

## LA POLÍTICA DE ACCIÓN AFIRMATIVA EN BRASIL: Complejidades y desafíos en Universidades Públicas

Debora Cristina Jeffrey  
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP-Brasil)

### RESUMEN

La política de acciones afirmativas en Brasil presenta diferentes definiciones, otorgando amplitud política, educacional, formativa y administrativa. La garantía del derecho a la población negra en Brasil ha sido resultado de la lucha y compromiso político del Movimiento Negro, agentes públicos y diversos grupos de la sociedad brasileña, que históricamente posibilitó la formulación de la política de acciones afirmativas, así como la legitimidad de su legado, en los años 2000. Así el presente artículo analiza desde los teóricos y legislaciones sobre la temática en cuestión, con énfasis en sus complejidades y desafíos en las universidades públicas brasileñas, en la última década.

**Palabras clave:** Política de acción afirmativa; Universidad pública; Brasil.

## A POLÍTICA DE AÇÕES AFIRMATIVAS NO BRASIL: Complexidades e desafios em Universidades Públicas.

### RESUMO

A política de ações afirmativas no Brasil apresenta diferentes definições, conferindo amplitude política, educacional, formativa e administrativa. A garantia do direito à população negra no Brasil tem sido resultado da luta e do comprometimento político do Movimento Negro, de agentes públicos e de diversos grupos da sociedade brasileira, o que historicamente possibilitou a formulação da política de ações afirmativas, bem como a legitimidade de seu legado, na década de 2000. Assim, este artigo analisa o tema em questão, com ênfase em suas complexidades e desafios nas universidades públicas brasileiras, na última década.

**Palavras-chave:** Política de Ações Afirmativas; Universidade Pública; Brasil.

## THE AFFIRMATIVE ACTION POLICY IN BRAZIL: Complexities and challenges in Public Universities.

### ABSTRACT

The affirmative action policy in Brazil has different definitions, providing political, educational, training and administrative scope. The guarantee of the right to the black population in Brazil has been the result of the struggle and political engagement of the Black

Movement, public agents and various segments of Brazilian society, which historically enabled the formulation of the affirmative action policy, as well as the legitimacy of its legacy, especially, in the mid-2000s. It is from this aspect that this article analyzes the theoretical and legislation bases of the topic in question, highlighting its complexities and challenges in Brazilian public universities in the last decade.

**Keywords:** Affirmative action policy; Public University; Brazil.

## Introducción

La política, como campo de estudio y análisis, destaca aspectos esenciales de la vida en sociedad y sus exigencias en cuanto a la organización política, social, administrativa, educativa y relacional de los individuos, estableciendo una relación directa con las acciones del Estado y los proyectos sociales gubernamentales.

Según Saraiva (2006, p. 28), la política puede definirse como un sistema de decisiones públicas encaminadas a lograr acciones u omisiones preventivas o correctivas, diseñadas para mantener o modificar la realidad de diversos sectores de la vida social mediante la definición de objetivos, estrategias de acción y la asignación de los recursos necesarios para alcanzar las metas establecidas.

Para Colebatch (2009), la política pública resulta de una variedad de ideas, categorías, prácticas y formas de organización compartidas, que presentan las siguientes características: aplicación universal, definición de una autoridad especializada con autoridad en la toma de decisiones, estandarización y coordinación de prácticas entre los diversos participantes. Según Colebatch (2009), existe ambigüedad en cuanto al concepto de política pública debido a la tensión entre la elección de la autoridad y la estructura resultante del proceso político, cuyo flujo de acción puede generar oportunidades de elección, a veces incluso limitadas, debido a compromisos previamente asumidos.

Al respecto, Aguilar Villanueva (2003a) enfatiza que la política pública:

- a) Tiene un comportamiento intencional y planificado;
- b) Implica un conjunto de acciones deliberadamente diseñadas para su seguimiento;
- c) Es una estrategia de acción colectiva intencional;
- d) Produce resultados a través de la acción colectiva.

Al considerar estos elementos que caracterizan la política pública, Aguilar Villanueva (2003b) enfatiza que se trata de un proceso que se desarrolla en etapas, cada una de las cuales

cuenta con actores, restricciones, decisiones, logros y resultados específicos, con mayor o menor influencia en las diferentes fases que la definen. El autor también enfatiza que estas diferentes fases se legitiman a partir del establecimiento de una agenda pública y de problemas públicos prioritarios. Respecto a la agenda pública, Aguilar Villanueva (2003b) la define como un conjunto de problemas, demandas, asuntos y temas seleccionados por funcionarios gubernamentales y organizados como objeto de su acción, en relación con el interés público, con o sin urgencia. En el análisis de Aguilar Villanueva (2003b), establecer una agenda pública puede significar, implícita o explícitamente, "dar forma" a una definición del problema aceptable para la ciudadanía y prioritaria para el gobierno.

