são integrados por meio da triangulação metodológica, entendida como o uso de múltiplos métodos para responder a um mesmo problema de pesquisa, especialmente quando um único procedimento se mostra insuficiente (Morse, 1991).

O primeiro eixo metodológico consiste em uma revisão bibliográfica de cunho sistemático, compreendida como um procedimento rigoroso de mapeamento e análise da produção científica. De acordo com Galvão e Pereira (2014, p. 160), “[...] a revisão sistemática da literatura é uma metodologia de pesquisa que visa reunir e avaliar criticamente os estudos existentes sobre um determinado tema, seguindo um protocolo rigoroso para garantir a transparência e a replicabilidade dos resultados”. Em consonância com essa definição, a revisão foi realizada no Portal de Periódicos da CAPES, adotando-se como recorte temporal o período de 2014 a 2024.

A estratégia de busca foi orientada pelos descritores “Ações Afirmativas” AND “Universidades Federais”, estabelecendo-se como critérios de inclusão artigos publicados no intervalo delimitado, redigidos em língua portuguesa e diretamente relacionados à temática das ações afirmativas no Ensino Superior federal. Como critérios de exclusão, foram considerados materiais publicados antes de 2014, produções que não apresentassem relação direta com o objeto de estudo e textos em outros idiomas. Após a aplicação desses filtros, identificaram-se 20 periódicos, cujos artigos foram analisados com o objetivo de mapear os principais temas recorrentes, quantificar os estudos voltados à permanência estudantil e identificar aqueles que abordam especificamente a política de cotas. Esse procedimento possibilitou a construção de um panorama atualizado da produção científica, evidenciando como as ações afirmativas vêm sendo debatidas e problematizadas no campo educacional brasileiro.

O segundo eixo metodológico corresponde à pesquisa documental institucional, desenvolvida a partir da análise dos sítios eletrônicos oficiais das 69 universidades federais brasileiras. A opção por esse procedimento fundamenta-se na compreensão de que a pesquisa documental permite acessar materiais que expressam práticas institucionais e decisões políticas nem sempre suficientemente analisadas. Conforme destacam Cechinel *et al.* (2016, p. 3):

Esta se embasa diretamente nas fontes científicas e materiais impressos e editados, como livros, enciclopédias, ensaios críticos, dicionários, periódicos, artigos, teses, etc., ao passo que a pesquisa documental levanta materiais que ainda não foram editados, ou que não receberam um tratamento analítico suficiente, por exemplo, cartas, documentos cartorais, memorandos, correspondências pessoais, avisos, agendas, diários, propostas, relatórios, atas, estudos, avaliações, etc.

À luz dessa distinção, os portais institucionais foram compreendidos como fontes privilegiadas para a análise da materialização das ações afirmativas.

A coleta de dados concentrou-se no mapeamento das estruturas administrativas relacionadas às ações afirmativas, considerando três categorias analíticas previamente definidas: educação para as relações étnico-raciais, acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência e diversidade sexual e de gênero. Para cada universidade, examinou-se a existência, a vinculação administrativa e o grau de autonomia de núcleos, diretorias, coordenações ou pró-reitorias associadas a essas temáticas. Além da presença ou ausência das estruturas, analisou-se a forma como são organizadas, permitindo identificar diferentes modelos de institucionalização e hierarquização das políticas afirmativas.

A organização e a interpretação dos dados foram orientadas pela análise temática, compreendida como um procedimento capaz de revelar os núcleos de sentido presentes nos discursos institucionais. Segundo Minayo (2000), a análise temática pode assumir tanto um caráter quantitativo, por meio da frequência das unidades de significação, quanto qualitativo, ao considerar que a presença de determinados temas expressa valores e modelos de comportamento. Complementarmente, Bardin (1977, p. 105) define o tema como “[...] a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura”. Essa abordagem possibilitou compreender não apenas a existência formal das estruturas, mas também a densidade simbólica e política que sua organização carrega.

O terceiro eixo, integrado ao segundo, corresponde ao levantamento documental-normativo, composto por leis, decretos, resoluções e demais marcos legais relacionados às ações afirmativas, à acessibilidade, à inclusão e à diversidade no Ensino Superior brasileiro. Esse conjunto normativo foi analisado de forma articulada aos dados institucionais e à produção científica, permitindo situar as práticas universitárias no interior de um quadro jurídico mais amplo.

A triangulação dos dados ocorreu pela articulação entre os três eixos metodológicos, conforme a definição de Morse (1991, p. 120), segundo a qual a triangulação metodológica consiste no uso de ao menos dois métodos, geralmente um qualitativo e outro quantitativo, para abordar o mesmo problema de pesquisa, assegurando uma abordagem mais abrangente quando um único método se mostra insuficiente. Dessa forma, a metodologia adotada permitiu não apenas descrever a produção científica e as estruturas institucionais, mas interpretar as contradições, as lacunas e as assimetrias que atravessam a consolidação das ações afirmativas nas universidades federais brasileiras.

A presente pesquisa não recebeu financiamento de agências de fomento, tendo sido desenvolvida sem vínculo a projetos financiados. Ressalta-se, ainda, que o estudo não envolveu a participação direta de seres humanos, uma vez que se fundamentou exclusivamente na análise de documentos institucionais, dados públicos e marcos normativos de acesso irrestrito, não se aplicando, portanto, a submissão ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP).

Resultados e discussões

Esta seção apresenta os resultados da pesquisa a partir de uma leitura crítica e integrada dos dados produzidos pelas diferentes estratégias metodológicas adotadas. Parte-se do entendimento de que as ações afirmativas no Ensino Superior não podem ser analisadas exclusivamente a partir de seus dispositivos normativos, tampouco apenas pelo modo como são tematizadas na literatura ou operacionalizadas institucionalmente. Ao contrário, tais políticas constituem um campo de disputas simbólicas, epistemológicas e materiais, atravessado por relações de poder, hierarquizações implícitas e assimetrias históricas que produzem efeitos concretos na forma como determinados grupos sociais são reconhecidos, incluídos ou marginalizados.

Os dados evidenciam que, embora o Estado brasileiro tenha avançado na construção de marcos legais voltados às pessoas com deficiência, às populações negras e indígenas e, de forma mais incipiente, à comunidade de lésbicas, *gays*, bissexuais, transgêneros, *queer*, intersexuais, assexuais, pansexuais, pessoas não binárias e outras identidades (LGBTQIAPN+), esses avanços não se traduzem automaticamente em políticas integradas, contínuas e estruturalmente consolidadas nas universidades federais. Observa-se, ao contrário, um cenário de fragmentação normativa, discursiva e institucional, no qual as ações afirmativas tendem a operar de forma setorializada, com diferentes níveis de legitimidade, prioridade política e sustentação administrativa.

Diante disso, os resultados e as discussões foram organizados em três movimentos analíticos articulados. O primeiro examina criticamente o arcabouço legislativo das ações afirmativas; o segundo analisa os achados da revisão sistemática da literatura; e o terceiro discute os dados relativos aos órgãos e às estruturas institucionais responsáveis por essas políticas. A articulação entre esses três movimentos permite evidenciar que a fragmentação das políticas afirmativas não é episódica ou circunstancial, mas um traço estrutural do modo como elas têm sido historicamente formuladas, interpretadas e implementadas.

