

A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS DE ACESSIBILIDADE E INCLUSÃO EM UNIVERSIDADES FEDERAIS: O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (RS)

Bruna da Cruz Schneid
Márcio Barcelos

Universidade Federal de Pelotas, Pelotas – RS, Brasil

Este artigo nasceu do interesse em compreender a construção de políticas de acessibilidade e inclusão dentro de universidades federais. O objetivo foi analisar os processos que levam uma questão a entrar na agenda de decisão em uma organização complexa como uma universidade, até que se torne uma política efetiva. Para isso, examinou-se o processo que deu origem à Política de Acessibilidade e Inclusão na Universidade Federal do Rio Grande (FURG), tomando como base analítica aportes das áreas de políticas públicas e teoria organizacional. Adotou-se uma metodologia de estudo de caso, com foco na realização de entrevistas semiestruturadas com atores envolvidos no processo de construção desta política, bem como análise documental de atas de reuniões e demais documentos produzidos pela universidade ao longo do processo. O principal achado da pesquisa diz respeito à confluência dos três fluxos – problema, solução e política – e a abertura de uma janela de oportunidade política que possibilitou a entrada na agenda e a construção da política de acessibilidade e inclusão da FURG.

Palavras-chave: inclusão; acessibilidade; política pública; modelo dos múltiplos fluxos.

LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS DE ACCESIBILIDAD E INCLUSIÓN EN LAS UNIVERSIDADES FEDERALES: EL CASO DE LA UNIVERSIDAD FEDERAL DE RIO GRANDE (RS)

Este artículo surgió del interés por comprender el desarrollo de políticas de accesibilidad e inclusión en universidades federales. El objetivo fue analizar los procesos que llevan a que un tema se convierta en una agenda de toma de decisiones en una organización compleja como una universidad, hasta que se convierte en una política efectiva. Para ello, examinamos el proceso que dio origen a la Política de Accesibilidad e Inclusión en la Universidad Federal de Rio Grande (FURG), basándonos en perspectivas analíticas de los campos de las políticas públicas y la teoría organizacional. Adoptamos una metodología de estudio de caso, centrada en entrevistas semiestructuradas con las partes interesadas involucradas en el desarrollo de esta política, así como en el análisis documental de actas de reuniones y otros documentos producidos por la universidad a lo largo del proceso. El principal hallazgo de la investigación se refiere a la confluencia de las tres corrientes – problema, solución y política – y la apertura de una ventana de oportunidad política que posibilitó la inclusión en la agenda y el desarrollo de la política de accesibilidad e inclusión de la FURG.

Palabras clave: inclusión; accesibilidad; política pública; modelo de los múltiples flujos.

THE CONSTRUCTION OF ACCESSIBILITY AND INCLUSION POLICIES IN FEDERAL UNIVERSITIES: THE CASE OF THE FEDERAL UNIVERSITY OF RIO GRANDE (RS)

This article arose from an interest in understanding the development of accessibility and inclusion policies within federal universities. The objective was to analyze the processes that lead an issue to become a decision-making agenda in a complex organization like a university, until it becomes an effective policy. To this end, we examined the process that gave rise to the Accessibility and Inclusion Policy at the Federal University of Rio Grande (FURG), drawing on analytical insights from the fields of public policy and organizational theory. We adopted a case study methodology, focusing on semi-structured interviews with stakeholders involved in the development of this policy, as well as documentary analysis of meeting minutes and other documents produced by the university throughout the process. The main finding of the research concerns the confluence of the three streams – problem, solution, and policy – and the opening of a window of political opportunity that enabled the inclusion on the agenda and the development of FURG's accessibility and inclusion policy.

Keywords: inclusion; accessibility; public policy; multiple streams framework.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo é oriundo de uma pesquisa de mestrado que investigou o processo de construção de uma política dentro de uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFE) brasileira¹. Trata-se da política de acessibilidade e inclusão que foi formulada e implementada na Universidade Federal do Rio Grande (FURG) entre os anos de 2021 e 2024. Este recorte temporal corresponde à criação de uma comissão de elaboração específica, no ano de 2021, e à implementação efetiva da Política de Acessibilidade e Inclusão da Universidade Federal do Rio Grande, no ano de 2024.

A pesquisa tomou como ponto de partida teórico duas premissas, uma da área de análise de políticas públicas e outra da área dos estudos organizacionais. Da primeira, a consideração segundo a qual há um processo complexo de seleção das questões que receberão a atenção dos tomadores de decisão (Kingdon, 2014). Em outras palavras, existe um número considerável de questões, mas somente algumas irão alcançar o status de ação a ser implementada (*policy*). Da área de estudos organizacionais, a premissa de base diz respeito ao caráter político das organizações, que podem ser vistas como “arenas” onde uma diversidade de atores individuais e coletivos disputam os rumos que serão seguidos (Morgan, 2006).

