

**PROCESSO DECISÓRIO DESCENTRALIZADO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE COTAS NA PÓS-GRADUAÇÃO EM UMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR**

**BIANCA DRIELLY MENDES**

CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE MINAS GERAIS (CEFET/MG)

**LILIAN BAMBIRRA DE ASSIS**

CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE MINAS GERAIS (CEFET/MG)

# PROCESSO DECISÓRIO DESCENTRALIZADO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE COTAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM UMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR

## 1. INTRODUÇÃO

As políticas de ações afirmativas irromperam a fim de combater e mitigar as inúmeras desigualdades existentes no Brasil (CAMPOS, 2014), como a educacional, socioeconômica, racial, de gênero e outras, que reiteram proeminentes assimetrias de oportunidades (ARRETCHE, 2015; SOUZA, 2016; BIROLI, 2017; SALATA, 2018).

Nesse sentido, a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), foco deste artigo, aprovou em 2017 uma política de inclusão para pessoas negras<sup>1</sup>, indígenas e com deficiência em seus cursos de pós-graduação *stricto sensu*. Cabe ressaltar, no entanto, que a maioria das decisões para a implementação da resolução, como o percentual de vagas a serem reservadas para negros (entre os limites mínimo e máximo de 20% e 50%)<sup>2</sup>, a elaboração do edital e a inclusão de mecanismos para promover a permanência desse público (como a distribuição de bolsas), ficaram a juízo dos colegiados dos programas de pós-graduação (PPGs).

Pode-se constatar, portanto, que devido a seu caráter descentralizado de implementação, a resolução outorga substantivo poder de decisão aos agentes implementadores, visto que os colegiados dispõem de considerável poder discricionário na especificação de elementos, além de outras decisões que podem impactar diretamente nos desenhos de implementação, resultados da política e rumos de uma organização (SIMON, 1944; STARBUCK, 2013).

Diversos autores (SIMON, 1944; GONTIJO, MAIA, 2004; HAMMOND, KEENEY, RAIFA, 2006) destacam a importância do processo de tomada de decisão e de sua compreensão para o desenvolvimento e atuação das organizações que, segundo Paes de Paula (2005), quando tomada descentralizadamente permite uma maior autonomia, uma distribuição mais equitativa de poder e uma maior eficiência na implementação de políticas públicas.

Para Mintzberg (1995) a descentralização no processo decisório permite que o poder desça para todos os indivíduos componentes da organização, acarretando em decisões mais realistas, respostas mais imediatas e motivação, crucial para uma boa prestação de serviços. O autor afirma, ainda, que “o poder sobre cada etapa do processo decisório, desde o estímulo original até a fixação do último prego ao final da sua execução, constitui indiscutível poder sobre todo o processo” (MINTZBERG, 1995, p. 107).

No entanto, a descentralização traz em si algumas desvantagens, como maior dificuldade de coordenação, controle e responsabilização, decisões tomadas por pessoas com menor aptidão (dentro da organização burocrática) e de forma pessoal, pluralidade de diretrizes e normas, entre outros, salientam Prestes Motta e Bresser Pereira (1963) e Mintzberg (1995).

## 2. PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVO

Apesar de se tratar da alocação social de um serviço público bastante relevante, visto que a pós-graduação, além de ser responsável por grande parte da produção científica brasileira, é responsável pela formação de recursos humanos de alto nível (MOROSINI, 2009), não se encontram disponíveis as análises mais gerais sobre o cenário resultante da implementação dessa política. Essa pesquisa visa, portanto, preencher essa lacuna de modo a examinar de que maneira a descentralização em um processo decisório pode impactar nos desenhos de implementação de uma política pública. Espera-se, ainda, contribuir com análises futuras quanto aos seus resultados e processos de tomada de decisão, bem como para iminentes políticas públicas.

Diante do exposto, o objetivo do trabalho é analisar de que maneira a descentralização no processo decisório pode afetar os resultados de implementação de políticas públicas, especificamente, nas ações afirmativas de cotas no âmbito da pós-graduação *stricto sensu* da UFMG, a partir da seguinte questão norteadora: Como a descentralização no processo decisório afetou a implementação da política de cotas na pós-graduação *stricto sensu* da UFMG? Espera-se encontrar uma diversidade nos desenhos de implementação adotados.

A seguir, é apresentada a fundamentação teórica que abordará a compreensão e importância dos processos decisórios nas organizações, a tomada de decisão por parte da burocracia de médio e baixo escalão e de nível de rua e, por fim, os estudos sobre as políticas de cotas na pós-graduação brasileira (seção 3). A seção 4 descreverá a abordagem metodológica, baseada em análise documental e estatísticas descritivas. Em seguida a seção 5 apresentará a análise dos resultados, sendo acompanhada pela conclusão (seção 6).

### **3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

#### **3.1 Processos decisórios**

O processo de tomada de decisão é extremamente importante para a subsistência humana e vai além de uma definição dentre diferentes escolhas e cenários, referindo-se a um processo complexo que envolve três etapas (i.e., análise do ambiente, análise e criação das possíveis rotas de ação e escolha dentre as alternativas disponíveis), salienta Simon (1972). Já Braga (1987) compreende a tomada de decisão como o pensamento e a ação.

A Teoria Clássica da Administração relaciona o processo de tomada de decisão a racionalidade oriunda das ciências econômicas. Os teóricos clássicos ressaltam que a decisão se fundamenta em padrões, regras, e ações normativas que orientam a escolha da alternativa que proporciona os melhores resultados econômicos, a escolha ótima (MARCH, SIMON, 1970).

