

Implementação da Política de Ações Afirmativas para estudantes indígenas na UFRGS: discricionariedade dos agentes públicos e efeitos da implementação

Sandra Mara da Silva Monteiro

Camila Penna de Castro

Resumo

Este estudo visa compreender como está sendo implementada a política de ações afirmativas para estudantes indígenas na UFRGS, no período de 2008 a 2022, com base na lente analítica da discricionariedade da burocracia estatal e na interação entre beneficiários da política e burocratas. Se insere no campo de pesquisas que têm olhado para a implementação como um processo dinâmico cujos resultados dependem do entrelaçamento de uma multiplicidade de atores, de organizações, de interesses e, sobretudo, das decisões discricionárias dos burocratas que transformam as deliberações em políticas. O referencial metodológico adotado para este estudo é o da pesquisa do tipo qualitativa de caráter exploratório. Conclui-se com este estudo que são muitos os desafios enfrentados cotidianamente pelos estudantes indígenas e pela comunidade acadêmica para criar estratégias diferenciadas que promovam a permanência destes estudantes na UFRGS. A mobilização de comunidades indígenas e de servidores públicos engajados na luta pelo enfrentamento das desigualdades sociais e raciais tem sido um elemento preponderante para a implementação da política. Observa-se que as ações discricionárias dos burocratas, dotados de certo grau de autonomia, têm exercido um papel fundamental na implementação da política de acesso e permanência dos estudantes indígenas na Universidade.

Palavras Chaves: estudantes indígenas; política de permanência; discricionariedade da burocracia estatal

Abstracts

This study aims to comprehend how the affirmative action policy for indigenous students at UFRGS is being implemented, from 2008 to 2022, based on the analytical lens of the discretion of the state bureaucracy and the interaction between policy beneficiaries and bureaucrats. It fits in the field of research that has looked at implementation as a dynamic process whose results depend on the intertwining of a multiplicity of actors, organizations, interests and, above all, the discretionary decisions of bureaucrats that transform deliberations into policies. The methodological framework adopted for this study is that of qualitative research of an exploratory nature. This study concludes that there are many

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul

² Doutora em Sociologia, Professora Adjunta de Sociologia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul

challenges faced daily by indigenous students and the academic community to create different strategies that promote the permanence of these students at UFRGS. The mobilization of indigenous communities and public servants engaged in the fight to confront social and racial inequalities has been a preponderant element for the implementation of the policy. It is observed that the discretionary actions of bureaucrats, endowed with a certain degree of autonomy, have played a fundamental role in the implementation of the policy of access and permanence of indigenous students in the University.

Keywords: indigenous students; permanence policy; discretion of the state bureaucracy

1 INTRODUÇÃO

Este artigo busca contribuir com algumas reflexões acerca da implementação da Política de Ações Afirmativas na UFRGS, com ênfase na permanência do estudante indígena. Expressa as considerações relativas à análise das decisões dos burocratas envolvidos no processo de implementação da política de cotas nesta Universidade a partir de uma pesquisa realizada no curso de mestrado. Ressaltando que não há a pretensão de generalizar as análises para as demais instituições tendo em vista se tratar de um estudo focalizado. Se insere no campo das políticas públicas, mais especificamente, no campo de pesquisas que têm olhado para a implementação como um processo dinâmico cujos resultados dependem do entrelaçamento de uma multiplicidade de atores, de organizações, de interesses e, sobretudo, das decisões discricionárias dos burocratas que transformam as deliberações em políticas (Cavalcanti e Lotta, 2018; Pires, 2018).

Os caminhos iterativos percorridos durante a pesquisa, transitando ora pela literatura ora pelo campo empírico aventou a seguinte questão para ser analisada: Como os burocratas usam a discricionariedade e o ativismo institucional em favor da garantia da permanência do estudante indígena na Universidade?

O referencial teórico metodológico empregado foi o da pesquisa do tipo qualitativa de caráter exploratório. Utilizando como um dos instrumentos de coleta de dados a técnica da observação participante em eventos públicos presenciais, promovidos para o debate sobre a política das ações afirmativas na UFRGS, sobre inserção/acolhimento/permanência dos estudantes indígenas.

No presente trabalho o processo de implementação de uma política pública é abordada com foco na dimensão *bottom-up*, privilegiando a investigação das decisões discricionárias e na forma como os burocratas (Lipsky, 2019) influenciam os resultados e a condução de uma política pública. Sendo agregadas a este estudo as contribuições da sociologia do *guichê* (Dubois, 2019) que se utiliza da representação simbólica do *guichê* para ilustrar os efeitos sociais na condução das políticas públicas pelos burocratas e por toda configuração do aparato burocrático. Também são relevantes os fatores subjetivos que influenciam o comportamento dos agentes públicos ao transformar as regras em ações. (Maynard-Moody e Musheno, 2003) Considerando que as ações e decisões desses profissionais são motivadas por julgamentos baseados em um repertório pessoal de crenças e valores morais. Olhando para as ações discricionárias como uma maneira criativa e alternativa de organizar as políticas governamentais, “como um enfrentamento crítico de um mundo problemático”. (Abers, 2021, p.25)

Este artigo está estruturado da seguinte maneira. Inicialmente é discorrido sobre o método e estratégias desenvolvido na pesquisa que o embasa. Num segundo tópico é apresentado um breve histórico da política de cotas no Brasil que oportuniza o ingresso de

estudantes egressos do Sistema Público de Ensino Fundamental e Médio, para candidatos autodeclarados negros e candidatos indígenas. Na sequência, uma exposição sobre o contexto e desdobramentos da política de cotas para estudantes indígenas na UFRGS. No quarto tópico é realizada uma interlocução entre elementos do referencial teórico que embasa a pesquisa sobre a implementação de políticas públicas e observações realizadas a partir da inserção no campo empírico. Finalizando com as conclusões que esta pesquisa suscitou.