Con base en Ham y Hill (2022), entendemos la importancia del análisis de políticas públicas como actividad académica dedicada a avanzar en la comprensión de los procesos destacados por Aguilar Villanueva (2003a; 2003b), así como del análisis de políticas públicas como actividad aplicada destinada a contribuir a la solución de problemas públicos. Según Souza (2006), al revisar la literatura sobre políticas públicas en Brasil, destacó la existencia de cuatro elementos abordados en estudios de campo, entre los que destacan: la política pública en sí (política): el tipo de problema que la política pública busca corregir hasta que alcanza el sistema político; la sociedad política (organización política); y la identificación de las instituciones en las que se deciden, diseñan e implementan las políticas públicas.

Asimismo, según Souza (2003), la investigación en el campo de la política contribuye a la identificación y comprensión de cómo el problema a resolver por la política pública integra la agenda, el rol de sus participantes, el establecimiento del espacio de toma de decisiones, su diseño, la elección de alternativas, los incentivos, las restricciones formuladas y la influencia de políticas previas, con el fin de analizar su desarrollo, éxito o fracaso. En este sentido, Reis (2003) entiende la necesidad de establecer una agenda de investigación en políticas públicas que contemple las tensiones y posibles contradicciones entre los principios rectores de la acción, con énfasis en el universalismo y la acción focalizada, la afirmación de la igualdad y las diferencias, la ciudadanía, entre otros temas.

Considerando los aspectos destacados por Colebatch (2009), Aguilar Villanueva (2003, a y b), Souza (2006) y Reis (2003), este artículo se fundamenta en el neoinstitucionalismo (March y Olsen, 2008), basándose en un estudio documental sobre la acción afirmativa en Brasil y en la investigación bibliográfica resultante de estudios como los de Vieira y Vieira (2013), Vieira (2002) y Silvério (2002), entre otros.

En este sentido, con base en Kacenelenbogene, Silva y Assis (2022), el neoinstitucionalismo, en este artículo, se entiende como un modelo para el análisis de políticas públicas, con el objetivo de brindar un soporte teórico y metodológico que facilite la comprensión de los resultados políticos y sociales, desde la perspectiva de las instituciones y cómo estas estructuran el comportamiento individual, proporcionando una perspectiva analítica desde dentro de la estructura estatal.

### La política de acciones afirmativas en Brasil.

Todos los días, los medios de comunicación y las redes sociales denuncian casos de prejuicio, discriminación y racismo contra la población negra en Brasil. Se percibe una perpetuación de prácticas simbólicas, violentas y el cercenamiento de la población negra debido a la estigmatización, el uso de rotulaciones y la segregación, entre otros actos que resultan en racismo estructural y sus variaciones, como el racismo institucional y recreacionista. Esto implica el aniquilamiento de la población negra, el genocidio de la juventud, la brutalidad contra la mujer negra, afectando directamente la autoestima, la construcción de la identidad racial y la exclusión social de este grupo.

Aunque el 56,1% de la población brasileña se declaró negra según los indicadores de la PNAD Continua (2020-2021) del IBGE (2022), el debate sobre la política de acción afirmativa en Brasil sigue siendo controvertido, siendo considerada por algunos como un derecho y por otros como un privilegio.

La política de acción afirmativa puede definirse, desde Jeffrey (2023), como el establecimiento de normas, reglas, organización administrativa, orden social y representativa destinada a garantizar derechos y reparación histórica por parte del Estado, el Poder Público y la sociedad, mediante acciones específicas dirigidas a segmentos de la población, especialmente a grupos minoritarios por su condición racial, étnico-racial, de género, socioeconómica, condición física, intelectual, entre otros.

El Decreto nº 11.785/2023, que se refiere al Programa Federal de Acciones Afirmativas, define las acciones afirmativas en su Artículo 1º como: programas y medidas adoptados por el Poder Público para corregir desigualdades y promover la equidad y los derechos de grupos sociales históricamente discriminados, con énfasis, según el artículo 2º, incisos I a VIII: *políticas de cuotas o reservas; bonificaciones o criterios de puntuación diferenciados en los procesos de selección; establecimiento de metas destinadas a ampliar la participación e inclusión de estos grupos; criterios de desempate en procesos competitivos,*