No entanto, a tomada de decisão não é um processo totalmente racional, salienta a Teoria Contemporânea da Decisão Gerencial. Outros fatores devem ser considerados (e.g. senso comum, fatores políticos, aspectos comportamentais) visto que a escolha de uma alternativa deriva de particularidades individuais (i.e., aspectos subjetivos inerentes aos indivíduos) (MOTTA, 2004). Além disso, destaca-se o problema da racionalidade limitada (SIMON, 1979), uma vez que se reconhece que o fator cognitivo como limitador ao processo de tomada de decisão.

A importância da tomada de decisão é notória, também, nas organizações, uma vez que a escolha de uma alternativa pode favorecer-las ou desfavorecer-las (MINTZBERG, 1995). Além disso, o processo decisório está enraizado em todos os níveis organizacionais (i.e. operacional, o tático e estratégico), podendo até se entrelaçar com a administração (KLADIS; FREITAS, 1995). Portanto, esse processo precisa ser bem compreendido, uma vez que é fundamental para as organizações.

Anthony (1965) enfatiza que as decisões a nível operacional visam a ótima execução das operações, através do uso eficaz e eficiente dos recursos existentes. Já no nível tático, em geral, as decisões relacionam-se ao controle administrativo, e são voltadas à formulação de novas regras, a análise de sobre o curso das ações. Por fim, no nível estratégico compreendem definições quanto aos objetivos, políticas e critérios para o curso da organização a fim de que sejam atingidas suas metas.

Tal como nos setores privado e não governamental, o setor público baseia-se nos princípios de gestão, eficiência, eficácia e efetividade que se difunde no processo de tomada de decisão (MEDEIROS, LEVY, 2010). Cabe salientar que no universo organizacional, as decisões, em geral, são tomadas coletivamente, devendo ser levado em conta não só as ações

individuais, mas de todo os atores relacionados nesse universo (SIDERI et al, 2019; MANN, 2020).

### **3.2 Tomada de decisão: burocratas de médio escalão e de nível de rua**

Max Weber (1864-1920) é considerado um dos precursores na análise sobre a burocracia. Seus estudos promovem reflexões sobre o uso legítimo da força, dominação, Estado, entre outros aspectos. Na dominação racional-legal, especificamente, temos a figura do burocrata que gere a estrutura burocrática, baseada em leis e regras normativas, criadas racionalmente (WEBER, 2008).

A burocracia, segundo Weber (2008), é um ofício impessoal, mecânico, meritocrático e estável e hierarquicamente fundamentada, onde o burocrata é subordinado ao político, que é submisso à sociedade. No entanto, com o passar dos anos e a modernização do papel do Estado “[...] a dicotomia entre burocratas e políticos não era mais tão clara [...]” (LOTTA, 2012, p. 3).

O conceito de burocracia de médio escalão foi abordado a partir da ideia de cadeia hierárquica e sua dinâmica relacional trazida pelas literaturas anglo-saxã e francesa. Entende-se como burocracia de médio escalão os atores que ocupam uma posição intermediária entre os dois extremos da burocracia: i) os burocratas de alto escalão, os formuladores das políticas, e ii) os burocratas de baixo escalão, os implementadores das políticas, mais comumente conhecidos como burocratas de nível de rua. Além disso, esses burocratas são responsáveis pela implementação das políticas, sendo os encarregados de sua coordenação e pela formulação de seus processos de implementação (LOTTA, PIRES, OLIVEIRA, 2015; MOTA, 2018; HOYLER, CAMPOS, 2019).

Já a noção de “burocracia de nível de rua” foi proposta por Lipsky (1980), a partir do distanciamento das funções e divisões de atribuição entre burocratas e políticos, conforme outrora fora descrito por Weber. O que hoje chamamos de burocracia de nível de rua se apresenta como uma camada da estrutura administrativa governamental que lida diretamente com os cidadãos, e que possui autonomia de tomada de decisão em seus ofícios. Esses agentes são responsáveis pelo modo como as ocorrências são transmitidas, tratadas e entregues à sociedade.

O processo de concepção e implementação de políticas públicas é complexo, e pode ser operacionalizado a partir de duas perspectivas extremadas, no entanto não excludentes (SABATIER, 1986; BARRETT, 2004; LOTTA, 2010): i) *top-down*, as políticas são elaboradas pela alta gestão; aqui, são claramente distintos os processos de formulação e implementação, limitando a tomada de decisão local às questões operacionais; Além disso, tem como princípios o controle e a hierarquia; e ii) *bottom-up*, as políticas são feitas de “baixo para cima”, o burocrata pode alterar, impedir ou delinear nova política; nessa perspectiva não existe uma clara distinção entre formulação e implementação; Assim, os executores são considerados os principais atores no processo de implementação de políticas.

### **3.3 Ações afirmativas na pós-graduação brasileira**

As primeiras experiências de ações afirmativas na pós-graduação em universidades públicas brasileiras ocorreram em meados de 2002, na Universidade do Estado da Bahia (Uneb) e na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) (CARVALHO, 2006; IIZUKA, 2016). Em 2003, criou-se a área de concentração em Direitos Humanos nos cursos de pós-graduação; impulsionada pelo Programa de Dotações para Mestrado em Direitos Humanos no Brasil, lançado pelas Fundações Ford e Carlos Chagas, onde exigiu-se a adoção de medidas de inclusão social nos processos seletivos, considerando critérios como gênero, raça e etnia. Além da

disponibilização de bolsas de pesquisa para mestrandos dos cursos selecionados pelo programa (ROSEMBERG, 2013; LEÃO, CARVALHO, 2014).