2 METODOLOGIA PROPOSTA

Devido à peculiaridade do perfil desta proposta investigativa, o referencial teórico metodológico a ser empregado foi o da pesquisa do tipo qualitativa de caráter exploratório.

Primeiramente, com objetivo de conhecer o desenho da política implementada nesta universidade, foi realizado o mapeamento bibliográfico na literatura produzida sobre o programa das ações afirmativas na UFRGS, observando as produções de pesquisa e a legislação respectiva.

Ao longo do ano de 2022 foi realizada a inserção no campo, participando de eventos públicos (encontros, seminários, oficinas) para observar os programas e serviços ofertados pela UFRGS com vista ao acompanhamento dos estudantes indígenas ao longo de sua trajetória acadêmica. Utilizando como técnica para coleta de dados a observação participante, registrando as impressões no diário de campo para posterior análise.

Como uma forma auxiliar para complementar a coleta de dados referentes ao ingresso e permanência dos estudantes indígenas foi realizada reuniões com servidores lotados nos órgãos gestores com objetivo de obter informações mais específicas não disponíveis na literatura disponível.

Para analisar os dados coletados, foram elencadas as categorias prévias analíticas a serem primadas no exame do material coletado ao longo da investigação. São as seguintes: a discricionariedade, o grau e uso da autonomia, os valores morais presentes na atuação dos burocratas, ativismo institucional.

De acordo com Rover (2012), todo o conteúdo explícito (através da fala espontânea) ou latente (ausência de fala, gestos, comportamentos) é repleto de significações simbólicas pertinentes para a compreensão da vivência subjetiva de cada indivíduo na relação com o outro. Ante o exposto, o procedimento a ser adotado, de acordo com as contribuições de Rover (2012) e Thiollent (1980), foi o de ler e reler as anotações do diário de campo com o objetivo de interpretar os conteúdos impregnados de representações singulares que permitam a compreensão da experiência e percepções vivenciadas pelos servidores públicos e pelos indígenas nos momentos de encontros que estabelecem no ambiente acadêmico e, dê indicativos para inferência sobre as razões que motivam a permanência ou

a evasão da universidade, bem como reconhecer o contexto e a forma como as ações discricionárias dos burocratas agem na promoção e estruturação de arranjos institucionais que viabilizam os serviços e programas destinados a permanência dos estudantes indígenas na UFRGS.

3 BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA DE COTAS NO BRASIL

As políticas das ações afirmativas surgem como uma das possibilidades de enfrentamento da exclusão social motivada pelo fenótipo, que impacta em todas as esferas da vida, prejudicando o ingresso no mercado de trabalho, a ascensão profissional, o acesso ao ensino superior e a participação na vida política. Nesse contexto, as políticas de ações afirmativas assumem variadas formas, sendo o sistema de cotas a mais conhecida, “que consiste em estabelecer um determinado número ou percentual a ser ocupado em área específica por grupo(s) definido(s), o que pode ocorrer de maneira proporcional ou não, e de forma mais ou menos flexível”. (Moehlecke, 2002, p.199)

No Brasil, na década de 80 e 90, com o período da redemocratização, novas formas para o enfrentamento das desigualdades sociais e raciais são estabelecidas. Consolidam-se assim políticas do tipo redistributivas como as políticas das ações afirmativas e as cotas raciais e sociais nas IFES (Instituições de Ensino Superior), dentre outras. O objetivo é o de “promover uma ampla gama de direitos, dos civis e políticos mais básicos a benefícios de bem-estar social e direitos culturais”. (Feres Júnior *et al*, 2018, p, 14)

O pioneirismo em implantar uma política de cotas em uma Instituição de Ensino Superior teve a iniciativa do Governo Estadual do Rio de Janeiro que, pela Lei 3524 sancionada em 28 de dezembro de 2000, institui a determinação para as universidades estaduais de reserva de 50% das vagas para alunos oriundos da escola pública. Posteriormente, em 2001, a legislação foi alterada e passaram a reservar 40% das vagas para negros e pardos. Sendo assim, atendendo à demanda do governo, pautadas pelo movimento negro, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF) deram início à inclusão de alunos oriundos de escola pública e na sequência negros e pardos.

A Universidade de Brasília (UnB), fazendo uso da autonomia administrativa que lhe é conferida, opta por adotar uma política de ações afirmativas utilizando o critério apenas racial. Este fato gerou uma polêmica nacional fervorosa, chegando o conflito à esfera do Supremo Tribunal Federal (STF) para que fosse julgada a constitucionalidade do processo. Com o parecer favorável do STF a UnB dá continuidade ao processo de implementação da política. Em junho de 2003, no gozo da sua autonomia, o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) da UnB aprova o “Plano de Metas para Integração Social, Étnica e Racial da Universidade de Brasil”. O documento previa reserva de 20% das vagas do vestibular

para negros. Sendo estes números alterados para entrar em conformidade com a Lei Federal de 2012 (Feres Júnior *et al*, 2018).

Dentre outras iniciativas dispersas no território nacional, a UFRGS, lócus deste artigo, instituiu pelo Conselho Universitário (CONSUN), em 2007, formulando um Programa de Ações Afirmativas através da política de reserva de vagas no Ensino Superior para estudantes egressos do Sistema Público de Ensino Fundamental e Médio, para candidatos autodeclarados negros e candidatos indígenas. O programa inicialmente ofertado na UFRGS teve a característica de uma ação focalizada, restrita ao âmbito local. Em 2012, no ano que este programa completa cinco anos, o governo federal torna obrigatória a reserva de vagas nas instituições de ensino superior e técnico que estivessem vinculadas ao Ministério da Educação. Diante disso, a UFRGS reformula a política de ações afirmativas até então existente adequando-a aos normativos da Lei de Cotas, como é conhecida.