*con objetivo de ampliar la participación de estos grupos; cursos preparatorios destinados a los procesos de selección; programas de asistencia financiera, incluyendo la concesión de becas y subvenciones para garantizar el acceso y la permanencia en instituciones educativas o de cualificación profesional; políticas de accesibilidad arquitectónicas, actitudinales, metodológicas, instrumentales, comunicacionales o programáticas; asignación de una parte de los recursos y fondos existentes para acciones afirmativas o la creación de fondos específicos para acciones afirmativas.*

En Brasil, la política de acción afirmativa para la población negra se establece como una agenda pública con una tradición histórica en los procesos reivindicatorios y políticos, especialmente del Movimiento Negro, activistas y movimientos sociales, y recientemente por representantes de la sociedad civil organizada, como destaca Gomes (2003), quienes proponen cambios sociales y políticas públicas para corregir la desigualdad a través de la movilización con órganos oficiales, el Estado, universidades, juristas y profesionales de la educación, entre otros segmentos.

La legitimidad de la política de acción afirmativa representa el reconocimiento social y político que integra el proceso de reparación histórica como garantía de efectividad de derechos, combatiendo desigualdades educacionales, socioeconómicas, discriminación, prejuicio y racismo, estableciendo la responsabilidad del Estado, el Poder Público y la sociedad brasileña hacia la población negra en el país.

Esta política representa un avance en términos de integración entre políticas públicas, inclusión social, valorización positiva de la identidad y pluralidad de la cultura afrobrasileña, además de garantizar el acceso y la permanencia de la población negra en diferentes espacios y formas de acción. Al cuestionar la viabilidad de la política de acción afirmativa en Brasil, ya sea en el ámbito legislativo, político, cultural o educativo, se reafirma el mantenimiento de desigualdades, la exclusión y la ausencia de derechos para la población negra en el país.

En cuanto a la educación, se puede identificar el resultado del proceso histórico de exclusión de la población negra con repercusiones hasta la actualidad, a pesar de los marcos legales relevantes establecidos:

- *Ley n° 1, de 14 de enero de 1837:* Prohibía a personas con enfermedades contagiosas y a esclavos y negros africanos, aunque fueran libres, asistir a escuelas públicas (Fonseca, 2002).

- *Proyecto de Ley de 1870*: Preocupación por la educación de niños negros, con la Ley de Libertad de Vientres (1871) que liberaba a los hijos de mujeres esclavas, pero la educación de estos niños era limitada y poco frecuente (Gonçalves & Silva, 2005).
- *Decretos Imperiales del siglo XIX*: Permitieron la escolarización de la población negra con severas restricciones (Gonçalves & Silva, 2005).
- *Constitución de 1988*: Proporcionó educación primaria universal, a pesar de la pedagogía de la repetencia (altas tasas de evasión y repetencia).
- *Ley Federal 10.639/2003*: Modificó la Ley de Directrices y Bases de la Educación nº 9.394/96, haciendo obligatoria la enseñanza de la "Historia y Cultura Afrobrasileñas".
- *Estatuto de la Igualdad Racial - Ley 12.288/2010*: Reafirma la Ley 10.639/2003 y señala la responsabilidad del Poder Público en la formación de docentes y en la adaptación de currículos.
- *Ley 12.711/2012*: Conocida como la Ley de cuotas étnico-raciales, regula el ingreso en universidades federales e instituciones federales de enseñanza técnica.
- *Plan Nacional de Educación - Ley 13.005/2015*: Reconoce la importancia de reducir desigualdades étnico-raciales y garantizar el acceso y permanencia de afrodescendientes, indígenas y personas con discapacidad en la educación superior.
- *Decreto nº 11.785/2023* - Instituye el Programa Federal de Acciones Afirmativas: con el objetivo de promover derechos e igualar oportunidades a través de acciones afirmativas dirigidas a las poblaciones negras, quilombolas e indígenas, personas con discapacidad y mujeres, considerando sus especificidades y diversidades.
- *Ley 15.142/2025* - Reserva para personas negras, pardas, indígenas y quilombolas el 30% (treinta por ciento) de las vacantes ofrecidas en concursos públicos para provisión de cargos permanentes y empleo público en el ámbito de la administración pública federal directa, organismos autónomos, fundaciones públicas, empresas públicas y sociedades de capital mixto controladas por la Unión y en procesos de selección simplificados para reclutamiento de personal en el caso de contratación por plazo determinado para atender necesidad temporal de interés público excepcional para los órganos de la administración pública federal directa, organismos autónomos y fundaciones públicas; y deroga la Ley nº 12.990, de 9 de junio de 2014.
- *Decreto nº 12.536/2025* - Reglamenta la Ley nº 15.142, de 3 de junio de 2025, sobre la reserva de plazas para personas negras, pardas, indígenas y quilombolas en concursos

públicos y en procesos de selección simplificados para contratación a plazo fijo, y sobre la clasificación de las personas negras, pardas, indígenas y quilombolas en caso de inclusión en múltiples hipótesis de reserva de plazas.