Venturini (2017) afirma que as políticas de ações afirmativas irromperam ao mesmo tempo na graduação e na pós-graduação, ressaltando a relevância dessas primeiras experiências para a difusão dos processos inclusivos. Para Iizuka (2016), a expansão dessas políticas para além da graduação salienta a percepção dos gestores de que a exclusão de grupos específicos não se limita apenas a esse nível educacional.

As iniciativas de implementação de políticas de inclusão nas pós-graduações são, majoritariamente, oriundas de resoluções de conselhos universitários e/ou dos próprios PPGs. O Estado do Rio de Janeiro, no entanto, foi pioneiro em determinar, por meio de legislação (leis estaduais nº 6.914/2014<sup>3</sup> e nº 6.959/2015<sup>4</sup>), a criação de ações afirmativas em cursos de pós-graduação (VENTURINI, FERES JÚNIOR, 2018).

Apenas em 2016 houve um estímulo favorável do governo federal, com a emissão da Portaria Normativa do Ministério da Educação (MEC) nº 13, de 11 de maio de 2016, que instituiu uma data limite de 90 dias, a partir de sua publicação, para a difusão de propostas de inclusão de negros, indígenas e pessoas com deficiência nos PPGs em instituições federais de ensino superior. Essa publicação, que não exigia a implementação das propostas inclusivas, no entanto, é reiteradamente mencionada por diversos PPGs, como um dos fatores que favoreceram a institucionalização dessas medidas na pós-graduação (VENTURINI, 2017). Nota-se aí uma cerceada coordenação central, abrindo espaço para uma enorme diversidade de formatos de ações afirmativas na esfera federal.

Em sua pesquisa sobre o tema, Venturini (2017) salienta que a despeito do volume relativamente modesto de iniciativas de ações afirmativas voltadas para o ingresso na pós-graduação, seu alcance é considerável; no período entre 2002 e meados de 2017, a autora localizou 131 iniciativas em universidades públicas brasileiras, e constatou que 20% do total de programas de pós-graduação de universidades públicas brasileiras apresentam ações de políticas afirmativas.

Considerando a descentralização na implementação da política de cotas na pós-graduação da UFMG, o espaço discricionário se faz amplo, portanto, espera-se encontrar diversidade nos critérios e desenhos de implementação adotados. Esse parece ser um processo de implementação *bottom-up*. Nesse caso específico, os colegiados dos PPGs podem ser considerados ora burocratas de médio escalão, quando ocupam a posição intermediária entre os dois extremos na implementação da política e pela formulação de seus processos de implementação, ora burocratas de nível de rua, uma vez que, além de lidar diretamente com o público, a política fomentou um maior espaço de tomada de decisão. De fato, uma variedade de decisões fica a cargo dos colegiados, a exemplo de qual documentação será necessária para inscrição, além da definição do percentual de vagas reservadas a candidatos negros.

#### **4. METODOLOGIA**

Este artigo caracteriza-se como sendo uma pesquisa de natureza quantitativa de enfoque predominantemente descritivo e analítico, voltado à análise das decisões, frutos da ação descentralizada, de uma comunidade de burocratas. A resposta à questão de pesquisa baseia-se em uma análise documental dos editais dos exames de seleção dos programas de pós-graduação *stricto sensu*, no ano de 2018 (i.e., ano de implementação da política), disponíveis na página eletrônica da Pró-reitoria de pós-graduação da UFMG.

A pesquisa documental segundo Gil (2008) e Yin (2015) visa identificar a partir de diversas fontes (i.e. documentos, observação, arquivos) informações específicas como ponto de partida para uma investigação. Gil (2008) salienta, ainda, que os documentos podem ser classificados como de primeira mão, quando não receberam qualquer tratamento analítico, ou

de segunda mão, quando de alguma forma já foram analisados. Nessa pesquisa, utilizou-se documentos de primeira mão.

Foi realizado um levantamento da porcentagem de reserva de vagas para negros adotadas nos 87 programas de pós-graduação acadêmicos ativos da UFMG, considerando as chamadas do primeiro e segundo semestre do ano de implementação da política. A análise dos editais gerou um banco de dados com 168 observações, referente a uma combinação de programa de pós-graduação, curso (mestrado ou doutorado), área de avaliação, a saber: ciências agrárias, ciências biológicas, ciências da saúde, ciências exatas e da terra, ciências humanas, ciências sociais aplicadas, engenharias, interdisciplinar e linguística, letras e arte e conceito de avaliação da CAPES<sup>5</sup> e processo seletivo (2018/1, 2018/2).

Uma análise descritiva dos dados foi realizada, em que se buscou levantar o cenário resultante da implementação da política, investigar se há divergência entre os percentuais de reserva dentre as áreas do conhecimento, entre os cursos de menor ou maior prestígio acadêmico, verificar se houve alguma mudança nesses percentuais com o passar do tempo, bem como descrever os aspectos relevantes encontrados nos desenhos de implementação adotados.