O arcabouço legislativo das ações afirmativas: pessoas com deficiência, raça e etnia e população LGBTQIAPN+

A ampliação do arcabouço jurídico voltado à proteção e à promoção dos direitos de pessoas negras, indígenas, quilombolas, pessoas com deficiência e da população LGBTQIAPN+ representa um avanço significativo no reconhecimento estatal das desigualdades estruturais que historicamente atravessam o campo educacional brasileiro. Entretanto, conforme indicam as análises críticas das políticas educacionais, a existência de dispositivos legais não assegura, por si só, a transformação das práticas institucionais nem a superação das formas simbólicas e materiais de exclusão que operam no interior das universidades.

À luz da noção de “Estado em ação” (Azevedo, 2001), as legislações devem ser compreendidas não apenas como textos normativos, mas como práticas sociais que se atualizam por meio de procedimentos administrativos, currículos, comissões, editais e rotinas institucionais. Nesse sentido, decretos, leis e diretrizes curriculares constituem arenas de disputa nas quais se confrontam projetos políticos antagônicos, revelando tensões entre o reconhecimento formal dos direitos e sua efetiva implementação.

No campo das relações étnico-raciais, o Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003, ao instituir a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), oferece uma definição ampliada de racismo, compreendendo-o como toda forma de exclusão ou restrição baseada em raça, cor, descendência ou origem étnica que limite o exercício de direitos fundamentais (Brasil, 2003). Essa definição desloca o racismo de uma leitura individualizada ou moral para uma

compreensão estrutural, o que, em tese, exigiria das universidades políticas institucionais contínuas, articuladas e transversalizadas. No entanto, como demonstram as análises de Santos (2021), a tradução desse reconhecimento jurídico em práticas efetivas é frequentemente bloqueada por mecanismos institucionais que operam sob o discurso da neutralidade, do mérito e da legalidade.

A implementação das ações afirmativas, especialmente após a Lei nº 12.711/2012 (Brasil, 2012) e sua atualização pela Lei nº 14.723/2023 (Brasil, 2023b), amplia formalmente o acesso de estudantes pretos, pardos, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência às universidades e à pós-graduação *stricto sensu*. Todavia, tais políticas têm sido acompanhadas por disputas simbólicas intensas, nas quais a branquidade institucionalizada atua como parâmetro implícito de legitimidade. Procedimentos como bancas de heteroidentificação e exigências burocráticas excessivas, ainda que juridicamente justificadas, podem funcionar como dispositivos de exclusão simbólica, reafirmando o poder classificatório do Estado sobre corpos racializados.

No que se refere às pessoas com deficiência, a legislação recente amplia o reconhecimento da necessidade de políticas de acesso e permanência, ao incluir esse grupo de forma explícita nas ações afirmativas e ao demandar que as instituições desenvolvam mecanismos de acompanhamento e avaliação. Contudo, a ênfase legal na mensuração de dados e na produção de relatórios, embora relevante para o controle público, pode resultar em uma gestão tecnocrática da inclusão, na qual a permanência estudantil é reduzida a indicadores quantitativos, sem enfrentamento das barreiras pedagógicas, comunicacionais, atitudinais e curriculares que estruturam a exclusão no cotidiano universitário. Nessa lógica, a deficiência corre o risco de ser tratada como uma categoria administrativa e não como uma condição social produzida pela interação entre corpos e instituições.

Esse risco de tratamento administrativo da deficiência se confirma empiricamente no estudo de Ribeiro (2025), que, a partir da narrativa de um professor universitário surdo, revela que a inclusão formal convive, no cotidiano institucional, com práticas de violência simbólica que reafirmam métricas hegemônicas de normalidade. O caso reforça que a permanência não se resolve por indicadores quantitativos, mas exige o enfrentamento das barreiras comunicacionais e atitudinais que a gestão tecnocrática tende a invisibilizar.

No caso da população LGBTQIAPN+, a incorporação da LGBTfobia como crime equiparado ao racismo, consolidada a partir da interpretação do STF e reforçada pela Lei nº 14.532/2023 (Brasil, 2023a), representa um marco jurídico fundamental no combate à violência simbólica¹ e material. Entretanto, a transposição desse reconhecimento para o campo educacional permanece limitada. As universidades, embora formalmente obrigadas a coibir práticas discriminatórias, frequentemente carecem de políticas institucionais específicas, protocolos de acolhimento, formação docente e revisão curricular que reconheçam as experiências dissidentes de gênero e sexualidade como dimensões legítimas da vida acadêmica.

Essa lacuna evidencia uma contradição central: enquanto o Estado reconhece juridicamente a violência e a discriminação, as instituições educacionais tendem a operar a partir de uma lógica de silenciamento, tratando as questões LGBTQIAPN+ como temas periféricos, morais ou individuais e não como problemas políticos e pedagógicos. Tal dinâmica reforça o que Bourdieu,

¹ “[...] considera como violência simbólica toda coerção que só se institui por intermédio da adesão que o dominado acorda ao dominante (portanto à dominação) quando, para pensar e se pensar ou para pensar sua relação com ele, dispõe apenas de instrumentos de conhecimento que têm em comum com o dominante e que faz com que essa relação pareça natural” (Bourdieu, 2001, p. 204).

Chamboredon e Passeron (1999) denominam poder simbólico: a capacidade de impor uma visão legítima do mundo social que naturaliza exclusões sob a aparência da normalidade institucional.

A ausência de uma articulação sistemática entre as diretrizes curriculares nacionais – como o Parecer nº 3, de 10 de março de 2004, do Conselho Nacional de Educação e Conselho Pleno (CNE/CP) (Brasil, 2004a), e a Resolução nº 1, de 17 de junho de 2004 (Brasil, 2004b), também do CNE/CP –, e os projetos pedagógicos dos cursos revela que o currículo permanece como um dos principais dispositivos de resistência à efetivação das políticas de diversidade. Mesmo quando tais diretrizes existem, sua implementação tende a ser fragmentada, optativa ou concentrada em disciplinas isoladas, o que limita seu potencial transformador.

Sob a perspectiva da interseccionalidade, Crenshaw (2002, p. 177) afirma:

A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. [...]. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento.

Diante disso, torna-se evidente que as legislações analisadas, embora avancem no reconhecimento de grupos específicos, ainda operam de forma segmentada, desconsiderando as experiências de sujeitos que se encontram na confluência de múltiplas opressões. Estudantes negros com deficiência, pessoas negras ou indígenas LGBTQIAPN+, por exemplo, permanecem frequentemente invisibilizados pelas políticas institucionais, que tendem a organizar seus dispositivos de ação afirmativa de maneira compartimentalizada.

Assim, as legislações voltadas às populações negras, indígenas, quilombolas, pessoas com deficiência e LGBTQIAPN+ revelam um paradoxo fundamental: ao mesmo tempo em que ampliam o reconhecimento jurídico das desigualdades, também expõem os limites da institucionalização da diversidade em um campo educacional estruturado por *habitus*² excludentes e regimes de normalidade. A efetividade dessas normas depende, portanto, menos de sua existência formal e mais da capacidade das universidades de reinterpretá-las criticamente, reconfigurando seus currículos, suas práticas administrativas e suas culturas institucionais.