Esses foram os casos precursores, mas a expansão para todo o território nacional ocorreu no governo da presidenta Dilma Rousseff, com a aprovação da Lei Federal 12.711, em 2012, que tornou obrigatória a inclusão de reserva de vagas em todas as universidades federais. A Lei de Cotas, como é conhecida, estabelece no Art.1º, que as instituições federais de ensino superiores vinculadas ao Ministério da Educação deveriam estabelecer uma reserva de 50% (cinquenta por cento) das vagas, em cada concurso seletivo, para ingresso na graduação, para alunos oriundos das escolas públicas de ensino; e no Art 3º, dispõe sobre o estabelecimento das subcotas, para autodeclarados pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência, respeitando a proporcionalidade desta população em cada unidade federativa. (Eurípedes *et al.*, 2016; Nogueira, 2021; Doebber, 2017; Feres Júnior *et al*, 2018).

Em 2022 a Lei de Cotas, que universalizou e democratizou o acesso ao ensino superior, completou dez anos, chegando-se o momento, de acordo com o que define a própria Lei, de avaliar seus impactos no enfrentamento das desigualdades sociais e para a comunidade acadêmica. Para tanto, os pesquisadores Honorato *et al* (2022) dedicaram seus estudos para analisar os dados nacionais do período de 2011 a 2019 a partir da PNAD e PNAD-C 2019, produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. A elaboração e análise destes dados foram publicadas no capítulo “Trajetória das desigualdades raciais na educação superior e o acesso às universidades federais sob a Lei de Cotas”, no livro 10 Anos da Lei de Cotas: concepções e perspectivas. Estes autores concluíram que, de modo geral, houve uma expansão educacional com o aumento da escolaridade da população brasileira, porém

É possível observar variações no volume e tipo de escolaridade de acordo com diferentes marcadores da origem social daqueles que chegam e completam as várias etapas de escolarização. Há evidências da

persistência de desigualdades segundo raça, sexo, renda e escolaridade dos pais, a despeito da elevação do nível de escolaridade dos brasileiros. (Honorato *et al*, 2022, p.39)

Heringer e Carreira (2022), argumentam que as ações afirmativas educacionais são formuladas com vistas a democratizar o acesso ao nível superior e a reverter tendências históricas de discriminação, possibilitando assim que os grupos minoritários se qualifiquem e superem situações de desvantagens no mercado de trabalho e ascendam socioeconomicamente. Entendem que das políticas educacionais inclusivas, as ações afirmativas são as que alcançam um conjunto maior de segmentos sociais. Porém, observam que o grau de escolaridade em si não é determinante para a mudança de estratificação social, mas sim a qualidade do ensino ofertado. Propõe que outras questões sejam observadas, como, por exemplo, a qualificação da instituição de ensino e do corpo docente.

O próximo tópico apresenta as especificidades deste processo na UFRGS focalizando a experiência do ingresso dos estudantes indígenas.

4 POLÍTICA DE COTAS NA UFRGS

O processo que culminou com a instituição da política em 2007 teve seu início em 2005, quando a UFRGS criou o Grupo de Trabalho de Ações Afirmativas (GTAA). Este grupo estabeleceu um diálogo entre a universidade e a sociedade, promoveu a articulação entre diferentes grupos, oportunizou oficinas em escolas, cursinhos e centros acadêmicos sobre ações afirmativas. Em 2006 o GTAA tinha agregado, além de docentes, discentes e técnico-administrativos, vários grupos de movimentos negros organizados e lideranças Guarani e Kaingang. Ainda em 3 de novembro de 2006, através da Portaria 3222, foi criada a Comissão Especial de Ações Afirmativas composta por representantes do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) e do Conselho Universitário (CONSUN), que formulou uma proposta de reserva de 20% das vagas para estudantes negros e 20% para estudantes oriundos da escola pública e indígenas (Oliven e Bello, 2017).

Eis aqui um debate que perpassa todas as articulações para escrutinar uma política de ações afirmativas na UFRGS e nas demais instituições: as cotas serão sociais ou raciais? O GTAA demandava que a reserva de vagas fosse definida por um critério racial, porém a discussão desembocou em atrelar o critério racial dentro do critério social, sendo assim, o CONSUN aprova a proposta nos quais negros poderiam pleitear a vaga racial se fossem egressos de escolas públicas. Todo o debate entre os movimentos sociais e a comunidade acadêmica resultou na Decisão 134, de 29 de junho de 2007, que deliberou a proporção de 30% das vagas ofertadas em cada curso para estudantes egressos do Sistema Público de Ensino Fundamental e Médio, sendo que 50% destas para estudantes

autodeclarados negros. Nesta mesma resolução, para atender às reivindicações das lideranças indígenas, são criadas 10 vagas anuais suplementares para estudantes indígenas em diferentes cursos, definidos anualmente em assembleia³ organizada com a finalidade da escolha de vagas, cabendo o esclarecimento de que estas vagas não entram no cômputo dos 30% acima descritos (Brito, 2016, p.17).