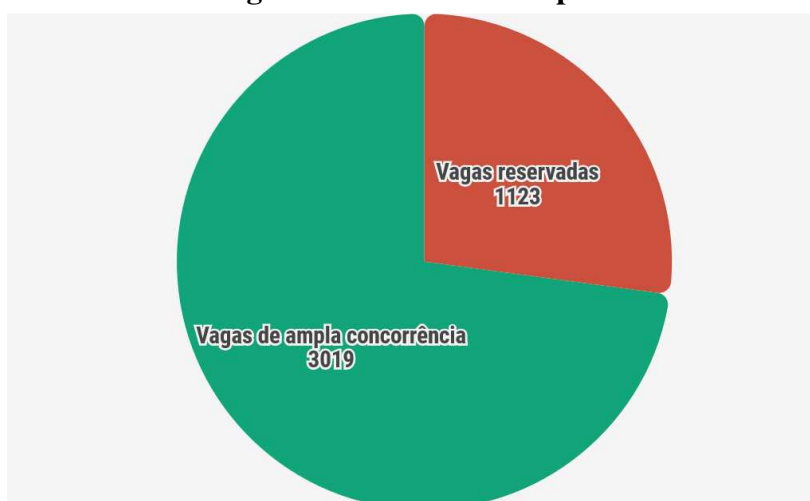
A escolha do caso justifica-se pela historicidade, dimensão e prestígio da UFMG no cenário nacional e internacional. Com seus 93 anos de história a UFMG tem sido destaque em distintas avaliações. É considerada a quarta melhor universidade do Brasil, pelo *Ranking* Universitário Folha (FOLHA DE S. PAULO, 2019), além de ocupar a quinta posição do *ranking* regional (América Latina) de instituições de ensino superior, segundo a Times Higher Education (2020).

Além disso, conta com cerca de 49 mil estudantes, 77 cursos de graduação, 155 cursos ativos de pós-graduação (mestrado, mestrado profissional e doutorado) e 87 PPGs, abrangendo todas as áreas do conhecimento. A UFMG tem tido distinção na formação da intelectualidade no Brasil; de acordo com a avaliação quadrienal mais recente (2013-2016) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) 42,5% dos cursos (mestrado e doutorado) da instituição foram classificados como tendo desempenho de alto padrão internacional (notas 6 e 7); enquanto a média nacional de cursos avaliados com esse nível de excelência é de 11% (ARAÚJO, 2017).

## **5. ANÁLISE DOS RESULTADOS**

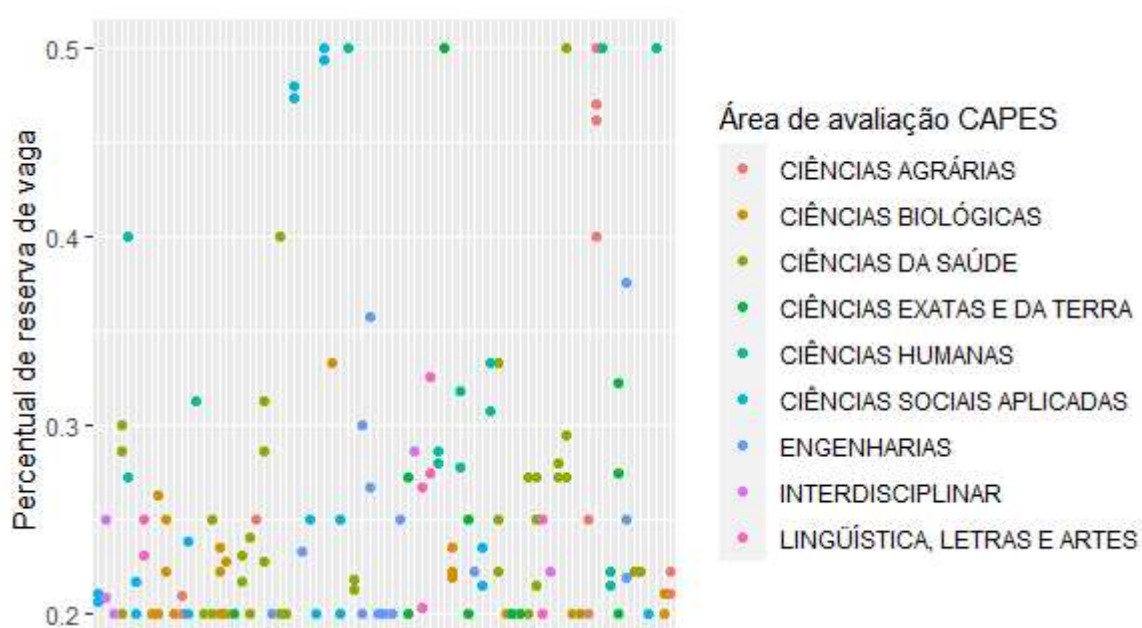
Ao analisar os dados coletados observa-se que cerca de 27% das 4142 vagas oferecidas nos cursos de pós-graduação *stricto sensu* na UFMG, em 2018, foram reservadas para candidatos negros (gráfico 1). Em 58 ofertas (34,5%), maior concentração de ofertas encontrada, os programas adotaram o percentual mínimo de reserva; em 13 ofertas (7,7%), o percentual máximo, conforme pode ser observado no gráfico 2.

**Gráfico 1 – Vagas reservadas Vs. Ampla concorrência**



Fonte: Elaboração própria, com base nos editais.

**Gráfico 2 – Percentual de vagas reservadas adotadas nos cursos por área de avaliação CAPES**



Fonte: Elaboração própria, com base nos editais.

Corroborando com a hipótese estipulada por Autora 1 e Colega (2019) pode-se afirmar que os percentuais de reserva se concentram na vizinhança do limite mínimo, uma vez que 67,3% das ofertas apresentaram um percentual entre 20% e 25%. O que pode estar associado à uma tentativa de manutenção da estrutura discente dos programas, já que os colegiados podem correlacionar as cotas raciais a uma mudança abrupta no desempenho do corpo discente. E como foi salientado na subseção referente à processos decisórios, uma escolha pode favorecer ou desfavorecer uma organização, no caso, um curso de pós-graduação.

Analisando a média das porcentagens por área de avaliação, nota-se que a área ciências humanas é a que mais reserva vagas para negros, enquanto a área de ciências biológicas apresenta o percentual mais modesto. Ao explorar por conceito de avaliação, ao contrário do afirmado por Autora 1 e Colega (2019), não há uma relação positiva entre os cursos de maior prestígio

(conceito 7 de avaliação da CAPES) e a implementação de percentuais mais modestos de reserva, visto que esses cursos apresentaram maiores percentuais de reservas, conforme tabela 1.