Em síntese, as políticas educacionais analisadas operam como dispositivos ambíguos: são, simultaneamente, instrumentos de democratização do acesso e arenas de reprodução das desigualdades estruturais. Reconhecer essa ambivalência é condição necessária para uma análise crítica que não reduza a legislação a um repertório normativo, mas a compreenda como prática social em disputa, atravessada por relações de poder, racialização, capacitismo e cisheteronormatividade.

A leitura do arcabouço legislativo evidencia os marcos formais que orientam as ações afirmativas no Ensino Superior; contudo, tais dispositivos não operam de maneira automática. Para compreender como essas normativas são interpretadas, disputadas e ressignificadas no campo educacional, torna-se necessário observar como a produção acadêmica tem tematizado essas políticas. Nesse sentido, a revisão sistemática da literatura permite identificar quais agendas ganham centralidade, quais permanecem marginalizadas e como o debate teórico contribui para sustentar ou tensionar o alcance efetivo das legislações analisadas.

² “[...] esse *habitus* que, sendo um sistema de esquemas mais ou menos controlados e mais ou menos transponíveis, é simplesmente a interiorização dos princípios da teoria do conhecimento sociológico” (Bourdieu; Chamboredon; Passeron, 1999, p. 14)

Produção acadêmica e fragmentação epistemológica

Como destacado anteriormente, a revisão sistemática da produção acadêmica sobre ações afirmativas nas universidades federais brasileiras, realizada a partir do Portal de Periódicos da CAPES no recorte temporal de 2014 a 2024, revela um campo de estudos consolidado, porém marcado por assimetrias temáticas e analíticas. Dos 21 artigos identificados após a aplicação dos critérios de inclusão e exclusão, observa-se uma predominância de pesquisas voltadas ao ingresso por meio das políticas de cotas, em detrimento de análises mais aprofundadas sobre permanência estudantil, estrutura institucional e governança das políticas afirmativas.

Esse dado evidencia que, embora as ações afirmativas sejam amplamente reconhecidas no plano normativo, a produção científica tende a reproduzir uma leitura focalizada no acesso, tratando a permanência como um desdobramento secundário. Tal tendência pode ser compreendida à luz da noção de políticas públicas como a movimentação direta da maquinaria estatal, uma vez que o foco no ingresso reflete a centralidade do momento jurídico-administrativo da política, em detrimento de sua materialização cotidiana no interior das instituições. O Quadro 1 reúne todos os trabalhos encontrados na amostra.

Quadro 1 – Organização dos periódicos encontrados

Nº	Título	Autoria	Ano	Revista
1	<i>A qualidade do Ensino Superior em universidades federais e as ações afirmativas: os diferentes cursos em perspectiva</i>	Franciele Michele dos Santos, Sabrina Olímpio Caldas de Castro, Fernanda Maria de Almeida, Débora Gonzaga Martin	2019	UninCor – Revista da Universidade Vale do Rio Verde; volume 17, número 2
2	<i>Acesso a políticas de ações afirmativas em sítios eletrônicos de universidades federais brasileiras</i>	Maria da Graça Saraiva Nogueira, Caroline Casali	2022	Contrapontos; volume 21, número 1
3	<i>Cotas para refugiados em universidades federais baianas: uma análise sobre sua efetividade e a relação com os direitos humanos</i>	Natalia Coimbra de Sá, Joelma Boaventura da Silva, Luan Victor de Souza Bispo	2022	Revista Educação e Políticas em Debate – REPOD; volume 11, número 1
4	<i>Novos horizontes interpretativos da Lei nº 12.990/2014 e políticas de reparação: ações afirmativas para negros(as) e carreira docente em universidades federais</i>	Luiz Mello	2021	Boletim de Análise Político-Institucional; número 31
5	<i>Ações afirmativas no Ensino Superior brasileiro: caminhos para a permanência e o progresso acadêmico de estudantes da área das Ciências Exatas</i>	Guilherme Henrique Gomes da Silva	2019	Educação em Revista; volume 35
6	<i>A pesquisa sobre políticas de ações afirmativas na pós-graduação em psicologia: um panorama da produção brasileira na última década (2012-2022)</i>	Rafael Mauricio Castanho, Norma da Luz Ferrarini, Miriam Aparecida Graciano de Souza Pan	2024	Revista Educação e Políticas em Debate – REPOD; volume 13, número 1
7	<i>Ações afirmativas e o sistema de cotas raciais</i>	Ana Amélia Aquino Brito	2020	Em Tempo de Histórias; volume 1, número 36

Nº	Título	Autoria	Ano	Revista
8	<i>Mapeamento e experiências de indígenas nas escolas médicas federais brasileiras: acesso e políticas de permanência</i>	Willian Fernandes Luna, Karla Caroline Teixeira, Giovana Kharfan de Lima	2021	Interface; volume 25
9	<i>Cotas raciais nas universidades públicas como instrumento de garantia da igualdade e da efetivação das ações afirmativas no Brasil</i>	Caren Silva Machado, Maíara Vanessa Gusi	2014	Unoesc [Universidade do Oeste de Santa Catarina] <i>International Legal Seminar</i> ; volume 3, número 1
10	<i>Sistemas de classificação racial em disputa: comissões de heteroidentificação em três universidades públicas brasileiras</i>	Paulo Sérgio da Costa Neves	2022	Mana; volume 28, número 3
11	<i>Ações afirmativas, assistência estudantil e Serviço Social: uma análise a partir do perfil discente da UFSC e UFJF</i>	Cláudia Priscila C. dos Santos, Heide de Jesus Damasceno, Jorge Manuel Leitão Ferreira	2018	SER Social; volume 20, número 43
12	<i>Os desafios para a comissão de heteroidentificação racial durante a pandemia da covid-19</i>	Aline Anjos da Rosa, Eugênia Portela de Siqueira Marques, Átíla Maria do Nascimento Corrêa	2021	Revelli; volume 13
13	<i>Trajetórias acadêmicas e mercado de trabalho: o que dizem os diplomados da UFRGS sobre seus desafios e percursos durante a graduação</i>	Denise Fagundes Jardim, Edilson Amaral Nabarro, Gabriela Rabello de Lima, Rafaela Micaela Ritter Riccardi	2022	Educere et educare; volume 17, número 41
14	<i>Cotistas preenchendo vagas de ampla concorrência em universidades federais: concorrência concomitante na lista de espera do Sisu</i>	Mateus Silva Figueiredo	2023	Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos; volume 104
15	<i>Universidades federais brasileiras com vagas para refugiados</i>	Valdemir Melechco Carvalho, Luíza Aparecida Ranuzzi, Pedro Lucchetti Silva, Tatiana Cardoso Squeff, Thiago Paluma	2022	Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia; volume 50, número 2
16	<i>A percepção de egressos/as do sistema de cotas raciais da Universidade Estadual de Londrina quanto às políticas de permanência</i>	Margarida de Cássia Campos, Jéssica Justino Brandão	2020	Comunicações; volume 27, número 3
17	<i>Assistência estudantil e ações afirmativas: um estudo das condições materiais e simbólicas</i>	Natalino Neves da Silva, Adilson Pereira dos Santos, Jane Maria dos Santos Reis	2021	Educação & Sociedade; volume 42
18	<i>Formação profissional: primeiras linhas sobre a efetividade da aplicação da Lei 12.711 de 2012 no Instituto Federal de Brasília – IFB</i>	Cecília Cândida Frasso Vieira	2019	Revista Eixo; volume 8, número 1
19	<i>Cotas raciais na universidade: estudo de caso sobre o acesso à Educação Superior em uma Instituição Federal</i>	Claudinéia Lucion Savi, Maria de Lourdes Bernartt, Nilvânia Aparecida de Mello	2022	Práxis Educativa; volume 17
20	<i>A Política da Assistência Estudantil no Instituto Federal do Pará-Campus Belém a</i>	Claudia Portela dos Santos	2022	Minerva; número 10, volume 1