A pesar de estos marcos legales, la implementación de estos cambios significativos en la cultura de exclusión racial en la sociedad brasileña aún enfrenta desafíos. Prudente (2019) señala la importancia de establecer una relación directa entre los indicadores socioeconómicos de división racial y la política de acción afirmativa para lograr la inclusión racial. Silva (2003) afirma que el primer paso para garantizar la efectividad de un programa de acción afirmativa es ofrecer oportunidades educativas con condiciones materiales y simbólicas a medio y largo plazo para promover la igualdad racial.

Gomes (2007) destaca que el principio de igualdad ante la ley fue comprendido durante mucho tiempo como una garantía de libertad mediante su inclusión en el "rol de los derechos fundamentales", siendo efectivamente asegurada en el sistema constitucional. Según el autor, este concepto creó una base jurídica en la que la ley debe ser igual para todos, legitimando la neutralidad estatal. Actualmente, debe consolidarse una noción de igualdad material o sustancial, reemplazando una concepción "estática" de igualdad por una noción "dinámica", "militante", basada en el reconocimiento de desigualdades concretas y en políticas sociales dirigidas al "individuo especificado" (Gomes, 2007).

Las acciones afirmativas tienen como objetivo, de acuerdo con Gomes (2007), no solo cohibir la discriminación en el presente, sino también eliminar los “efectos persistentes” (psicológicos, culturales y comportamentales) de la discriminación del pasado, muchas veces aún perpetuada por la “discriminación estructural”, identificada a través de las desigualdades sociales entre grupos dominantes y marginalizados.

Por lo tanto, Vieira (2003, p. 86), al reconocer que las acciones afirmativas poseen carácter compensatorio para promover una sociedad democrática e igualitaria, señala que la implementación de políticas de acción afirmativa debe ir acompañada de una amplia discusión sobre sus principales conceptos, mecanismos y estrategias para combatir la desigualdad racial, promoviendo una reforma social, a veces asociada con ideas como diversidad, discriminación, multiculturalismo, o simplemente como sinónimo de una “política de cuotas” [énfasis de la autora].

De lo contrario, afirma la autora citada, se originan "solapamientos", a favor y en contra, que pueden llevar a malentendidos, así como al surgimiento de una “especie de

politiquería" capaz de abogar contra el ideal de la acción afirmativa. A partir de dicha observación, Vieira (2003, p. 89) entiende la acción afirmativa como una práctica política que difiere en su naturaleza y dimensión práctica, y a la vez como un mecanismo para combatir las desigualdades raciales, con énfasis en:

- Políticas de acción afirmativa: que emanan del Estado y de las diversas instituciones y órganos gubernamentales;
- Iniciativas de acción afirmativa: creadas principalmente por las diversas formas de organización de la sociedad civil.

El reconocimiento de la acción afirmativa como una práctica política de naturaleza y dimensión específica, en lo que se refiere al combate de las desigualdades raciales, conforme a lo señalado por Vieira (2003), contribuye significativamente a la identificación de lo que Gomes (2003) denominó como “estrategias de reversión de las desigualdades raciales y de lucha contra el racismo”, mediante la comprensión del contexto de las políticas sociales brasileñas. El mismo autor expresa la dificultad en reconocer la política de acción afirmativa como una agenda política/pública de diversidad étnico-racial y de desigualdades raciales en el proceso político que involucra la formulación, implementación, planificación y evaluación de la política de acción afirmativa como política pública.

Vieira (2003) señala la importancia de analizar las acciones afirmativas desde el campo político en el que se insertan, sin centrarse únicamente en la descripción de las características de la sociedad o de las propias acciones afirmativas: 1) analizar los reflejos del modelo estadounidense, específicamente las políticas de cuotas; 2) considerar el carácter histórico y la constitución del prejuicio en Brasil y las posibilidades de acción afirmativa en ese contexto; 3) formular análisis legales sobre su aplicabilidad; 4) finalmente, analizar los programas ya existentes.

Por supuesto, los tipos de análisis de acciones afirmativas en Brasil presentados por Vieira (2003) como resultado de una práctica política, Jeffrey (2023) realizó una búsqueda en dossiers de revistas científicas con los siguientes descriptores: política de acciones afirmativas, acciones afirmativas, política de cuotas, en el Portal Capes de Periódicos, Plataforma Scielo y Google, verificando la importancia de los mismos en la diseminación de conocimiento científico, de investigaciones y de número de accesos, entre los años de 2008 a 2022 en Brasil. Después de su relevamiento y análisis, Jeffrey (2023) reafirmó las evidencias de Vieira (2003), destacando el predominio de reflexiones y debates multidisciplinarios, con

énfasis en el área de ciencias humanas (sociología, ciencias sociales, trabajo social y derecho), siendo que específicamente la educación, así como la política educacional, han empezado a problematizar el área recientemente.