Cabe salientar que mesmo com apenas 1 ponto percentual de diferença, os dados apontam percentuais mais altos de reserva no doutorado do que no mestrado, mesmo com um maior número de ofertas nos cursos de mestrado<sup>6</sup>. Além disso, as reservas aumentaram com o passar do tempo de 26% para 27% e exames pontuais<sup>7</sup> reservam 27% em contrapartida aos exames de fluxo contínuo com 22% (TABELA 1).

Os dados encontrados condizem, portanto, a visão de implementação de políticas *bottom-up*, onde os agentes são parte fundamental do processo e as demandas são direcionadas de "baixo para cima". Logo, Howlett e Ramesh (1995) e Sabatier (1986) afirmam que o sucesso ou o fracasso de uma política está intimamente relacionado ao comprometimento e habilidade dos agentes implementadores na adesão da política.

**Tabela 1 – Média de percentagem**

<b>Média da percentagem por grande área da Capes</b>								
CA	CB	CS	CET	CH	CSA	EN	IN	LLA
30%	22%	25%	28%	36%	27%	24%	24%	25%
<b>Média da percentagem por conceito</b>								
Conceito 3		Conceito 4		Conceito 5		Conceito 6		Conceito 7
24%		26%		25%		26%		28%
<b>Média da percentagem por curso</b>								
Mestrado				Doutorado				
26%				27%				
<b>Média da percentagem por semestre</b>								
2018/1					2018/2			
26%					27%			
<b>Média da percentagem por <i>timing</i></b>								
Fluxo contínuo					Não contínuo			
22%					27%			

Nota: CA – ciências agrárias; CB – ciências biológicas; CS – ciências da saúde; CET – ciências exatas e da terra; CH – ciências humanas; CSA – ciências sociais aplicadas; EM – engenharias; IN – interdisciplinar; LLA – linguística, letras e arte.

Fonte: Elaboração própria, com base nos editais.

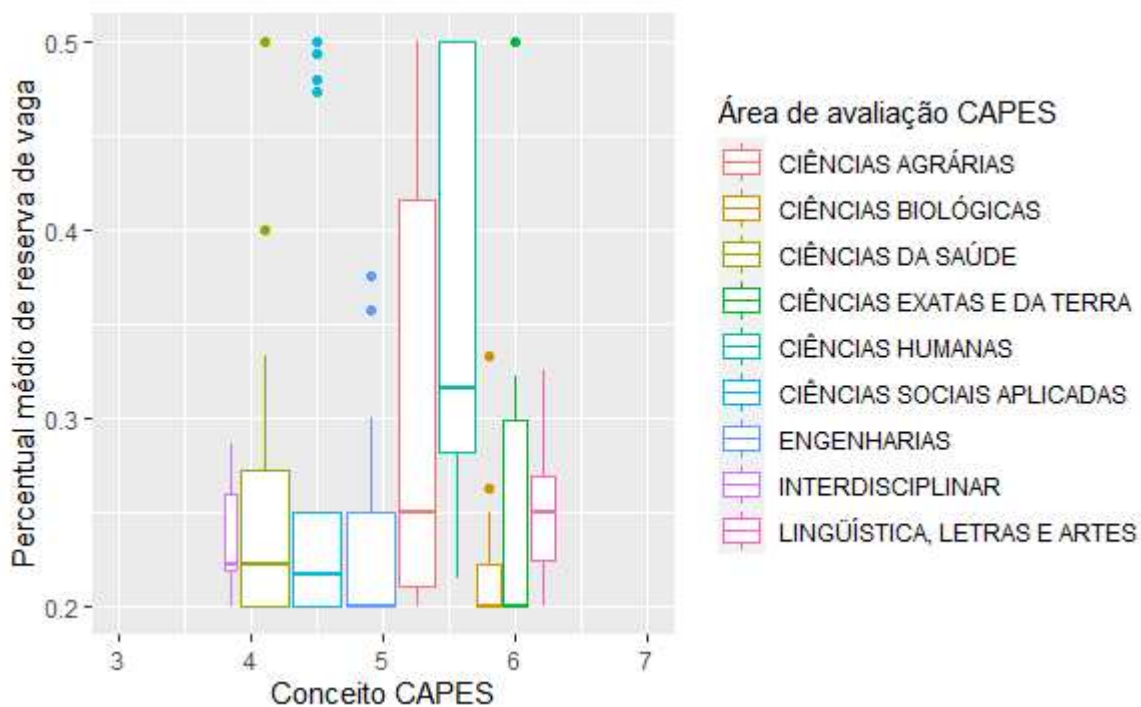
Quando se observa mais profundamente as ofertas por área e percentual de reserva, percebe-se que as áreas de ciências biológicas (14) e ciências da saúde (12) apresentam um maior número de ofertas com percentuais mínimos, conforme pode ser observado no gráfico 2. No que diz respeito ao percentual máximo, os dados apontam (gráfico 2), corroborando com a percentagem média de reserva, que a área de ciências humanas apresentou uma maior oferta (6) seguida da área de ciências exatas e da terra (4). Cabe destacar aqui, que a questão levantada



pela literatura (BOURDIEU, PASSERON, 1990; RIBEIRO, SCHLEGEL, 2015; POSSELT, GRODSKY, 2017; CARVALHAES, RIBEIRO, 2019) acerca da estratificação educacional horizontal, que correlaciona privilégio social a avanços educacionais e cursos com maiores retornos (simbólicos e econômicos), como os cursos das áreas da saúde e engenharias.