Nº	Título	Autoria	Ano	Revista
	<i>partir da implementação do Decreto nº 7234 de 19/07/2010</i>			
21	<i>Gestão social na educação para pessoas com deficiência</i>	Vera Lúcia Moreira Nunes, Cláudio Márcio Magalhães	2016	Holos; ano 32, volume 8

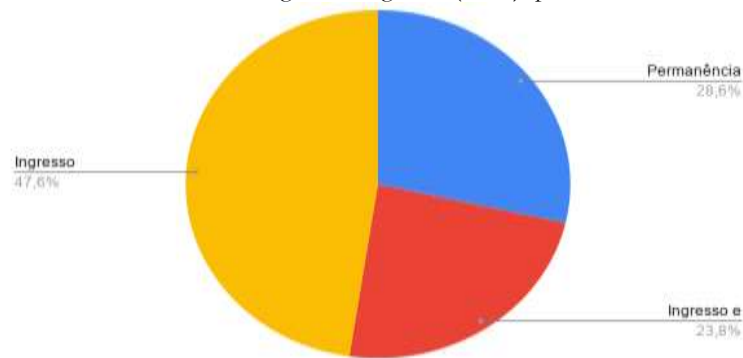
Fonte: Elaborado pelos autores.

A leitura cronológica dos trabalhos evidencia que a produção acadêmica acompanha, de forma sensível, os momentos de inflexão do Estado em sua forma objetificada no campo das políticas de ações afirmativas. Entre 2014 e 2018, período imediatamente posterior à implementação da Lei nº 12.711/2012, os estudos ainda aparecem de forma esparsa, concentrando-se na legitimação jurídica, nos fundamentos da igualdade e nas primeiras análises sobre ingresso e permanência. Esses trabalhos iniciais dialogam com uma fase em que o campo educacional ainda buscava estabilizar sentidos e critérios de legitimidade das cotas, operando, nos termos bourdieusianos, uma disputa simbólica em torno do mérito, da neutralidade e da universalidade. Em 2019 e 2020, observa-se um deslocamento analítico mais consistente, com investigações que passam a tensionar o cotidiano institucional, a assistência estudantil e o desempenho acadêmico, indicando que o debate deixa de se restringir ao acesso e passa a incorporar as condições materiais e simbólicas de permanência, revelando como o *habitus* institucional reage à presença ampliada de sujeitos historicamente excluídos.

O ano de 2022 concentra o maior volume de publicações, o que não é casual: trata-se de um momento em que as ações afirmativas se tornam objeto explícito de disputa política, administrativa e discursiva, como mostram os dados. Os estudos desse período se voltam com maior intensidade às comissões de heteroidentificação, à gestão institucional, aos procedimentos burocráticos e às tensões geradas pela consolidação das políticas, corroborando a leitura de Santos (2021) de que a universidade opera como um espaço racializado de poder, no qual decisões aparentemente técnicas produzem efeitos assimétricos. Já os trabalhos de 2023 indicam uma inflexão reflexiva, marcada por análises mais finas sobre regulamentação, listas de espera, vagas específicas e inclusão de novos sujeitos, como refugiados e pessoas com deficiência, apontando para a fragmentação das políticas e para a ausência de uma articulação sistêmica entre ingresso, permanência e gestão. Esse percurso temporal, analisado à luz da interseccionalidade e do conceito de campo, revela que a produção científica não apenas descreve as políticas, mas participa ativamente da disputa por sentidos, evidenciando como o Estado, ao normatizar e gerir as ações afirmativas, simultaneamente amplia direitos e reinscreve desigualdades estruturais no interior das universidades.

Tal movimento metodológico inicial possibilita compreender não apenas quando a política foi tematizada, mas como ela foi interpretada, distinguindo se o foco das produções recai sobre o ingresso, a permanência ou a articulação entre ambos e evidenciando diferentes concepções de ação afirmativa em disputa no campo educacional. Essa distribuição é apresentada no Gráfico 1 que segue.

Gráfico 1 – Contagem de ingresso (cotas)/permanência



Fonte: Elaborado pelos autores.

Nota: Audiodescrição na nota de rodapé.³

A leitura dos dados apresentados no Gráfico 1 evidencia uma assimetria significativa entre as produções que tratam do ingresso/das cotas (dez) e aquelas que abordam exclusivamente a permanência (seis), com um percentual menor de estudos que articulam simultaneamente ingresso e permanência (cinco). Essa distribuição revela uma tendência recorrente nas pesquisas em políticas educacionais: a centralidade do acesso como problema público, em detrimento da análise das condições concretas de permanência e sucesso acadêmico. Esse movimento pode ser interpretado como expressão de uma racionalidade estatal que responde mais rapidamente às pressões por ampliação do acesso do que às exigências estruturais de sustentação dessas políticas no cotidiano institucional. Assim, o campo das políticas de ação afirmativa aparece fortemente marcado por uma lógica de implementação normativa, enquanto a materialidade da permanência, da assistência estudantil, do acolhimento institucional e do enfrentamento das desigualdades simbólicas permanece relativamente secundarizada na produção acadêmica.

Ao mesmo tempo, o percentual reduzido de trabalhos que articulam ingresso e permanência indica a persistência de uma fragmentação analítica que reflete disputas no interior do próprio campo da política educacional. Conforme analisam Marques, Andrade e Azevedo (2017, p. 66): “Pode-se assim considerar que os campos discursivos da Política Educacional são ocupados e constituídos como arenas de disputas permanentes, perpassando os contextos de influência, do texto e da prática”. Como observado, as políticas públicas são produzidas e interpretadas em arenas discursivas atravessadas por conflitos, o que ajuda a compreender por que o debate tende a se concentrar em fases específicas da política, isolando etapas que, na prática, são indissociáveis.

As contribuições de Santos (2021) permitem aprofundar essa leitura ao evidenciar que a universidade opera como um espaço racializado de poder, no qual a ampliação do ingresso não elimina, por si só, os mecanismos simbólicos e institucionais de exclusão. Nesse sentido, a menor incidência de estudos integrados pode ser lida como um efeito do próprio funcionamento do campo acadêmico, que, ao privilegiar o ingresso, acaba por reproduzir uma visão parcial da política, obstruindo a visão de como as desigualdades raciais e sociais se reatualizam ao longo da trajetória universitária.

Embora a literatura ofereça importantes chaves analíticas para compreender os limites e as potencialidades das ações afirmativas, é no plano institucional que essas políticas se materializam de forma concreta. Assim, para além do que é discutido nos textos acadêmicos, torna-se

³ Audiodescrição: Gráfico de setores com o título “Contagem de Ingresso (cotas)/Permanência”. Ele mostra a distribuição entre ingresso e permanência nas ações afirmativas. A maior parte corresponde a Ingresso, com 47,6%, em amarelo. Em seguida, aparece Permanência, com 28,6%, em azul. Por fim, Ingresso e Permanência combinados correspondem a 23,8%, em vermelho.