Sin embargo, estudios como el de Freitas et al. (2021), resultante de un relevamiento sobre políticas de acción afirmativa en las universidades federales y estatales, referente al año 2019, evidencian un crecimiento de solo el 0,7% en la proporción de vacantes reservadas (PPI - Pretos, Pardos e indígenas) en las universidades federales; y un incremento del 7% en las universidades estatales, en comparación con el año 2018. Para Jeffrey (2023), la producción de conocimiento en el área aún está limitada al debate sobre la política de cuotas raciales (reserva de vacantes étnico-raciales) en el país, con énfasis en las formas de acceso de las/los candidatas/os, el desempeño académico de estudiantes en cursos de graduación, las experiencias de cursos de extensión, la relevancia del movimiento y colectivo negro con respecto a su representatividad, y recientemente el procedimiento de heteroidentificación.

Así, la gestión universitaria, los conflictos, los consensos, las condiciones de permanencia estudiantil, la integración comunitaria, la identificación de formas de enfrentamiento al racismo institucional, o el diseño de políticas de acción afirmativa universitarias aún no han sido identificadas como temáticas centrales. Al respecto, Silva (2003) entiende que la presencia de jóvenes y grupos antes imposibilitados de estudiar en la universidad, como consecuencia de prácticas discriminatorias, ahora están cuestionando la producción de conocimiento y las actividades académicas y científicas, así como las ideologías, teorías y metodologías históricamente consolidadas.

En consonancia con Silva (2003, p. 51), se vuelve necesaria una evaluación de los planes de acción afirmativa en la dimensión de la igualdad racial, con miras a:

- Identificar la disminución de la discriminación contra los negros;
- Verificar si la asignación de recursos ha beneficiado a los estudiantes y a la producción de conocimiento;
- Evidenciar/enseñar/mostrar si ha habido avances en la identificación de los problemas sociales y la búsqueda de soluciones;
- Evaluar si los servicios ofrecidos han atendido la “diversidad”;
- Observar la discusión sobre temáticas raciales, sus objetivos y desenlace en diferentes instancias.

Teniendo en cuenta los aspectos destacados por Silva (2003) y que existen en Brasil, de acuerdo con el Censo de la Enseñanza Superior (Brasil, 2022), un total de 108 (ciento ocho) universidades públicas, encontrándose 68 (sesenta y ocho) bajo responsabilidad administrativa de la Unión Federal y 40 (cuarenta) bajo responsabilidad de los Estados brasileños: ¿Qué complejidades existen para consolidar la política de acción afirmativa en estas instituciones?

Esta pregunta guiará este artículo, que se basa en un levantamiento documental y análisis teórico realizado por investigadores del área.

### Complejidades de la política de acción afirmativa en Brasil.

La comprensión de que la política de acción afirmativa, según lo señalado por Jeffrey (2022), puede ser definida como el establecimiento de normas, reglas, organización administrativa, orden social y representativa destinada a garantizar derechos y reparación histórica por parte del Estado, Poder Público y sociedad, mediante acciones específicas a segmentos minorizados de la población, resulta en un proceso de movilización y articulación política entre diferentes sectores, con el objetivo de asegurar: el acceso, a través del sistema de reserva de vacantes mediante cuotas étnico-raciales y de discapacidad; la permanencia y la representatividad de grupos que cumplan los criterios de selección.

Para Vieira y Vieira (2013), el análisis de la política de acción afirmativa es un proceso que incluye ciertas complejidades, con particular énfasis en:

- La dificultad de utilizar técnicas de evaluación de políticas públicas que contemplen las especificidades del área en el campo de análisis académico;
- El escenario polarizado de las acciones afirmativas por sectores no gubernamentales, que lleva a la distinción entre las políticas de acción afirmativa y las iniciativas de acciones afirmativas, siendo estas últimas mayoritariamente predominantes;
- La falta de “cristalización” del conjunto de políticas públicas de acción afirmativa.