Há um diferencial nos critérios de seleção para negros e indígenas definido na Decisão 134/2007, sendo realizado um Processo Seletivo Especial (PSEI) para os estudantes indígenas, distinto do concurso vestibular. O PSEI é realizado num único dia, composto por uma prova de português com 25 questões de múltipla escolha e redação com temas relacionados à vida indígena, com o intuito de avaliar o potencial de leitura, interpretação e escrita do candidato. No caso do PSEI as vagas são preenchidas somente por estudantes indígenas, na possibilidade de algumas vagas não serem preenchidas, permanece em aberto, sem serem remanejadas. (Brito, 2016; Doebber e Bergamaschi, 2020; Oliven e Bello, 2017)

Dando continuidade às reflexões sobre o desenho da política na UFRGS, no que concerne aos estudantes indígenas, juntamente com a legalização da reserva de vagas, em 2007 a Comissão de Acesso e Permanência do Estudante Indígena (CAPEIn) é instituída para deliberar sobre as questões referentes ao ingresso, ao acompanhamentos destes estudantes, e às repercussões do novo perfil no ambiente acadêmico. Essa comissão era composta por representantes dos órgãos envolvidos com o ingresso e permanência dos estudantes indígenas sendo eles: Pró-Reitora de Graduação, Secretaria de Assuntos Estudantis (SAE), Comissão Permanente de Seleção e Comissão de Graduação dos cursos, além de representantes de acadêmicos indígenas e professores pesquisadores da temática indígena (Doebber, 2020; UFRGS, 2019). Com o advento da Lei Federal de Cotas, em 2012, um órgão gestor das ações afirmativas é criado para coordenar todas as ações referentes aos estudantes, negros e indígenas, que ingressam pelo sistema de reserva de vagas, a CAF (Coordenação das Ações Afirmativas). Segundo o site institucional⁴, a CAF é composta por um coordenador e uma equipe técnica (pedagogo, assistente administrativo e um técnico em assuntos estudantis). Desde então, esta instância toma as providências cabíveis para a seleção dos indígenas, toma providências para o acolhimento no ambiente acadêmico, realiza o acompanhamento das ações e a avaliação do programa, apresentando

³ O momento de escolha das dez vagas anuais ocorre em uma assembleia anual organizada pela Coordenadoria de Ações Afirmativas e agrega lideranças indígenas de todo o Estado do Rio Grande do Sul, estudantes indígenas, órgãos que cuidam dos interesses indígenas e demais pessoas ligadas à comunidade da UFRGS. Segundo Brito (2016, p. 26), até 2010 estes encontros ocorriam em Porto Alegre. Após esta data passaram a ocorrer duas reuniões, uma em Porto Alegre e outra na região de Passo Fundo para possibilitar uma maior participação das lideranças indígenas.

⁴ <https://www.ufrgs.br/acoesafirmativas/2019/01/21/informacoes-sobre-a-equipe-da-caf/>

relatórios anuais e bianuais de suas atividades, de acordo com as normativas que regulamentam o Programa das Ações Afirmativas na UFRGS.

Em reunião com a pedagoga, servidora pública lotada na CAF, ela descreve sua atuação no programa e fornece informações sobre o trabalho desenvolvido na CAF. Segundo suas informações são organizados encontros mensais, chamados de monitoria indígena, que reúne servidores da CAF, integrantes das Comissões de Graduações (COMGRAD), técnicos-administrativos, discentes indígenas, docentes e demais pessoas interessadas na temática sendo eles: MonInd Acolhimento; MonInd Acompanhamento; MonInd Orientação e MonInd Avaliação. De acordo com a descrição acima cada modalidade de MonInd - acolhimento, acompanhamento, orientação e avaliação - tem uma especificidade. Sendo o termo “MonInd” utilizado para representar monitoria indígena. Esses encontros ocorrem em conjunto com a COMGRAD de cada curso, são constituídos no formato de cursos de extensão universitária e podem ocorrer, de acordo com o objetivo do encontro, focalizados no curso e/ou com toda a comunidade acadêmica. Explica ainda que dentro do programa, para promover o acolhimento, para a inserção e acompanhamento do estudante indígena é designado um colega de curso para ser monitor e um professor tutor, com quem deve ser mantido contato constante ao longo da trajetória acadêmica.

Um aspecto a ser observado, salientado na literatura, é a questão relativa à permanência dos estudantes indígenas e as medidas necessárias para mitigar a evasão. (UFRGS, 2015; Brito, 2016; Doebber, 2017; Doebber e Bergamaschi, 2020) Na primeira normativa que regulamenta o ingresso dos estudantes indígenas consta a designação da Comissão de Acesso e Permanência do Estudante Indígena (CAPEIn) para traçar estratégias de permanência e para cuidar do acompanhamento destes indivíduos. A partir de 2012 esta função passa a ser atribuição da CAF, alinhada com outras instâncias, como a Pró-Reitoria para Assuntos Estudantis (PRAE) e as Comissões de Graduação de cada curso. Bergamaschi (2013) explica que, no início de cada período letivo, a CAF se reúne com os representantes das Comissões de Graduação de cada curso que teve o ingresso de estudantes indígenas para mobilizar os coordenadores a acolherem e acompanharem os alunos desde a realização da matrícula até a finalização da graduação. A autora aponta que nem todas as comissões de graduação se sensibilizam com as presenças indígenas no curso e não se mobilizam para o acolhimento e acompanhamento dos mesmos ao longo de toda sua trajetória acadêmica.