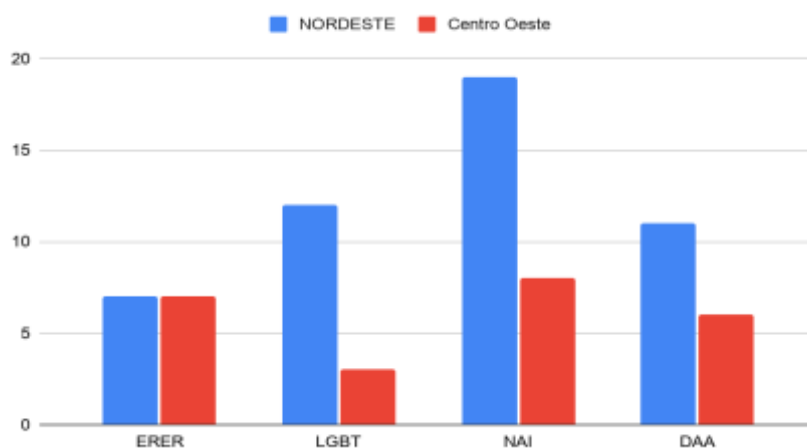
fundamental examinar como as universidades organizam, estruturam e regulamentam seus órgãos e instâncias responsáveis pela implementação dessas políticas. É nesse nível que se localiza o *locus* privilegiado da pesquisa, pois os arranjos institucionais revelam um melhor fragmento das condições reais de funcionamento, ou de esvaziamento, das ações afirmativas no cotidiano universitário.

Cartografias institucionais e disposições

Os dados referentes aos órgãos, aos núcleos e às estruturas institucionais das universidades federais evidenciam uma profunda heterogeneidade organizacional. As ações afirmativas são, em muitos casos, alocadas em estruturas provisórias, com baixa autonomia administrativa e orçamentária, e frequentemente separadas por agenda temática. Essa segmentação institucional dificulta a construção de políticas transversais e interseccionais, além de tornar as ações altamente dependentes de gestões específicas. Assim, a fragmentação deixa de ser apenas normativa ou discursiva e passa a se inscrever materialmente na própria organização universitária.

O Gráfico 2 apresenta a distribuição das estruturas institucionais voltadas às políticas afirmativas nas universidades federais das regiões Nordeste e Centro-Oeste, considerando a presença de núcleos dedicados às temáticas da Educação das Relações Étnico-Raciais (ERER) e da diversidade LGBTQIAPN+, dos Núcleos de Acessibilidade e Inclusão (NAIs) e das Diretorias de Ações Afirmativas (DAAs). A visualização desses dados permite compreender como essas agendas vêm sendo institucionalizadas nas universidades dessas duas regiões, evidenciando tanto avanços quanto discrepâncias na criação de estruturas responsáveis por promover inclusão, permanência e reconhecimento da diversidade no Ensino Superior.

Gráfico 2 – Distribuição das estruturas institucionais de ações afirmativas nas regiões Nordeste e Centro-Oeste



Fonte: Elaborado pelos autores.

Nota: Audiodescrição na nota de rodapé.⁴

A análise dos dados referentes à região Nordeste revela um cenário de maior presença institucional de estruturas voltadas às políticas afirmativas nas universidades federais, em comparação com a região Centro-Oeste. Observa-se que os NAIs aparecem com maior incidência,

⁴ Audiodescrição: Gráfico de barras com duas séries, identificadas na legenda como “Nordeste” e “Centro-Oeste”. Ele compara categorias de ações afirmativas entre as duas regiões. Da esquerda para a direita, na categoria ERER, ambas as regiões apresentam o mesmo valor: 7. Em LGBT, o Nordeste tem 12 e o Centro-Oeste, 3. Em NAI, o Nordeste apresenta 19 e o Centro-Oeste, 8. Por fim, em DAA, o Nordeste tem 11 e o Centro-Oeste, 6. Em todas as categorias, exceto ERER, o Nordeste apresenta valores superiores aos do Centro-Oeste.

estando presentes em 19 universidades da região. Em seguida, aparecem os núcleos relacionados à pauta LGBTQIAPN+, identificados em 12 instituições, e as DAAs, presentes em 11 universidades. Já os núcleos voltados especificamente à EREER aparecem em número menor, em sete universidades, indicando que essa temática, embora presente, nem sempre se encontra institucionalizada por meio de estruturas específicas.

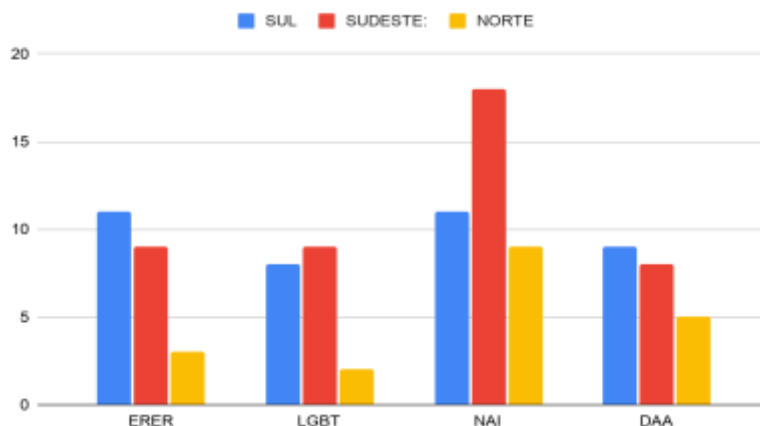
A análise da região Centro-Oeste evidencia diferentes níveis de institucionalização das políticas afirmativas nas universidades federais. Observa-se que os NAIs apresentam a maior presença institucional, estando presentes em oito universidades da região. Em seguida, aparecem os núcleos relacionados à EREER, presentes em sete instituições. Já as DAAs aparecem em seis universidades, indicando um movimento de institucionalização mais estruturado dessas políticas. Em contraste, os núcleos voltados especificamente para a pauta LGBTQIAPN+ aparecem em número significativamente menor, com apenas três universidades da região apresentando esse tipo de organização institucional.

À luz da compreensão das políticas públicas como expressão do Estado em ação (Azevedo, 2001), a presença desses núcleos e diretorias indica a materialização institucional das políticas de inclusão no interior das universidades. A partir da perspectiva de Bourdieu (1983) e Bourdieu, Chamboredon e Passeron (1999), essas estruturas também podem ser compreendidas como parte das disputas presentes no campo educacional, nas quais diferentes agentes tensionam a distribuição de capitais simbólicos, culturais e institucionais. Nesse contexto, a criação de espaços voltados às relações étnico-raciais, à diversidade sexual e de gênero e à acessibilidade para pessoas com deficiência representa um movimento de ampliação do reconhecimento institucional de grupos historicamente marginalizados.