Teniendo en cuenta los aspectos destacados por Vieira y Vieira (2013), en relación con la complejidad existente en el proceso de análisis de las políticas de acción afirmativa, es importante destacar que todo el proceso político, como ya lo han señalado Saraiva (2006) y Colebatch (2009), resulta de un sistema público de toma de decisiones capaz de mantener o modificar la realidad, con aplicación universal, definición de una autoridad especializada, estandarización, articulación entre los actores participantes, lo que puede implicar una tensión

entre la elección de la autoridad y la estructura del proceso político. En este sentido, Castiano (2010) comprende la importancia de crear espacios que propicien la interacción entre los saberes de culturas locales y académicas, de modo que posibiliten nuevas referencias epistémicas, en un proceso denominado intersubjetividad, basado en la filosofía africana.

Así, para Castiano (2010), en el proceso de intersubjetividad los sujetos del conocimiento entran en diálogo consonante y discordante, con la intención de desmitificar ideas aún no acabadas, prejuicios y procesos, presentando nuevos elementos o aquellos que estaban invisibilizados por cualquier otro tipo de fenómeno o proceso. Para el mencionado autor, será la creación intersubjetiva de nuevos conceptos y cuadros teóricos lo que posibilitará la adecuación de los mismos a la vida colectiva común en el presente y en el futuro. Es importante, en la consideración de Castiano (2010), que se creen valores y actitudes que lleven a un reconocimiento del otro como un interlocutor válido, como sujeto con dignidad y conocimiento.

Al reconocer la importancia de la cosmovisión africana, Castiano (2010, p. 244) destaca que el objetivo final del proceso de intersubjetividad será el establecimiento de una cadena circular de legitimación de saberes, en donde las tradiciones de práctica académica “expresamente la formal/moderna (predominantemente escrita) y la local/tradicional (predominantemente oral)” convivan en foros científicos, a partir de temas y problemas comunes.

El proceso de intersubjetividad presentado por Castiano (2010), al incluir prácticas académicas formales y locales, el reconocimiento de la importancia del “Otro colectivo” en su dimensión histórica (historicidad) y su dimensión subjetiva (gnosis), introduce un elemento esencial para la cosmovisión africana: la ancestralidad. Según São Bernardo (2018), la ancestralidad puede ser comprendida como una categoría de alteridad, de encuentro de la diferencia, en la que se permite entender los territorios desterritorializados, a partir de la memoria, la historia y la identidad, propiciando el debate de la diversidad y la diferencia. Para el referido autor, este criterio se fundamenta especialmente en modelos de sociedad caracterizados por la diversidad/desigualdad en varios niveles.

Por lo tanto, si el proceso de intersubjetividad y la ancestralidad son elementos esenciales en el análisis de políticas de acción afirmativa en un contexto universitario, Assié-Lumumba (2016) destaca el concepto Ubuntu como un paradigma que entiende el mundo como un complejo ecosistema interrelacionado, en el que los seres humanos, la naturaleza y el

planeta son interdependientes, propiciando la capacidad de asegurar la inclusión de sus miembros.

Reconocer el paradigma Ubuntu, según Assié-Lumumba (2016), es promover una perspectiva inclusiva en la que un individuo está interligado a un grupo como un miembro social de la comunidad local, mundial y global, permitiendo la interconexión de las necesidades, derechos, obligaciones y bienestar de todos sus miembros.

A pesar de que Assié-Lumumba (2016) se refiere al concepto de Ubuntu en un contexto africano, es posible establecer una relación directa con Freire (1987), quien fundamenta el concepto de humanización entendido como un proceso de involucramiento de los sujetos en comunión y diálogo, que resulta de la reflexión, de la acción común, de la co-intencionalidad para re-crear el conocimiento y del compromiso con la transformación de la condición de oprimido con miras a su proceso de liberación.

La propuesta de análisis de la política de acción afirmativa en universidades públicas en Brasil resulta en un planteamiento que considere la intersubjetividad (Castiano, 2010), la ancestralidad (São Bernardo, 2018), la filosofía Ubuntu (Assié-Lumumba, 2016) y la humanización (Freire, 1987) como elementos fundamentales para la legitimidad de esta política educacional en su dimensión política, relacional y pedagógica. En particular, su relación con la gestión universitaria, pues, según Silvério (2002), las discusiones y tomas de decisión giran en torno a tres perspectivas, enfatizando:

1. *Acción afirmativa reparadora (compensatoria)*: Tendría la función de resarcir los daños causados, tanto por autoridades públicas como por personas físicas o jurídicas, a grupos sociales identificados o identificables.
2. *Acción afirmativa distributiva*: Se basa en la idea de la igualdad al nacer. El argumento central es que, en el momento del nacimiento, no existen factores de distinción relevantes entre las personas, a no ser aquellos de orden natural, tales como raza y sexo, los cuales, por su propia naturaleza, no revisten mayor importancia para comparar futura inteligencia o capacitación, resultando en la reducción sustantiva o eliminación de las desigualdades sociales relacionadas con la división del poder y la riqueza.
3. *Acción afirmativa de carácter preventivo*: Tendría la intención de evitar que grupos con alta probabilidad de ser discriminados sufran tal proceso.