Já ao analisar o percentual de reserva combinado ao conceito e área de avaliação da CAPES (gráfico 3), observa-se que além de ser a área que mais reserva vagas, a área de ciências humanas é a única que não apresenta nenhum curso com o mínimo de reserva. Em geral, apresenta, ainda, um maior percentual de reserva por oferta, além de apresentar uma maior variabilidade entre o percentual de reserva.

**Gráfico 3 – Percentual de vagas reservadas por conceito e área de avaliação CAPES**

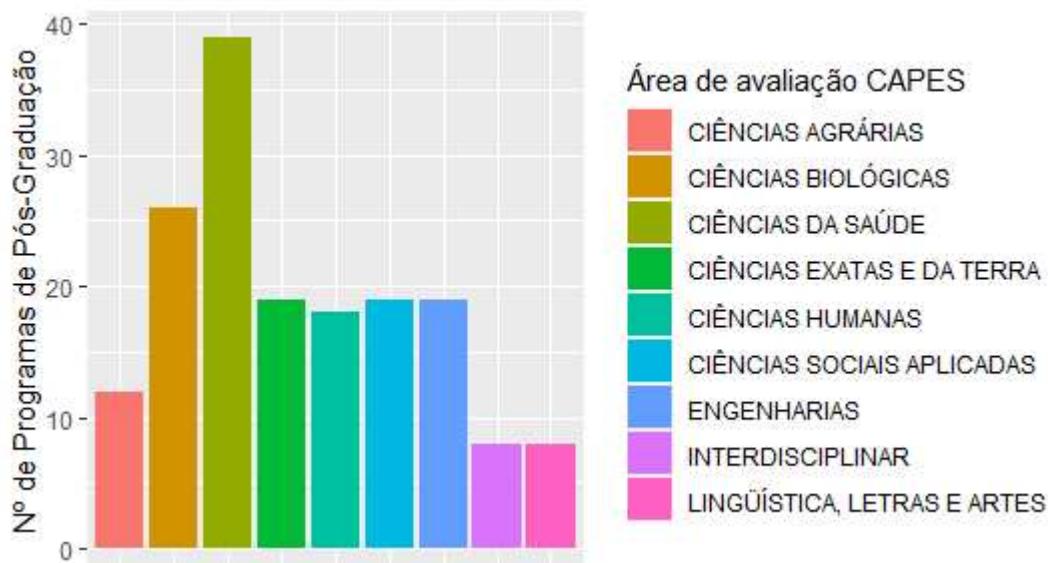


Fonte: Elaboração própria, com base nos editais.

As áreas de ciências biológicas, engenharia, interdisciplinar, linguística, letras e artes não apresentaram em nenhuma oferta o percentual máximo. Sendo a porcentagem máxima adotada nessas áreas de 38%, pelo curso de Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, da área de engenharia e conceito 7 de avaliação. Além disso, pode-se constatar que entre as áreas, há uma maior concentração de reserva no terceiro quartil do percentual médio, conforme gráfico 3. A grande variação entre os percentuais de reserva encontrados pode explicar a divergência desses dados em relação ao percentual médio apresentado anteriormente.

A área de maior discrepância é a de ciências da saúde com conceitos mediano e elevados, o que pode ser explicado pelo seu alto número de cursos (gráfico 4), o maior dentre as áreas (39), enquanto a de menor é a área interdisciplinar (8), de conceitos medianos e baixos que podem estar relacionados à divergência entre os cursos da área.

**Gráfico 4 – Quantitativo de programas de pós-graduação por área de avaliação CAPES**



Fonte: Elaboração própria, com base nos editais.

Os resultados apontam uma diversidade nos desenhos de implementação adotados, sendo os programas da área de ciências humanas os mais sensíveis na definição do percentual de reserva, bem como os programas com avaliação 7 na Capes. Além disso, elementos como a área de avaliação e conceito da CAPES, curso (mestrado ou doutorado), semestre e timing do exame de seleção podem ter influenciado na definição do percentual de reserva definido. No entanto, não se pode afirmar apenas com os dados observados se a diversidade encontrada pode ser considerada positiva ou negativa, uma vez que a descentralização da implementação pode estar ou não refletindo a real necessidade de reserva de vagas.

## 6. CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo analisar como a descentralização na tomada de decisão pode afetar os resultados de implementação de políticas, especificamente, na execução da política de cotas dos programas de pós-graduação *stricto sensu* da UFMG, realizou-se uma análise documental dos editais dos processos seletivos de 2018, ano de implementação da política na universidade, identificando, organizando e descrevendo através de estatísticas descritivas os aspectos relevantes encontrados nos desenhos de implementação adotados.

Constata-se uma alta diversidade nos desenhos de implementação da política decorrente da descentralização, presente na implementação *bottom-up*, que Paes de Paula (2005) aponta como de maior eficiência para a implementação de políticas públicas. Entretanto, em geral, percebe-se que os percentuais de reserva se concentram nas imediações do limite mínimo, possivelmente para evitar mudanças abruptas no corpo discente, conforme apontado por Autora 1 e Colega (2019), uma vez que os impactos das ações afirmativas na avaliação da CAPES são incertos.

Os resultados apontam, ainda, que elementos como a área de avaliação e conceito da CAPES, curso (mestrado ou doutorado), semestre e timing do exame de seleção podem ter influenciado na definição do percentual de reserva estabelecido. Os cursos de ciências humanas e programas de excelência (conceito 7) apresentam maiores percentuais de reserva. Além disso, há evidências de que o percentual de reserva tende a aumentar com o passar do tempo, já que se nota uma pequena variação no percentual reservado entre os semestres analisados.