Ao mesmo tempo, as diferenças observadas entre as regiões analisadas reforçam a importância de uma leitura interseccional das políticas afirmativas (Crenshaw, 2002), evidenciando que as respostas institucionais às desigualdades se desenvolvem de maneira desigual no interior das universidades federais. Nesse sentido, a maior presença de estruturas institucionais em determinadas regiões pode indicar um processo mais avançado de institucionalização das agendas de diversidade, enquanto a menor incidência desses núcleos em outras regiões aponta para limites e desafios na consolidação de políticas afirmativas integradas, capazes de articular diferentes dimensões da inclusão e promover condições mais amplas de acesso, permanência e reconhecimento no Ensino Superior.

O Gráfico 3, a seguir, apresenta a distribuição das estruturas institucionais voltadas às políticas afirmativas nas universidades federais das regiões Norte, Sudeste e Sul do Brasil. Para essa análise, foram considerados os núcleos e as instâncias administrativas responsáveis por diferentes dimensões da inclusão universitária, como a EREER, as políticas voltadas à população LGBTQIAPN+, os NAIs destinados ao atendimento de pessoas com deficiência e as DAAs responsáveis, em alguns casos, pela articulação e coordenação dessas iniciativas. A organização desses dados em formato gráfico permite visualizar o nível de institucionalização dessas políticas nas universidades das três regiões, evidenciando avanços, diferenças regionais e possíveis lacunas na consolidação de estruturas voltadas à promoção da diversidade, da equidade e da permanência de grupos historicamente marginalizados no Ensino Superior.

Gráfico 3 – Distribuição das estruturas institucionais de ações afirmativas nas regiões Norte, Sudeste e Sul



Fonte: Elaborado pelos autores.

Nota: Audiodescrição na nota de rodapé.⁵

A análise dos dados referentes à região Sul demonstra um cenário relativamente equilibrado na presença de estruturas institucionais voltadas às políticas afirmativas nas universidades federais. Observa-se que os NAIs e os núcleos voltados à EREER aparecem com maior incidência, estando presentes em 11 universidades da região. Em seguida, aparecem as DAAs, identificadas em nove instituições, o que sugere a existência de mecanismos institucionais responsáveis por coordenar políticas de diversidade e inclusão. Já os núcleos voltados especificamente para a pauta LGBTQIAPN+ aparecem em oito universidades, indicando uma presença institucional relativamente significativa dessa temática, embora ainda inferior à das demais estruturas.

A região Sudeste evidencia um cenário de institucionalização relativamente diversificado das políticas afirmativas nas universidades federais. Observa-se que os NAIs aparecem com maior incidência, estando presentes em 18 universidades da região, o que demonstra um avanço significativo na implementação de políticas voltadas à inclusão de estudantes com deficiência. Em seguida, aparecem os núcleos relacionados à EREER e às pautas LGBTQIAPN+, ambos presentes em nove instituições, indicando um nível intermediário de institucionalização dessas temáticas. Já as DAAs aparecem em oito universidades, sugerindo que, embora existam estruturas institucionais voltadas à coordenação dessas agendas, elas ainda não estão plenamente consolidadas em todas as universidades da região.

Por último, a análise do gráfico referente à região Norte evidencia um cenário de institucionalização parcial das políticas afirmativas nas universidades federais da região. Observa-se que os NAIs aparecem com maior incidência, estando presentes em nove universidades, o que indica um avanço importante na implementação de políticas voltadas à inclusão de estudantes com deficiência. Em seguida, aparecem as DAAs, presentes em cinco instituições, sugerindo a existência de algumas estruturas institucionais responsáveis por coordenar diferentes agendas de diversidade. Já os núcleos voltados à EREER aparecem em três universidades, enquanto os núcleos específicos para a pauta LGBTQIAPN+ aparecem em duas instituições, indicando uma presença institucional ainda reduzida dessas temáticas na região.

⁵ Audiodescrição: Gráfico de barras com três séries, identificadas na legenda como “Sul”, “Sudeste” e “Norte”. Ele mostra a distribuição de categorias de ações afirmativas entre as regiões. Da esquerda para a direita, em EREER, o Sul tem 11, o Sudeste, 9, e o Norte, 3. Em LGBT, o Sudeste apresenta 9, o Sul, 8, e o Norte, 2. Em NAI, o Sudeste se destaca com 18, seguido do Sul, com 11, e do Norte, com 9. Por fim, em DAA, o Sul registra 9, o Sudeste, 8, e o Norte, 5. De modo geral, o Sudeste lidera em NAI, enquanto o Norte apresenta os menores valores em todas as categorias.

Esses dados também podem ser compreendidos a partir do debate sobre a democratização do Ensino Superior no Brasil. A esse respeito, Santos e Freitas (2022, p. 72) afirmam que as políticas de ações afirmativas devem ter “[...] como objetivo combater discriminações [...]”. As políticas afirmativas representam uma resposta institucional às desigualdades historicamente produzidas pelo racismo estrutural e por outros mecanismos de exclusão social, especialmente no que se refere ao acesso e à permanência de grupos sub-representados nas universidades. Nesse sentido, a existência de núcleos voltados às relações étnico-raciais, à diversidade sexual e de gênero e à acessibilidade para pessoas com deficiência indica não apenas o reconhecimento dessas desigualdades, mas também a tentativa das instituições de estruturar mecanismos administrativos capazes de responder a demandas específicas desses grupos.

Além disso, a presença ou a ausência dessas estruturas pode ser interpretada como um indicativo da forma como as universidades incorporam debates contemporâneos sobre diversidade e direitos humanos em suas práticas institucionais. Assim, os dados sugerem que, embora existam avanços na criação de mecanismos institucionais voltados à inclusão, ainda há desafios importantes para a consolidação de políticas afirmativas que dialoguem de maneira integrada com a diversidade de sujeitos que compõem a comunidade acadêmica.

Considerações finais

A presente investigação buscou compreender de que maneira as ações afirmativas têm sido estruturadas, debatidas e institucionalizadas nas universidades federais brasileiras, articulando três dimensões analíticas complementares: o arcabouço legislativo que sustenta essas políticas, a produção acadêmica que as interpreta e problematiza, e os arranjos institucionais responsáveis por sua implementação no interior das universidades. Ao adotar uma abordagem metodológica baseada na triangulação entre revisão sistemática da literatura, análise documental institucional e levantamento normativo, o estudo procurou superar leituras fragmentadas do fenômeno, evidenciando como diferentes níveis do campo educacional participam da construção, disputa e materialização das políticas de ação afirmativa.

Os resultados indicam que, embora o Brasil tenha avançado significativamente na construção de marcos legais voltados à democratização do acesso ao Ensino Superior, tais avanços convivem com processos persistentes de fragmentação normativa, epistemológica e institucional. No plano legislativo, observou-se a ampliação de dispositivos jurídicos destinados à promoção da igualdade racial, à inclusão de pessoas com deficiência e ao reconhecimento da violência contra a população LGBTQIAPN+, o que revela um movimento importante de reconhecimento estatal das desigualdades estruturais. Entretanto, a análise evidencia que a existência dessas normativas não se traduz automaticamente em políticas institucionais integradas, uma vez que sua implementação depende de mediações administrativas, disputas simbólicas e interpretações situadas no interior das universidades.

No campo da produção científica, a revisão sistemática realizada no Portal de Periódicos da CAPES revelou um conjunto de estudos relativamente consolidado, porém marcado por assimetrias temáticas. A predominância de pesquisas voltadas ao ingresso por meio das políticas de cotas, em detrimento de investigações mais aprofundadas sobre permanência estudantil, governança institucional e sustentabilidade das políticas afirmativas, evidencia uma tendência analítica que privilegia o momento jurídico-administrativo da política pública. Essa concentração temática contribui para a reprodução de uma visão parcial das ações afirmativas, na medida em que invisibiliza os desafios cotidianos enfrentados por estudantes pertencentes a grupos historicamente marginalizados no interior das universidades.