As ações afirmativas demandam um desenho de política peculiar que abarque atender a um rol de necessidades distintas dos cotidianos de uma universidade. Sendo assim, à medida que a política foi sendo implementada e as demandas foram surgindo, alguns serviços e programas, setores foram sendo criados e outros tiveram suas estruturas reformuladas para apoiar a permanência do estudante. Para tanto, a UFRGS disponibiliza

um conjunto de apoios pedagógicos e psicossociais, bem como, são disponibilizados benefícios socioeconômicos, tais como: ingresso preferencial na moradia estudantil, acesso com isenção de custos ao restaurante universitário, auxílio financeiro para compra de materiais didáticos, auxílio para transporte, auxílio para creche e para a participação em eventos. (Ames, 2019, p.21) Com o intuito de viabilizar a permanência e reduzir a evasão em cursos do ensino superior, o Governo Federal criou o Programa de Bolsa Permanência (PBP), através da Portaria 389 de 9 de maio de 2013. Este programa tem como objetivo conceder bolsas aos estudantes de graduação de instituições federais de ensino superior que se encontrem em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em especial indígenas e quilombolas. No § 2º do art 3º da Portaria que institui o programa, consta que a bolsa será diferenciada para estudantes indígenas e quilombolas regularmente matriculados e que o valor não deverá ser inferior ao dobro da bolsa dos demais estudantes. De acordo com informações disponibilizadas no Portal MEC⁵, o valor de R\$900,00 (novecentos reais) para estudantes indígenas e quilombolas, e R\$400,00 (quatrocentos reais) para os demais alunos em situação de vulnerabilidade social. É importante observar que este benefício pode ser cumulativo a outros benefícios e auxílios estudantis.

5 CAMINHOS DOS INDÍGENAS NA UFRGS À LUZ DA TEORIA

Esta seção busca reconstruir a trajetória da implementação de uma política de cotas na UFRGS identificando as ações discricionárias com um certo grau de autonomia dos burocratas ao longo do processo, bem como estabelecer o entendimento destas ações à luz da teoria sobre implementação de políticas públicas. Para tanto será apresentado recortes extraídos dos registros do diário de campo, como também o entendimento analítico do contexto em que determinadas instâncias da universidade atuam em prol do fomento da política. Priorizando a análise do contexto aqui exposto com base nas categorias teóricas sobre discricionariedade, autonomia e ativismo dos burocratas. Ressaltando que por uma questão didática determinados eventos serão explicitados com mais ênfase em um dos aspectos, mas compreende-se que as categorias na prática se entrelaçam.

Sendo assim, parte-se dos estudos que analisam a implementação de uma política pública utilizando como modelo analítico a perspectiva *bottom-up*. Segundo Lotta (2010) a concepção *bottom-up* possibilita analisar o processo da implementação como um *continuum*, parte de uma origem, mas à medida que avança vai se transformando e se conformando, de forma dinâmica, sem previsibilidade dos seus resultados. Para tanto, é necessário olhar para todo o contexto da implementação, para toda a rede de interações que ocorrem entre os atores envolvidos, sejam indivíduos ou organizações, para os recursos disponíveis, para as

⁵ <http://portal.mec.gov.br/programa-bolsa-permanencia>

ações que são priorizadas, entre outros aspectos. Para esta vertente é pertinente compreender o uso da discricionariedade por parte dos burocratas, como explicita Lotta (2010), não reduzido a erros ou acertos, mas com um viés analítico de compreender o que impacta nas escolhas que fazem, nas questões de como percebem a política e atuam sobre ela, produzindo efeitos e resultados que a transformam.

Lotta e Santiago (2018) assinalam que a compreensão da discricionariedade e da autonomia é relevante para o entendimento do papel que o burocrata escolhe assumir com sua atuação, que se torna um fator favorável ou não para a efetividade de uma política. Os burocratas necessitam fazer adaptações de acordo com as necessidades particulares do locus onde a política está sendo implementada, e podem gozar de certo grau de autonomia, dependendo da posição hierárquica que ocupam. As autoras observam que “a atuação dos burocratas estatais é essencial para entender os resultados institucionais, ao mesmo tempo em que a autonomia burocrática é fator central para a capacidade de o Estado atuar de forma efetiva” (Lotta e Santiago, 2018, p.35.)

Ao olhar para os burocratas na UFRGS pode-se observar a autonomia e a discricionariedade imbricadas. Com base em informações obtidas em reunião com os profissionais da CAF nota-se que a discricionariedade é parte integrante do labor dos agentes públicos deste setor. Além disso, atuar neste órgão também confere aos indivíduos autonomia para deliberar na resolução dos problemas que surgem no decorrer do trabalho. Enquanto órgão de gestão, ela estabelece uma mediação entre as instâncias hierarquicamente superiores e os estudantes indígenas, tanto na realização das atividades conforme determinação da portaria que a instituiu, quanto na busca de solução para alguma questão dos educandos. Dentre alguns exemplos, uma pedagoga que atua na CAF, cita um caso que ocorreu no período da pandemia no momento em que as atividades estavam ocorrendo de forma remota. Como realizar o PSEI? Como viabilizar a participação de quem assim o desejasse? Fazer remoto era a alternativa, porém nem todos os indígenas tinham disponível equipamento e internet necessária para a realização da prova. Sendo assim, os profissionais da CAF buscaram alternativas institucionais para disponibilizar os equipamentos e instalá-los no local onde o candidato se encontrava. Acredita-se que este é um exemplo de decisão discricionária, dentro do poder de autonomia conferido a um servidor público, que com esta ação oportunizou a igualdade do acesso à política.

É fato que os burocratas ao realizarem suas rotinas diárias o fazem conforme um conjunto de regras e procedimentos pré-estabelecidos, que necessitam ser adequadas ao contexto onde serão aplicadas (Lipsky, 2019, Pires e Lotta, 2019). Acrescido do fato que essas ações são motivadas por um repertório pessoal de crenças e valores que atravessam os encontros cotidianos quando ocorrem as interações entre os burocratas e os cidadãos. (Maynard-Moody e Musheno, 2003; Dubois, 2019) A referida servidora pública, pedagoga

com formação em educação inclusiva, julga procedente que o número de vagas reservadas para os estudantes indígenas passe de 10 para 20, portanto reivindica junto ao conselho universitário o aumento do número de vagas, tendo sua manifestação atendida pela Resolução 114 de 23 de junho de 2023⁶.