No entanto, a pluralidade encontrada nos desenhos da implementação não pode ser definida como positiva ou negativa. Não se pode afirmar, por exemplo, que a diversidade encontrada não reproduziu as injustiças presentes no acesso à pós-graduação. Nem que de fato houve o ingresso desses candidatos, que podem não ter passado no processo seletivo ou mesmo desistido da vaga.

A desigualdade presente na pós-graduação brasileira é notável (ROSEMBERG, 2013). O estudo das ações afirmativas é, portanto, de fundamental relevância para a compreensão e confronto da histórica exclusão de grupos existente na sociedade brasileira, já que pode ser considerado um ponto de partida. Conhecer os resultados de implementação da política pode, então, estimular uma diferente tomada de decisão e servir, ainda, de embasamento para outras políticas públicas importantes.

Reforça-se, ainda, a importância dos estudos dos processos decisórios nas organizações, em especial, nas universidades visto que estão relacionadas à formação de recursos humanos de alto nível. Ainda, para além dos estudos dos processos decisórios descentralizados, questão pouco abordada pela literatura, é preciso que sejam estudados os processos decisórios compartilhados, que caracteriza a tomada de decisão nas instituições de ensino superior brasileiras (LDB, 1996) e que segundo Venturini (2019, p. 288) amplia “a possibilidade de que questões sociais relevantes sejam ao menos debatidas”.

Desdobramentos deste estudo devem incorporar novos processos seletivos, assim como novas variáveis – por exemplo, vagas efetivamente preenchidas e idade do curso. Além disso, é relevante compreender como o processo decisório subjacente à elaboração dos editais pode ter influenciado o percentual de reserva adotado, bem como conhecer as noções de justiça, critérios e dados considerados pelos colegiados na definição desses percentuais e as vantagens e desafios presentes em um processo descentralizado de implementação de política.

## REFERÊNCIAS

ANTHONY, R. Planning and Control Systems: a Framework for Analysis, Division of Research, **Harvard University Graduate Business School of Business Administration**, Boston.1965.

ARAÚJO, A. R. **Mais de 40% dos programas de pós-graduação da UFMG têm excelência internacional**. 2017. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/90anos/mais-de-40-dos-programas-de-pos-graduacao-da-ufmg-tem-excelencia-internacional/>>. Acesso em: jul. 2021.

ARRETCHE. M. (Org.). **Trajetórias das desigualdades: Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora da UNESP/ CEM, 2015.

BARRETT, S. M. Implementation studies: Time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.

BIROLI, F. **Gênero e desigualdades: Limites da democracia no Brasil**. São Paulo, Boitempo, 2017.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J.-C. **Reproduction in education, society and culture**. London: Sage, 1990.

BRAGA, N. O Processo Decisório em Organizações Brasileiras. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 35-57, Jul/Set 1987.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB. 9394/1996.

BRASIL. Universidade Federal de Minas Gerais. **Resolução nº 02/2017, 4 de abril de 2017.** Disponível em: <[https://ufmg.br/storage/3/7/5/e/375ec9f3f14eea18e112ae5f2702030a\\_15045448481341\\_287882584.pdf](https://ufmg.br/storage/3/7/5/e/375ec9f3f14eea18e112ae5f2702030a_15045448481341_287882584.pdf)>. Acesso em: jul. 2021.

CAMPOS, L. A. A identificação de enquadramentos através da análise de correspondências: Um modelo analítico aplicado à controvérsia das ações afirmativas raciais na imprensa. **Opinião Pública**, v. 20, n. 3, p. 377-406, 2014.

CARVALHAES, F.; RIBEIRO, C. C. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil: Desigualdades de classe, gênero e raça em um contexto de expansão educacional. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, v. 31, n. 1, p. 195-233, 2019.

CARVALHO, J. J. DE. **Inclusão Étnica e Racial: A Questão das Cotas no Ensino Superior.** 2.ed. Brasília: Attar, 2006.

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Resultado da avaliação quadrienal 2017.** 2017. Disponível em: <<http://avaliacaoquadrienal.capes.gov.br/resultado-da-avaliacao-quadrienal-2017-2>>. Acesso em: out. 2020.

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Sobre a Avaliação. 2019. Disponível em: <<http://capes.gov.br/avaliacao/sobre-a-avaliacao>>. Acesso em: out. 2020.

DAFLON, V. T.; FERES JÚNIOR, J.; CAMPOS, L. A. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: Um panorama analítico. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 148, pp. 302-327, 2013.

FOLHA DE S. PAULO. **Ranking Universitário Folha 2019.** 2019. Disponível em: <<https://ruf.folha.uol.com.br/2019/>>. Acesso em: jul. 2021.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONTIJO, A. C.; MAIA, C. S. C. Tomada de decisão, do modelo racional ao comportamental: uma síntese teórica. **Caderno de Pesquisas em Administração**, v. 11, n. 4, p. 13-30, 2004.

HAMMOND, J. S.; KEENEY, R. L.; RAIFFA, H. The hidden traps in decision making. **Harvard business review**, v. 84, n. 1, p. 118, 2006.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems.** Toronto: Oxford University, 1995.

HOYLER, T; CAMPOS, P. A vida política dos documentos: notas sobre burocratas, políticas e papéis. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 27, n. 69, 2019. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782019000100203&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782019000100203&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: jul. 2021.

IIZUKA, E. S. A política de cotas nas universidades brasileiras: Como ela chegou à agenda de políticas públicas? **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v. 5, n. 2, p. 41-58, 2016.

KLADIS, C. M.; FREITAS, H. M. R. O processo decisório: modelos e dificuldades. **Revista Decidir**, v. 2, n. 8, p. 30-34, 1995.