Partindo dessas premissas, e buscando um esforço de conexão entre políticas públicas e organizações, este trabalho apresenta o recorte de uma pesquisa maior (Schneid, 2024) que teve como questionamento central a seguinte pergunta: considerando a Universidade Federal do Rio Grande (FURG) como uma arena complexa onde uma grande variedade de questões disputam espaço para ascender à agenda de decisões, como se deu o processo de construção da política de acessibilidade e inclusão nesta universidade? Para responder a esta pergunta foram mobilizadas abordagens da área de políticas públicas e dos estudos organizacionais, em especial a Teoria dos Fluxos Múltiplos (Kingdon, 2011, 2014) e a perspectiva das Metáforas da Organização (Morgan, 2006). Com esse esforço se pretende, além da análise do objeto específico (a construção da política), contribuir para uma maior aproximação entre os campos das políticas públicas e dos estudos organizacionais.

A Universidade Federal do Rio Grande (FURG) foi fundada em 1969 na cidade do Rio Grande, se firmando ao longo do tempo como uma das principais instituições de ensino superior do Estado do Rio Grande do Sul, tendo alcançado projeção nacional, dentre outras, na área de Oceanografia. A FURG conta com mais de 12 mil estudantes, em torno de 2000 servidores e um orçamento que no ano de 2022 alcançou quase R\$ 596 milhões (FURG, Relato Integrado, 2022). Para fins de comparação, a receita da prefeitura do município do Rio Grande no mesmo ano alcançou pouco mais de R\$ 760 milhões (Prefeitura Municipal do Rio Grande, PPA 2022–2025).

¹ Os autores agradecem a leitura rigorosa e as correções/sugestões dos pareceristas anônimos a este artigo, que o qualificaram substancialmente.

Trata-se, portanto, de uma organização que pode ser vista como uma “arena política” no sentido de Morgan (2006), marcada pela complexidade de seus processos internos de tomada de decisão.

No que diz respeito à questão da acessibilidade e inclusão, esta começou a ganhar espaço na FURG a partir da criação do Núcleo de Estudos e Ações Inclusivas (Neai), no ano de 2005. Já no ano de 2009 foi criado o Programa de Ações Inclusivas (Proai) e a implementação do Programa de Apoio aos Estudantes com Necessidades Específicas (Paene).

Ao longo dos anos, os direitos das pessoas com deficiência foram reconhecidos por leis que garantiram e regulamentaram o acesso delas à educação e ao trabalho, além de outros aspectos importantes para a sua inserção social. Entre elas está o Estatuto da Pessoa com Deficiência, instituído pela Lei nº 13.146/2015, “destinada a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania” (Brasil, 2015).

No entanto, isso não significa que o tema esteja elencado entre as prioridades de governos e organizações públicas. Em certa medida, por conta da complexidade que envolve o processo de concepção e implementação de políticas públicas, o qual é marcado por disputas que trazem à tona as mais diferentes demandas. De acordo com Borges *et al.* (2023, p. 6), o processo de tomada de decisão de políticas públicas ocorre em esferas organizacionais, onde há uma gama de fatores que tornam complexos tanto o processo de escolha de alternativas, quanto a construção dos problemas.

Considerando que a universidade é uma organização que prima pela pluralidade de ideias e pela formação universal dos sujeitos, constata-se que este ambiente é formado por muitas pautas importantes. Num contexto em que o diálogo é constante, assim como a discussão de temas sensíveis, não é uma tarefa simples determinar as prioridades da organização sobre as quais haverá ações da gestão. É uma dinâmica que envolve a construção política de atores interessados em influenciar a arena de decisões.

Este trabalho, portanto, busca analisar o processo de construção da Política de Acessibilidade e Inclusão na FURG, a partir do esforço de conexão entre políticas públicas e organizações. Esta política é aqui entendida no sentido de *policy*, ou seja, conteúdos concretos da política, os quais são articulados por um processo complexo de tomada de decisão (Frey, 2000)². O artigo divide-se, além desta seção introdutória, e das considerações finais, em mais três seções. A seguir apresenta-se brevemente o referencial teórico, com foco na Teoria dos Fluxos Múltiplos e na perspectiva das Metáforas da Organização. A seção seguinte traz a abordagem metodológica utilizada, que foi

² Frey (2000) apresenta a distinção entre as dimensões do termo “política”: a dimensão *polity* faz referência às regras do jogo, as instituições. Já a dimensão *politics* diz respeito ao jogo político. Por fim a dimensão *policy* refere-se aos conteúdos concretos da política, onde ressalta-se o olhar para os processos de tomada de decisão.

estruturada a partir de entrevistas com atores chave no processo, e análise documental. A quarta seção apresenta os dados e principais achados da pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 As organizações e o processo decisório