Se entiende, con base en estos presupuestos teóricos, que las prácticas evaluativas son esenciales para el análisis de la política de acción afirmativa e identificar su relevancia para la

comunidad universitaria. Como destacó Silva (2003, p. 50-51), buscan orientar el locus de la política de acción afirmativa en la Universidad, como agenda pública e instrumento de gestión universitaria, hacia la igualdad racial.

Munanga (2022, p. 122) amplía este debate al considerar que: “[...] implantar políticas de acción afirmativa no sólo en el sistema de educación superior, sino en todos los sectores de la vida nacional en donde las personas negras son excluidas, no significa destruir la identidad nacional ni la “mezcla racial”, como piensan los críticos de las políticas de cuotas. Sin construir su identidad racial o étnica, alienada en el universo racista brasileño, el negro no podrá participar del proceso de construcción de la democracia y de la identidad nacional plural en pie de igualdad con sus compatriotas de otras ascendencias”.

La adopción de una política de acción afirmativa en todos los sectores, como propone Munanga (2022, p. 50-51), se convierte en un gran desafío impuesto a la sociedad brasileña. Hecho sobre el cual Jesus (2011, p. 256) problematiza y advierte en la importancia de construir y divulgar académica y políticamente otra forma de interpretarlas, con énfasis en el proceso histórico de luchas que las rodea, en las oportunidades académicas y colectivas, con miras a la inclusión en niveles de igualdad de los “sujetos sociales considerados diversos, produciendo una nueva cultura y otra política de la enseñanza superior”.

## Conclusión

La política de acciones afirmativas en Brasil se destaca por su complejidad: convertirla en una agenda pública en la gestión universitaria, considerando que garantiza derechos, reafirma la representatividad y la justicia social para la población negra en la educación superior brasileña.

Por lo tanto, su gran desafío es restablecer los lazos con el pasado, promover su institucionalización y efectividad dentro de la Universidad, que debe ser comprendida como un espacio de diálogo, pero también de disputa política entre dos proyectos, analizado por Silvério (2022) como de mantenimiento del ethos nacional y de ruptura del ciclo de desigualdades y discriminaciones que atraviesan generaciones de jóvenes negras y negros.

Por eso, la intersubjetividad y las demás categorías de análisis presentadas (Ancestralidad, Ubuntu y Humanización) representan una posibilidad de efectividad de la política de acciones afirmativas desde la perspectiva de la política educativa, como campo de estudios/investigaciones, gestión universitaria, garantía de derechos, diversidad e igualdad racial.

## Referencia

- Aguilar Villanueva, L. F. (2003). Problemas públicos y agenda de gobierno (1ª reimp.). Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2003). La hechura de las políticas (1ª reimp.). Miguel Ángel Porrúa.
- Assié-Lumumba, N'Dri Thérèse. (2016). The Ubuntu paradigm and comparative and international education: Epistemological challenges and opportunities in our field. *Comparative Education Review*, 61(1), 1–21.  
<https://www.journals.uchicago.edu/doi/epdf/10.1086/689922>
- Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2021). *Sinopse Estatística da Educação Superior 2021*. <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>
- Castiano, José Paulino. (2010). *Referenciais da filosofia africana: Em busca da intersubjetivação*. Maputo: Sociedade Editorial Ndjira.
- Cerqueira, Daniel; Ferreira, Helder; Bueno, Samira (coord). (2021). *Atlas da Violência 2021*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/atlas-da-violencia-2021.pdf>
- Colebatch, Hal Kempley. (2009). Policy (3ª ed.). Open University Press.
- Freire, Paulo. (1987). *Pedagogia do oprimido* (17ª ed.). Paz e Terra.
- Freitas, Jefferson et al. (2021). *As políticas de ação afirmativa nas universidades federais e estaduais (2003-2019). Levantamento das políticas de ação afirmativa*. Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa (GEMAA), Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). <https://gemaa.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2021/12/politicas-de-acao-afirmativa-nas-universidades-federais-e-estaduais-2013-2019.pdf>
- Gomes, Joaquim Benedito Barbosa. (2005). A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro. In: Santos, Sales Augusto dos (Org.), *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas* (pp. 47–82). Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. [https://etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/acoes\\_afirm\\_combate\\_racismo\\_americas.pdf](https://etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/acoes_afirm_combate_racismo_americas.pdf)
- Ham, Christopher e Hill, Michael. (2022). O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno (R. Amorim & R. Dagnino, Trans.; Renato Dagnino, Rev.) [mimeo]. [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5894487/mod\\_resource/content/1/Ham\\_Hill\\_completo.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5894487/mod_resource/content/1/Ham_Hill_completo.pdf)