LEÃO, I.; CARVALHO, C. M. Análise do currículo da área de concentração em Direitos Humanos: Tensões e desafios da pós-graduação em Direito na USP, UFPA e UFPB. In: H. W. RODRIGUES; MEZZARROBA; MOTTA. (Orgs.). **Direito, educação, ensino e metodologia jurídica**. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. 1, p. 47-72.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service**. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. S. **Implementação de políticas públicas: O impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. 2010. 295 f. Tese (Ciência Política), USP, São Paulo, 2010.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a descentralização. In: FARIA, C. A. P. (Org.) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, 2012.

LOTTA, G.; PIRES, R. e OLIVEIRA, V. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: P. CAVALCANTE & G. LOTTA (Eds.) **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

MANN, R. P. Collective decision-making by rational agents with differing preferences. **Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America**, v. 117, n. 19, p. 10388-10396, 2020.

MARCH, J.G.; SIMON, H. A. **Teoria das Organizações**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1970.

MEDEIROS, P. C.; LEVY, E. **Construindo uma nova gestão pública**. Natal: SEARH/RN, 2010.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes**. São Paulo: Atlas, 1995.

MOROSINI, M. C. A pós-graduação no Brasil: formação e desafios. **Revista Argentina de Educación Superior**, n. 1, p. 125-152, 2009.

MOTA, M. O. Implementação de políticas públicas educacionais na perspectiva dos agentes burocráticos. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 29, n. 72, p. 684-709, 2018.

MOTTA, P. R. **Gestão Contemporânea: A Ciência e a Arte de Ser Dirigente**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PRESTES MOTTA, F.; BRESSER PEREIRA, L. C. Centralização e Descentralização. In: **Introdução à organização burocrática**. São Paulo, Brasiliense, 1980.

POSSELT, J. R.; GRODSKY, E. Graduate education and social stratification. **Annual Review of Sociology**, v. 43, n. 1, p. 353-378, 2017.

RIBEIRO, C. C.; SCHLEGEL, R. A estratificação horizontal da educação superior no Brasil (1960 a 2010). In: M. ARRETCHE (Org.). **Trajetórias das desigualdades: Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora da UNESP/ CEM, 2015, pp. 133-162.

ROSEMBERG, F. Experiências do programa de bolsas de pós-graduação da Fundação Ford no Brasil. In: ZONINSEIN, J.; FERES JÚNIOR, J. (Eds.). **Ação afirmativa no ensino superior brasileiro**. Rio de Janeiro: Belo Horizonte: IUPERJ; Editora UFMG, 2008. p. 193–214.

SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

SALATA, A. Ensino superior no Brasil das últimas décadas: Redução nas desigualdades de acesso? **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, v. 30, n. 2, p. 219-253, 2018.

SIDERI, M.; KITSIOU, A.; FILIPPOPOULOU, A.; KALLONIATIS, C.; GRITZALIS, S. EGovernance in educational settings: Greek educational organizations leadership's perspectives towards social media usage for participatory decision-making. **Internet Research**, v. 29, n. 4, p. 818-845, 2019.

SIMON, H. A. Decision making and administrative organization. **Public Administration Review**, 4, 16–30, 1944.

SIMON, H. A. A Capacidade de Decisão e de Liderança. Rio de Janeiro: **Editora, Fundo de Cultura**. 1972.

SIMON, Herbert. **Comportamento administrativo: um estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas**. Rio de Janeiro: FGV, 1979.

SOUZA, P. H. G. F. **A desigualdade vista do topo: A concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013**. 2016. 377 f. Tese (Sociologia), UnB, Brasília, 2016.

STARBUCK, W. H. James Gardner March: founder of organization theory, decision theorist, and advocate of sensible foolishness. **European Management Journal**, 31(1), 88-92, 2013.

TIMES HIGHER EDUCATION. **Best universities in Latin America 2020**. 2020. Disponível em: <<https://www.timeshighereducation.com/student/best-universities/best-universities-latin-america>>. Acesso em: jul. 2021.

VENTURINI, A. C. Ações afirmativas para pós-graduação: Desenho e desafios da política pública. In: **41º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)**, 2017. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/41-encontro-anual-da-anpocs/spg-4/spg27-1/11017-aco-es-afirmativas-para-pos-graduacao-desenho-e-desafios-da-politica-publica/file>>. Acesso em: jul. 2021.

VENTURINI, A. C.; FERES JÚNIOR, J. Ações afirmativas em cursos de pós-graduação acadêmicos de universidades públicas. **Boletim GEMAA**, n. 6, 2018.

VENTURINI, A. C. **Ação afirmativa na pós-graduação: os desafios da expansão de uma política de inclusão**. 2019. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman Editora, 2015.

## NOTAS

---

<sup>1</sup> Pretas e pardas.

<sup>2</sup> Definidos na resolução.

<sup>3</sup> Definiu o público beneficiário: graduados negros e indígenas; pessoas com deficiência; e filhos de policiais civis e militares, bombeiros militares, inspetores de segurança e administração penitenciária, mortos ou incapacitados em razão do serviço.

<sup>4</sup> Estabeleceu o limite máximo de 30% para o percentual de vagas reservadas.

<sup>5</sup> Em uma escala de 3 a 7 – os programas recebem uma nota com base em indicadores, por exemplo, quantitativo relativo à produção científica do corpo docente e tempo para titulação (CAPES, 2019).

<sup>6</sup> Das 168 ofertas encontradas, 96 foram para cursos de mestrado, enquanto 72 foram para cursos de doutorado.

<sup>7</sup> Analisado pela variável *timing* do processo seletivo.