No plano institucional, a análise dos dados referentes às estruturas administrativas das universidades federais revela uma heterogeneidade significativa na organização das políticas afirmativas. Em muitos casos, essas iniciativas são alocadas em núcleos com baixa autonomia administrativa e orçamentária, frequentemente segmentados por agenda temática e dependentes de gestões específicas. Essa configuração institucional reforça a fragmentação observada nos planos legislativo e acadêmico, dificultando a construção de políticas interseccionais capazes de articular de forma integrada questões raciais, de gênero, sexualidade e deficiência.

A articulação entre esses três eixos analíticos permite sustentar que a fragmentação das ações afirmativas não constitui um fenômeno episódico ou circunstancial, mas um traço estrutural do modo como essas políticas têm sido formuladas, interpretadas e implementadas no campo educacional brasileiro. À luz das contribuições de Pierre Bourdieu, pode-se compreender esse processo como expressão das disputas simbólicas presentes no campo universitário, no qual diferentes agentes e instituições tensionam a distribuição de capitais culturais, sociais e institucionais. Ao mesmo tempo, a perspectiva da interseccionalidade evidencia que a segmentação das políticas tende a invisibilizar sujeitos que se encontram na confluência de múltiplas formas de desigualdade, revelando limites importantes na forma como a diversidade tem sido institucionalizada no Ensino Superior.

Do ponto de vista teórico, o estudo contribui para o campo das políticas educacionais ao propor uma leitura integrada das ações afirmativas, deslocando o foco exclusivo do acesso para uma análise mais ampla das condições institucionais que sustentam – ou limitam – sua efetividade. Ao articular legislação, produção científica e organização institucional, a pesquisa evidencia que a democratização do Ensino Superior não pode ser compreendida apenas como ampliação de vagas ou implementação de cotas, mas como um processo mais amplo de transformação das estruturas simbólicas, administrativas e pedagógicas que historicamente regulam o funcionamento das universidades.

Apesar das contribuições apresentadas, o estudo também possui limitações que devem ser consideradas. A análise institucional concentrou-se prioritariamente nos dados disponíveis nos portais oficiais das universidades federais, o que pode não refletir integralmente as práticas e as dinâmicas cotidianas dessas instituições. Além disso, embora o levantamento documental permita identificar padrões estruturais de organização das políticas afirmativas, investigações futuras poderiam aprofundar a análise por meio de estudos de caso, entrevistas com gestores e estudantes ou etnografias institucionais que permitam compreender de maneira mais detalhada os processos de implementação dessas políticas.

Diante desse cenário, pesquisas futuras podem avançar na construção de abordagens interseccionais mais robustas, capazes de analisar como raça, gênero, sexualidade, deficiência e classe social se articulam na experiência universitária de estudantes beneficiários de ações afirmativas. Também se mostra relevante ampliar investigações sobre governança institucional, financiamento e avaliação das políticas afirmativas, de modo a compreender como essas dimensões influenciam sua sustentabilidade no longo prazo.

Em síntese, os resultados desta pesquisa reforçam que as ações afirmativas representam um dos instrumentos mais importantes de democratização do Ensino Superior brasileiro nas últimas décadas. Contudo, sua efetividade depende menos da existência formal de dispositivos legais e mais da capacidade das universidades de reconfigurar suas estruturas institucionais, práticas pedagógicas e culturas acadêmicas. Somente por meio dessa transformação mais profunda será possível converter o reconhecimento jurídico das desigualdades em condições efetivas de acesso, permanência e reconhecimento para os diversos sujeitos que compõem a universidade pública brasileira.

Referências

AZEVEDO, J. M. L. de. **A educação como política pública**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BOURDIEU, Pierre. **Meditações pascalianas**. Tradução: Sérgio Miceli. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BOURDIEU, P. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J. C.; PASSERON, J. C. **A profissão de sociólogo: preliminares epistemológicas**. Petrópolis: Vozes, 1999.

BRASIL. **Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003**. Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PNPIR e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [2003]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4886.htm. Acesso em: 8 set. 2026.

BRASIL. **Parecer CNE/CP nº 3, de 10 de março de 2004**. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Brasília: Ministério da Educação, Conselho Nacional da Educação, [2004a]. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/pdf/pareceres-do-cne/cp/2004/003.pdf>. Acesso em: 8 set. 2026.

BRASIL. **Resolução nº 1, de 17 de junho de 2004**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Brasília: Ministério da Educação, Conselho Nacional da Educação, [2004b]. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/pdf/resolucoes-do-cne/cp/2004/res012004.pdf>. Acesso em: 8 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em: 8 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.532, de 11 de janeiro de 2023**. Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989 (Lei do Crime Racial), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar como crime de racismo a injúria racial, prever pena de suspensão de direito em caso de racismo praticado no contexto de atividade esportiva ou artística e prever pena para o racismo religioso e recreativo e para o praticado por funcionário público. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [2023a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114532.htm. Acesso em: 8 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023**. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, [2023b]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114723.htm. Acesso em: 8 set. 2026.

BRITO, A. A. A. Ações afirmativas e o sistema de cotas raciais. **Em Tempo de Histórias**, Brasília, v. 1, n. 36, p. 488-503, jan./jun. 2020. DOI: <https://doi.org/10.26512/emtempos.v1i36.31744>

CAMPOS, M. de C.; BRANDÃO, J. J. A percepção de egressos/as do sistema de cotas raciais da Universidade Estadual de Londrina quanto às políticas de permanência. **Comunicações**, São Bernardo do Campo, v. 27, n. 3, p. 21-46, 2020.

CARVALHO, V. M.; RANUZZI, L. A.; SILVA, P. L.; SQUEFF, T. C.; PALUMA, T. Universidades Federais Brasileiras com vagas para refugiados. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, v. 50, n. 2, p. 761-791, jul./dez. 2022. DOI: <https://doi.org/10.14393/RFADIR-50.2.2022.68232.761-791>

CASTANHO, R. M.; FERRARINI, N. da L.; PAN, M. A. G. de S. A pesquisa sobre políticas de ações afirmativas na Pós-Graduação em Psicologia: um panorama da produção brasileira na última década (2012-2022). **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 13, n. 1, p. 1-16, jan./abr. 2024. DOI: <https://doi.org/10.14393/REPOD-v13n1a2024-68830>

CECHINEL, A.; FONTANA, S. A. P.; DELLA, K. G. P.; PEREIRA, A. S.; PRADO, S. S. O. Estudo/análise documental: uma revisão teórica e metodológica. **Criar Educação**, Criciúma, v. 5, n. 1, p. 1-7, jan./jun. 2016. DOI: <https://doi.org/10.18616/ce.v5i1.2446>

CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, ano 10, p. 171-188, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2002000100011>

FIGUEIREDO, M. S. Cotistas preenchendo vagas de ampla concorrência em universidades federais: concorrência concomitante na lista de espera do SisU. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 104, p. 1-24, 2023. DOI: <https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.104.5598>

GALVÃO, T. F.; PEREIRA, M. G. Revisões sistemáticas da literatura: passos para sua elaboração. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 23, n. 1, p. 183-184, jan./mar. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ress/a/yPKRNymgtzwzWR8cpDmRWQr/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 8 set. 2026.