Considerando a premissa de que toda a política pública é concebida em um ambiente organizacional complexo, seja uma universidade ou um ministério de governo, e sendo este composto por diferentes atores que buscam influenciar os rumos das decisões e dar destaque às suas ideias, faz-se necessário entender o que torna uma organização complexa. Na obra intitulada “Imagens da Organização” (2006), Gareth Morgan afirma que “as organizações são muitas coisas ao mesmo tempo! Elas são complexas e têm muitas facetas. Elas são paradoxais. É por isso que os desafios enfrentados pelos administradores e profissionais, muitas vezes, são tão difíceis” (Morgan, 2006, p. 19). Ao longo do livro, o autor apresenta metáforas para abordar teorias e práticas das organizações e da administração. Em uma delas, ele explora as organizações como sistemas políticos e, ao examiná-las com as lentes da política, o autor aponta que a cena dominante é composta por padrões de interesse concorrentes, conflitos e jogos de poder.

Nesse sentido, faz-se a relação entre os estudos organizacionais e a área de políticas públicas. De acordo com Borges *et al.* (2023, p. 9), ambas estão articuladas “a partir da noção de construção e definição de problemas, no sentido de convencimento acerca de um curso de ação, o qual é decidido em um processo que se dá em âmbito organizacional”. Os autores apontam que a análise do processo de tomada de decisão é imprescindível para estabelecer o diálogo entre as perspectivas organizacionais e as abordagens sobre a formação de agendas (Borges *et al.*, 2023, p. 8).

Para isso, é preciso citar as teorias que influenciaram o modelo dos Múltiplos Fluxos, desenvolvido por John Kingdon e publicado originalmente em 1984 no livro intitulado “Agendas, alternatives and public policies”. O autor cita a obra “Organizations” (Kingdon, 2014, p. 77), lançada em 1958 por Herbert Simon e James March, como uma referência na crítica ao modelo racional para tomada de decisões. Simon e March introduziram ao conceito de Racionalidade Limitada uma análise sobre o fator humano nas organizações. Além dessa referência, Kingdon (2014, p. 84) traz o modelo de análise do processo de tomada de decisão em organizações conhecido como “Lata de lixo”, que foi proposto por March em colaboração com Cohen e Olsen (1972). Dessa forma, evidencia-se a influência de estudos organizacionais na concepção do modelo dos múltiplos fluxos.

2.2 O modelo dos múltiplos fluxos: o processo de formação de agenda

De acordo com o Modelo dos Fluxos Múltiplos, são dois os principais processos que antecedem as decisões: o estabelecimento da agenda e a especificação de alternativas. Conforme Capella (2018, p. 9), “o primeiro envolve o direcionamento da atenção em torno de questões ou problemas específicos. O segundo, a exploração e o desenho de um plano possível para a ação”.

Nesse sentido, cabe considerar um aspecto importante apontado por Kingdon (2014) quanto a diferença entre uma situação e um problema. O autor explica que diariamente toleramos vários tipos de situações, mas essas situações passam a ser consideradas um problema quando se acredita que se deve fazer algo para mudá-las. Nesse sentido, não há conexão direta e necessária entre situação e problema. Capella (2022, p. 9) explica que “Kingdon rejeita a ideia de um processo linear, sequencial e racional na produção de políticas, destacando seu caráter ambíguo”. A autora contextualiza a ação dos formuladores de políticas, considerando sua capacidade de atenção limitada e tempo restrito. Para além disso, esses agentes atuam num ambiente em que falta clareza quanto aos objetivos organizacionais, as informações muitas vezes são manipuladas e frequentemente as soluções precedem os problemas. Dessa forma, o modelo dos múltiplos fluxos demonstra como ocorre a formulação de políticas públicas em condições de ambiguidade e incerteza, comuns no contexto que cerca os *policymakers*.

A abordagem dos fluxos múltiplos, de acordo com Capella (2022, p. 10–11) inspira-se na metáfora das anarquias organizadas (Cohen; March; Olsen, 1972), compreendendo o governo como uma organização e estabelecendo três fluxos decisórios: problemas (*problems streams*); soluções ou alternativas (*policy stream*); e política (*political stream*). A autora também trata sobre as janelas de oportunidade (*policy windows*), que ocorrem quando há convergência dos três fluxos e são operadas pelos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*). Este artigo, por limitações de espaço, explora a convergência entre os fluxos no processo que levou acessibilidade e inclusão à agenda decisória na FURG. O papel dos empreendedores, dada sua complexidade, é explorado em detalhes em artigo específico, ainda em fase de elaboração.