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2022). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Características dos moradores 2020-2021*. <https://static.poder360.com.br/2022/07/populacao-ibge-2021-22jul2022.pdf>
- Jeffrey, Debora Cristina. (2022, abril 13). Política de ações afirmativas: ainda um direito? *ComCiência*. <https://www.comciencia.br/politica-de-acoes-afirmativas-ainda-um-direito/>
- Jeffrey, Debora Cristina. (2023). *A política de ações afirmativas na perspectiva da política educacional. A intersubjetividade em questão*. Curitiba: CRV.
- Jesus, Rodrigo Edmilson. (2011). *Ações afirmativas, educação e relações raciais: Conservação, atualização ou reinvenção do Brasil?* [Tese de doutorado em Educação, Universidade Federal de Minas Gerais]. Repositório da UFMG. <http://hdl.handle.net/1843/BUBD-92QPQK>
- Kacenelenbogene, Ana, et al. (2022). O neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas educacionais brasileiras. In: Jeffrey, Debora Cristina (Org.), *A política educacional: uma introdução teórico-metodológica* (pp. 47-56). Curitiba: CRV.
- Munanga, Kabengele. (2022). O mundo e a diversidade: questões em debate. *Estudos Avançados*, 36(105). 117–129. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2022.36105.008>
- Reis, Elisa Pereira. (2003). Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), 11-14. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100002>
- São Bernardo, Augusto Sérgio dos Santos. (2018). A lenda e a lei: A ancestralidade afro-brasileira como fonte epistemológica e como conceito ético-jurídico normativo. *Odeere: Revista do Programa de Pós-Graduação em Relações Étnicas e Contemporaneidade*, 3(6), 227-250. <https://doi.org/10.22481/odeere.v3i6.4422>
- Silva, Cida (Org.). (2003). *Ações afirmativas em educação: Experiências brasileiras*. São Paulo: Selo Negro.
- Silva, Petronilha Beatriz Gonçalves. (2003). Negros na universidade e produção do conhecimento. In: Silvério, Valter Roberto e Silva, Petronilha Beatriz Gonçalves (Orgs.), *Educação e ações afirmativas: Entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica* (pp. 43-54). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. [http://etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/educacao\\_acoes\\_afirmativas.pdf](http://etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/educacao_acoes_afirmativas.pdf)
- Silvério, Valter Roberto. (2002). Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, 117, 219-246. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742002000300012>

- Silvério, Valter Roberto. (2022). O lugar da política de ação afirmativa na construção de um novo regime de representação negro-africano no Brasil. *Revista Educação e Políticas em Debate*, 11(1), 30-46. <https://doi.org/10.14393/REPOD-v11n1a2022-64897>
- Souza, Celina. (2003). “Estado da Arte” da Área de Políticas Públicas: Conceitos e Principais Tipologias. XXVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), Caxambu, MG. <https://www.anpocs.com/index.php/papers-27-encontro-2/gt-24/gt14-16/4232-csouza-estado-da/file>
- Souza, Celina. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, (16), 20–45. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>
- Vieira, Andréa Lopes da Costa. (2003). Políticas de educação, educação como política: Observações sobre a ação afirmativa como estratégia política. In: Silvério, Valter Roberto & Silva, Petronilha Beatriz Gonçalves e (orgs.). *Educação e ações afirmativas: Entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica* (pp. 81-97). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. [http://etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/educacao\\_acoes\\_afirmativas.pdf](http://etnicoracial.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/educacao_acoes_afirmativas.pdf)
- Vieira, Andréa Lopes da Costa e Vieira, José Jairo. (2013). A política de ações afirmativas no Brasil: quais caminhos? In: Jeffrey, Debora Cristina e Aguilar, Luis Enrique (orgs.). *O balanço da política educacional brasileira (1999-2009)* (pp. 137-158). Campinas: Mercado de Letras.

Submetido em julho de 2024  
Aprovado em outubro de 2024

**Debora Cristina Jeffrey**

Professora Titular e Diretora da Faculdade de Educação Unicamp  
Grupo de Estudos e Pesquisas em Política e Avaliação Educacional (GEPALÉ)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5266-5037>  
LATTES: <http://lattes.cnpq.br/5941100880312996>  
E-mail: [debora.jeffrey@gmail.com](mailto:debora.jeffrey@gmail.com)