Essas concepções são possíveis de articular com a discussão que Rebecca Abers concebe ao que denomina de ativismo institucional, definido pela autora como “um subtipo de ação criativa que envolve ação coletiva no interior de instituições na defesa de causas contenciosas.” (Abers, 2021, p.20) A ideia do ativismo implica em contestação, não a preconizada na literatura sobre movimentos sociais em forma de protestos, ocupações, abaixo-assinados, entre outros, mas como ações cotidianas inerentes às funções exercidas por atores estatais, dentro das instituições, que são orientadas na defesa de causas que acreditam. Fácil de identificar quando grupos específicos de profissionais têm a liberdade de atuar com discricionariedade nas análises e emissão de pareceres técnicos, na criação de protocolos, leis, decretos, seminários, reuniões, espaços de acolhimento, entre outras tantas possibilidades, sendo uma forma de ação criativa na defesa de causas que acreditam.

A autora afirma que “a burocracia pode ser uma arena de luta em favor da inclusão política e da justiça social” (Abers, 2021, p. 17). Lutas permeadas por ideias, convicções e interesses no cotidiano das funções de um burocrata ao lidar com os dilemas e desafios nas rotinas diárias que necessitam de respostas. Assim como os autores citados anteriormente, Rebecca crê ser impossível olhar para o burocrata como um mero aplicador de regras. Mas sim como um indivíduo que realiza ações criativas, como forma de luta, que por sua vez repercutem nos resultados de uma política pública.

O caso da realização do PSEI, citado acima, durante a pandemia pode ser interpretado como uma ação criativa na busca pela defesa dos interesses e demandas das comunidades indígenas. Entende-se que quando os profissionais da CAF, da PRAE, do DEDS organizam seminários, diálogos interculturais, os MonInds e oficinas estão realizando uma ação criativa pois promove a sensibilização, a empatia das demais pessoas da comunidade acadêmica para com os estudantes indígenas, contribuindo assim, como um estímulo a permanência dos mesmos na universidade. Assim como, a criação do GTAA em 2005 que era composto tanto por ativistas pertencentes a movimentos sociais quanto por servidores públicos que militam institucionalmente na defesa pela igualdade de condições de acesso à universidade por grupos de pessoas em situação de exclusão social.

Este aspecto do GTAA merece um destaque e cabe um olhar para os fatos que o antecedem. O Programa Conexões de Saberes - Diálogos entre a Universidade e as Comunidades Populares, na UFRGS, realizado há mais de 30 anos, é coordenado pela Pró-

⁶ <https://www.ufrgs.br/consun/legislacao/resolucao-n114-2023/>

Reitora de Extensão através do Departamento de Educação e Desenvolvimento Social (DEDS). Esse programa protagoniza um trabalho de diálogo intercultural com as comunidades indígenas, promovendo oficinas com o objetivo de intermediar a interação entre as sociedades indígenas e não indígenas, a interação entre as comunidades acadêmicas e as indígenas. Sendo que o diálogo existente entre as duas comunidades: indígena e acadêmica culminou com a criação do GTAA no final de 2005. Segundo Bergamaschi, Santos, Arenhaltdt (2008), “grupo constituído por estudantes e professores interessados e comprometidos com a defesa e implantação de ações afirmativas na universidade” (p.37). O DEDS é composto por diferentes núcleos que desenvolvem os programas e projetos de extensão, dentre eles, o projeto Conversações Afirmativas através de rodas de conversa que debatem sobre a presença indígena na universidade e seus impactos; o Programa Convivências que propõe um encontro entre saberes entre a universidade e as comunidades indígenas, quilombolas através da promoção de visita as diferentes comunidades. As diferentes ações realizadas pelos setores acima descritos são de suma importância para a política de permanência dos estudantes indígenas, porque estimulam a iniciação científica o que agrega renda para sua manutenção, promove o desenvolvimento de atividades interdisciplinares e interculturais que valorizam o diálogo entre distintos saberes e como consequência reforçam a cultura originária de cada povo e o sentimento de pertencimento social.

Fica nítido o que Abers (2021) refere como ativismo institucional na forma como os burocratas, solidários à causa indígena, atuam conjuntamente com as lideranças indígenas e com movimentos sociais para instituir uma política de cotas que oportunize o acesso a bancos acadêmicos por segmentos populacionais até então excluídos. Assim como continuam até o presente momento mobilizando as ações que consolidam a política de cotas na UFRGS.

Fazendo um resgate parcial de uma publicação do texto da Bergamaschi (2013) como ilustrativo de decisões discricionárias adotadas por docentes e que impactam positivamente na vida do estudante, bem como promovendo mudança nas estratégias adotadas pelos professores mobilizados na relação com estudantes indígenas. Possibilitando um olhar ampliado para suas práticas docentes para atender as singularidades de cada estudante seja ele indígena ou não. Bergamaschi (2013, p.137) salienta algumas particularidades do acolhimento dos estudantes indígenas que cabe destaque na análise de decisões discricionárias dos burocratas da UFRGS:

Os desdobramentos são bem variados: desde o descomprometido “já fiz a minha parte”, até aqueles que conversam com os alunos, apresentam-nos a cada professor, sugerindo uma atitude cuidadosa para a inserção do estudante indígena. Esse fato tem suscitado um cuidado com as diferenças,

como expôs um professor: “depois que me solicitaram conversar com meu aluno indígena em particular, comecei a falar particularmente com tantos outros, que não são indígenas, mas merecem uma atenção especial, porque são como os indígenas.”. Ou uma mudança nos procedimentos de avaliação numa disciplina da Enfermagem, que, após observar a facilidade de expressão oral na estudante indígena, adota uma prova oral para todos os alunos que escolherem essa forma de avaliação das aprendizagens, valorizando a oralidade na produção dos conhecimentos.