JARDIM, D. F.; NABARRO, E. A.; LIMA, G. R. de; RICCORDI, R. M. R. Trajetórias acadêmicas e mercado de trabalho: o que dizem os diplomados da ufrgs sobre seus desafios e percursos durante a graduação. **Educere et educare**, v. 17, n. 41, p. 39-61, jan./abr. 2022. DOI: <https://doi.org/10.48075/educare.v17i41.24418>

JOHNSON, R. B.; ONWUEGBUZIE, A. J. Mixed methods research: a research paradigm whose time has come. **Educational Researcher**, [s. l.], v. 33, n. 7, p. 14-26, 2004. DOI: <https://doi.org/10.3102/0013189X033007014>

LUNA, W. F.; TEIXEIRA, K. C.; LIMA, G. K. de. Mapeamento e experiências de indígenas nas escolas médicas federais brasileiras: acesso e políticas de permanência. **Interface**, Botucatu, v. 25, p. 1-19, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/interface.200621>

MACHADO, C. S.; GUSI, M. V. Cotas raciais nas universidades públicas como instrumento de garantia da igualdade e da efetivação das ações afirmativas no Brasil. **Unoesc International Legal Seminar**, v. 3, n. 1, p. 815-833, 2014. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/uils/article/view/4446>. Acesso em: 8 set. 2026.

MARQUES, L. R.; ANDRADE, E. F. de; AZEVEDO, J. M. L. de. Pesquisa em política educacional e discurso: sugestões analíticas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 55-71, jan./abr. 2017. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol33n12017.72834>

MELLO, L. Novos horizontes interpretativos da Lei no 12.990/2014 e políticas de reparação: ações afirmativas para negros(as) e carreira docente em universidades federais. **Boletim de Análise Político-Institucional**, [s. l.], n. 31, p. 115-121, dez. 2021.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 2000.

MORSE, J. M. Approaches to qualitative-quantitative methodological triangulation. **Nursing Research**, [s. l.], v. 40, p. 120-123, 1991. DOI: <https://doi.org/10.1097/00006199-199103000-00014>

NEVES, P. S. da C. Sistemas de classificação racial em disputa: comissões de heteroidentificação em três universidades públicas brasileiras. **Mana**, v. 28, n. 3, p. 1-31, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-49442022v28n3a0406>

NOGUEIRA, M. da G. S.; CASALI, C. Acesso a políticas de ações afirmativas em sítios eletrônicos de universidades federais brasileiras. **Contrapontos**, Itajaí, v. 21, n. 1, p. 79-97, jan./dez. 2022. DOI: <https://doi.org/10.14210/contrapontos.v21n1.p79-96>

NUNES, V. L. M.; MAGALHÃES, C. M. Gestão social na educação para pessoas com deficiência. **Holos**, Natal, ano 32, v. 8, p. 355-365, 2016. DOI: <https://doi.org/10.15628/holos.2016.3370>

PIANA, M. C. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**. São Paulo: Editora UNESP; Cultura Acadêmica, 2009. *E-book*.

RIBEIRO, E. História de um professor universitário surdo: violências simbólicas na inclusão/exclusão educacional. **Revista Olhares**, Guarulhos, v. 13, n. 1, p. 1-21, 2025. DOI: <https://doi.org/10.34024/olhares.2025.v13.20271>

ROSA, A. A. da; MARQUES, E. P. de S.; CORRÊA, Á. M. do N. Os desafios para a comissão de heteroidentificação racial durante a pandemia da covid-19. **Revelli**, Inhumas, v. 13, p. 1-21, 2021. DOI: <https://doi.org/10.51913/revelli.v13i0.12148>

SÁ, N. C. de; SILVA, J. B. da; BISPO, L. V. de S. Cotas para refugiados em universidades federais baianas: uma análise sobre sua efetividade e a relação com os direitos humanos. **Revista Educação e Políticas em Debate**, Uberlândia, v. 11, n. 1, p. 233-252, jan./abr. 2022. DOI: <https://doi.org/10.14393/REPOD-v11n1a2022-63810>

SANTOS, C. P. dos. A Política da Assistência Estudantil no Instituto Federal do Pará-Campus Belém a partir da implementação do Decreto nº7234 de 19/07/2010. **Minerva**, [s. l.], n. 10, v. 1, p. 1-9, 2022. Disponível em: <http://www.minerva.edu.py/articulo/506/>. Acesso em: 8 set. 2026.

SANTOS, C. P. C. dos; DAMASCENO, H. de J.; FERREIRA, J. M. L. Ações afirmativas, assistência estudantil e Serviço Social: uma análise a partir do perfil discente da UFSC e UFJF. **SER**

Social, Brasília, v. 20, n. 43, p. 241-267, jul./dez. 2018. DOI: https://doi.org/10.26512/ser_social.v20i43.18859

SANTOS, F. M. dos; CASTRO, S. O. C. de; ALMEIDA, F. M. de; MARTIN, D. G. A qualidade do Ensino Superior em universidades federais e as ações afirmativas: os diferentes cursos em perspectiva. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, v. 17, n. 2, p. 1-10, ago./dez. 2019. Disponível em: <https://scispace.com/pdf/a-qualidade-do-ensino-superior-em-universidades-federais-e-1flyfw3eg5.pdf>. Acesso em: 8 set. 2026.

SANTOS, S. A. dos. Ambiente acadêmico brasileiro: branquidade e exclusão de direitos dos estudantes negros. **Revista Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 24, p. 1-34, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5216/sec.v24.65859>

SANTOS, S. A. dos; FREITAS, M. S. O legado da pandemia: desvelando propostas latentes sobre o público-alvo das ações afirmativas a partir do grupo prioritário para vacina contra a covid-19. **Revista Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 10, n. 18, p. 67-94, jan./jun. 2022.

SAVI, C. L.; BERNARTT, M. de L.; MELLO, N. A. de. Cotas raciais na Universidade: estudo de caso sobre o acesso à Educação Superior em uma Instituição Federal. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 17, e18749, p. 1-20, 2022. DOI: <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.17.18749.057>

SILVA, G. H. G. da. Ações afirmativas no Ensino Superior brasileiro: caminhos para a permanência e o progresso acadêmico de estudantes da área das Ciências Exatas. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 35, e170841, p. 1-29, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-4698170841>

SILVA, N. N. da; SANTOS, A. P. dos; REIS, J. M. dos S. Assistência estudantil e ações afirmativas: um estudo das condições materiais e simbólicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 42, e25484, p. 1-19, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES.254841>

VIEIRA, C. C. F. Formação profissional: primeiras linhas sobre a efetividade da aplicação da Lei 12.711 de 2012 no Instituto Federal de Brasília - IFB. **Revista Eixo**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 22-31, jan./jun. 2019. DOI: Disponível em: <https://arquivorevistaeixo.ifb.edu.br/index.php/RevistaEixo/article/view/698>. Acesso em: 8 set. 2026.

Recebido em 20/03/2026

Versão corrigida recebida em 08/07/2026

Aceito em 20/08/2026

Publicado online 17/09/2026