Agregando a esse relato da publicação, um recorte extraído do diário de campo no qual um professor da faculdade de economia comenta sobre uma das suas experiências em sala de aula com estudantes indígenas. Conta que ao discorrer sobre a teoria de Marx questiona os alunos quanto se creem ser possível uma política privada. Um dos estudantes indígena presente respondeu que sim, e descreve como é o funcionamento de sua comunidade indígena de origem. Segundo o professor, este aluno respondeu a esta questão melhor do que ele próprio o faria e convidou o estudante para lhe acompanhar nas aulas que ministra nas demais turmas.

São vários os relatos que ilustram a temática, mas é necessário findar este tópico, para tanto é apontado as impressões do “Acolhimento de 2023 dos Estudantes Indígenas da UFRGS”. Cabe aos órgãos gestores da política de cotas realizarem as ações que promovam o acolhimento e acompanhamento dos estudantes indígenas. Ficando a cargo da CAF organizar e articular as ações com as demais instâncias da Universidade. A cada início do ano letivo é realizado um evento público para o acolhimento dos ingressantes naquele período. É um evento festivo que reúne docentes, técnicos administrativos, discentes indígenas e não indígenas, familiares e outros. Neste evento a Universidade é apresentada aos calouros e os mesmos são apresentados à comunidade acadêmica. O acolhimento de 2023 organizado pelos profissionais da CAF ocorreu de uma forma distinta dos demais anos, ficando a cargo dos estudantes indígenas veteranos realizarem e conduzir o cerimonial de boas-vindas. Observa-se neste evento que as escolhas e decisões discricionárias dos burocratas da gestão possibilitaram que o evento em si já promovesse o acolhimento e inserção dos calouros no ambiente acadêmico, integrando os novos entrantes a comunidade já existente.

Entre outros achados no registro do diário de campo, docentes e técnicos para assuntos estudantis são unânimes em opinar que a universidade enquanto instituição formulou a política, mas não se mobilizou para implementá-la, que a consolidação da política vem ocorrendo devido a ações individuais de servidores públicos sensíveis à causa. Comentários estes que reforçam a questão de pesquisa.

Com relação ao referencial teórico proposto por Maynard-Moody e Muscheno (2003), foi utilizado ao longo da pesquisa considerando que os fatores subjetivos, as crenças, os valores morais e a trajetória de vida de cada burocrata importa na escolha das ações que

decidem fazer e como fazem estas ações. Percebeu-se que para avaliar propriamente dito os valores morais dos burocratas necessitaria de outro desenho de política distinto do utilizado nesta pesquisa. Portanto, para este estudo estes conceitos foram utilizados como um subsídio teórico para auxiliar as reflexões.

6 CONCLUSÃO

Ao fazer o percurso de estudar como se deu a implementação da política de cotas na UFRGS foi possível perceber o fator primordial da ação discricionária dos burocratas ao implementar uma política pública. As políticas de cotas demandam um desenho de política particular e no caso dos indígenas, devido às especificidades culturais e identitárias destes povos, requer atenção para uma política de permanência que atenda suas singularidades. Como os apoios pedagógicos e psicossociais, benefícios socioeconômicos e não menos importante, ações que reforcem as culturas originárias de cada povo e o sentimento de pertencimento social.

Como Lotta (2010) refere, a implementação é um processo *continuum* sem que o resultado possa ser determinado a priori, que depende de múltiplos fatores e atores que se entrelaçam. Olhando para o contexto institucional, considerando que o resultado de sucesso da implementação está atrelado a articulação entre distintas redes de interações, dos atores envolvidos, dos recursos disponíveis, entre outros aspectos. Compreende-se que a política de cotas da UFRGS, dispõe de um grupo de burocratas que tomam a cena desde antes mesmo do primeiro ingresso de estudantes indígenas, que ao fazer uso da autonomia que lhes é conferida realizam as ações que têm influenciado os resultados da política. Tendo assim essa burocracia envolvida no processo de implementação exercido um papel fundamental na articulação das ações pertinentes a promoção da política.

Este cenário de avanços e conquistas possível de ser observada ao longo do tempo teve como motor o protagonismo dos povos indígenas. É oriundo de um processo reivindicatório longínquo destes povos aliados com o movimento negro e em constante interlocução com a comunidade acadêmica. Encontrando o respaldo e o apoio junto a Universidade por parte de um grupo de pesquisadores e professores que articulam suas rotinas cotidianas, com base em suas crenças e convicções, para estabelecer uma forma de lutar por igualdade social.

No total são mais de quinze anos de um ativismo que tem possibilitado a consolidação de uma política de ações afirmativas na UFRGS. Em meio a resistências, conflitos, preconceitos e desafios a política de cotas vem cumprindo seu papel inclusivo de conferir o acesso ao ensino superior a determinados segmentos da população que historicamente vivenciam formas de exclusão social, aqui representados pelos estudantes indígenas. Contudo resta ainda o desafio de encontrar formas de assegurar a permanência

destes estudantes na Universidade até sua diplomação, porque só o acesso não garante a permanência.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ABERS, Rebecca Neaera. Ação criativa, ativismo e lutas no interior do Estado. In: ABERS, Rebecca Neaera (org.). **Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira**. Brasília: Unb, 2021. p. 17-51. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/y9zwc>. Acesso em: 12 abr. 2023.

AMES, Valesca Daiana Both. **Indígenas no ensino superior**: uma análise sobre a formação dos estudantes kaingang da universidade federal do rio grande do sul. 2019. 252 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/207186>. Acesso em: 30 mar. 2023.

BERGAMASCHI, Maria Aparecida. Estudantes indígenas no ensino superior e os caminhos para a interculturalidade. In: PORTO ALEGRE. Maria Aparecida Bergamaschi. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Comissão de Acompanhamento dos Alunos do Programa de Ações Afirmativas. Comissão de Acesso e Permanência do Estudante Indígena (org.). **Estudantes Indígenas no Ensino Superior**: uma abordagem a partir da experiência na ufrgs. Porto Alegre: Ufrgs, 2013. p. 129-141. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/199003>. Acesso em: 19 set. 2021.

BERGAMASCHI, Maria Aparecida; SANTOS, Nair Iracema Silveira dos; ARENHALDT, Rafael. **Territórios de diálogo entre a Universidade e as comunidades populares**. In: TETTAMANZY., Ana Lúcia Liberato *et al* (org.). Por uma política de ações afirmativas: problematizações do programa conexões de saberes/UFRGS. Porto Alegre: Ufrgs. Pró-Reitoria de Extensão/Editora da UFRGS. 2008. p. 31-39. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/249722/000674486.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 jul. 2023.

BRITO, Patrícia Oliveira. **Indígena-mulher-mãe-universitária**: o estar-sendo estudante na ufrgs. 2016. 127 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/148633>. Acesso em: 06 jul. 2022.

CAVALCANTI, Sérgio; LOTTA, Gabriela S.; PIRES, Roberto Rocha C.. Contribuições dos Estudos sobre Burocracia de Nível de Rua. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea/Enap, 2018. p. 227-246.

DOEBBER, Michelle Barcelos. **Indígenas Estudantes nas Graduações da UFRGS**: movimentos de re-existência. 2017. 302 f. Tese (Doutorado) - Curso de Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017

DOEBBER, Michele B.; BERGAMASCHI, M. A. Jovens Indígenas na Universidade: movimentos de apropriação e re-existência. Movimento-Revista de Educação, v. 7, n. 13, 7 ago. 2020.

DUBOIS, Vincent. Políticas no Guichê, Políticas do Guichê. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Cap. 3. p. 105-125

EURÍSTENES, Poema; CAMPOS, Luiz Augusto; FERES JÚNIOR, João . Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA). IESP-UERJ, 2016, 25 p. Disponível em: < <http://gema.iesp.uerj.br/category/levantamentos/> >. Acesso em 15 de outubro de 2022.

FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto; DAFLON, Verônica Toste; VENTURINI, Anna Carolina. **Ações Afirmativas**: conceito, história e debates. Rio de Janeiro: Ed Uerj, 2018. 190 p. Coleção Sociedade & Política. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9786599036477>. Acesso em: 30 out. 2022.

HERINGER, Rosana; CARREIRA, Denise (org.). Considerações Finais e Recomendações. In: HERINGER, Rosana; CARREIRA, Denise (org.). **10 ANOS DA LEI DE COTAS**: conquistas e perspectivas. Rio de Janeiro: Faculdade de Educação da UFRJ: Ação Educativa, 2022. p. 519-527. Disponível em: <https://pesquisaleidecotas.org.br/?playlist=d08800c&video=b199a17>. Acesso em: 10 fev. 2023.

HONORATO, Gabriela; ZUCCARELLI, Carolina; CARVALHAES, Flavio; KLITZKE, Melina; COELHO, Ruan. Trajetória das desigualdades raciais na educação superior e o acesso às universidades federais sob a Lei de Cotas. In: HERINGER, Rosana; CARREIRA, Denise (org.). **10 ANOS DA LEI DE COTAS**: conquistas e perspectivas. Rio de Janeiro: Faculdade de Educação da UFRJ: Ação Educativa, 2022. p. 35-68. Disponível em: <https://pesquisaleidecotas.org.br/?playlist=d08800c&video=b199a17>. Acesso em: 10 fev. 2023.

LIPSKY, Michael. **Burocracias de Nível de Rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019. 430 p.

LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **BIB-ANPOCS**: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, v. 1, n. 83, p. 21-42, 02/2018. Semestral. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-83/11092-autonomia-e-discricionariedade-matizando-conceitos-chave-para-o-estado-de-burocracia/file>. Acesso em: 13 fev. 2023.

MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. **Cops, Teachers, Counselors**: stories from the front lines of public service. Michigan: The University Of Michigan Press, 2003. 236 p.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação Afirmativa: história e debates no brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 117, p. 197-217, 11/ 2002.

NOGUEIRA, Fernanda. **A Produção de conhecimento negra na psicologia da UFRGS**: vozes negras que questionam a colonialidade do ser e do saber no contexto da educação das relações étnico-raciais - erer. 2021. 286 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/9749>. Acesso em: 20 set. 2022.

OLIVEN, Arabela Campos; BELLO, Luciane. Negros e indígenas ocupam o templo branco: ações afirmativas na UFRGS. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, v. 23, n. 49, p. 339-374, set. 2017.

PIRES, Roberto Rocha C. (org). Introdução. In.: **Implementando Desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 13-52.

_____. Roberto. Introdução. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018. p. 13-20.

ROVER, Oscar José. O método científico em ciências sociais: dos documentos, questionários e entrevistas à análise de enunciados. **Revista Grifos**, Florianópolis, v. 21, n. 32/33, p. 13-28, out. 2012. Quadrimestral. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/234440>. Acesso em: 26 jul. 2022.

THIOLLENT, Michel. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária**. São Paulo: Polis, 1980.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Coordenação das Ações Afirmativas (CAF). Prorex/Ufrgs. **Relato histórico sobre as principais etapas para a implantação e o desenvolvimento do Programa de Ações Afirmativas da UFRGS**. 2019. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/acoesafirmativas/2019/01/21/relato-historico-sobre-as-principais-etapas-para-a-implantacao-e-o-desenvolvimento-do-programa-de-acoes-afirmativas-da-ufrgs/>. Acesso em: 20 set. 2022