O primeiro fluxo é o dos problemas. Ele diz respeito à dinâmica pela qual determinadas situações passam a ser percebidas como problemas públicos. A partir daí, podem “entrar no radar” dos tomadores de decisão, como merecendo atenção e precisando ser resolvidas. No entanto, devido ao grande volume, é impossível lidar com todas as situações com potencial de se tornar problemáticas ao mesmo tempo: “há uma quantidade quase ilimitada de situações que poderiam chegar ao topo da agenda, no entanto, pouquíssimas o fazem.” (Cairney, 2012, p. 183).

O segundo fluxo, das soluções, diz respeito a um longo processo onde ideias são amadurecidas até que sejam transformadas em alternativas viáveis. Nesse fluxo, predominam especialistas na área, que competem para que suas ideias sejam consideradas. “Soluções são construídas e debatidas

febrilmente em redes de formuladores de políticas, e cada proposta é debatida, reformulada ou rejeitada nessas redes.” (Cairney; Zahariadis, 2016, p. 98).

Para completar o modelo, tem-se o fluxo político, “fluindo independentemente dos fluxos de problemas e de soluções” (Kingdon, 2014, p. 145). Este fluxo é composto pela dinâmica política propriamente dita, os políticos eleitos e com autoridade formal para tomar as decisões, seus apoiadores, as mudanças que ocorrem dentro dos governos, o “clima” favorável ou desfavorável a determinada questão, etc. (Capella, 2022, p. 13).

Quando ocorre a convergência entre esses três fluxos, abre-se um momento propício para que uma questão ascenda à agenda de decisão e venha a se tornar uma política pública. A esses momentos propícios Kingdon (2014) define como janelas de oportunidade política (*policy windows*), quando uma situação é reconhecida como problemática, há uma solução/alternativa reconhecida como adequada e as condições políticas são favoráveis (Capella, 2018, p. 43).

3. METODOLOGIA

A pesquisa utilizou-se de abordagem qualitativa, focada na análise das expressões e percepções dos atores envolvidos na política e no seu contexto local, conforme indica Flick (2007, p. 27). Nesse sentido, adotou-se uma metodologia de estudo de caso, tomando como base a orientação de George e Bennett (2006), segundo a qual um caso, em determinado estudo, representa uma “instância de uma classe de eventos”, ou seja, deve ser representativo de um fenômeno mais amplo ao qual se pretende compreender ou explicar. O processo de ascensão da acessibilidade e inclusão enquanto questões relevantes na agenda da FURG assume, portanto, o *status* de caso representativo dos processos que levam questões a ascenderem à agenda de decisões em organizações complexas como universidades federais.

Nessa perspectiva, identifica-se aqui que a análise englobou a universidade como um todo, tendo como ponto de partida a Comissão de Acessibilidade e Inclusão (CAI), a qual é vinculada à Coordenação de Ações Afirmativas, Inclusão e Diversidades (Caid), que por sua vez é ligada ao Gabinete do Reitor. Considerando a complexidade de identificar os atores de fato envolvidos com a temática da inclusão na universidade, foi utilizado o método de amostragem denominado Bola de Neve para ampliação do número de entrevistados. A execução da amostragem consiste em identificar informantes-chave com o intuito de localizar pessoas com o perfil necessário para participação na pesquisa. Uma vez definido o primeiro grupo, solicita-se às pessoas indicadas inicialmente que apontem novos contatos, assim a amostra aumenta até que haja um ponto de saturação (Vinuto, 2014, p. 203).

Os dados primários foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas com dois grupos de respondentes. O primeiro grupo foi composto por quatorze entrevistas com

integrantes da Comissão de Acessibilidade e Inclusão (CAI) que tiveram participação na construção da política. Este grupo, denominado Grupo A, era composto por doze pessoas servidoras e duas pessoas discentes. Quatro integrantes do Grupo A eram PcD. A partir das entrevistas com as pessoas integrantes do Grupo A, foi solicitado a estas que indicassem outras pessoas da comunidade acadêmica, que não integrassem órgãos oficiais da universidade, mas que tivessem atuação na questão da acessibilidade e inclusão. Optou-se por entrevistar pessoas de fora dos órgãos da universidade para se obter uma perspectiva mais ampla e diversificada do processo de construção da política. O segundo grupo, denominado Grupo B, foi composto por dez pessoas entrevistadas. Destas, seis atuavam como TAEs, três como docentes e uma era estudante. Deste grupo, dois participantes eram PcD.

O Quadro 1 sintetiza a composição dos dois grupos de participantes da pesquisa e seus perfis:

Quadro 1 – Composição dos grupos de participantes da pesquisa

Grupos	Composição dos Grupos	Total de Participantes	Quantitativo por Categoria			Número de PcD
			Docente	TAE	Discente	
A	Membros da CAI	14	4	8	2	4
B	Integrantes da comunidade universitária indicados	10	3	6	1	2

Fonte: elaboração própria (2024).

A coleta de documentos secundários foi realizada pelo acesso aos sítios eletrônicos da FURG, sendo eles: a página principal; a página da Secretaria Executiva dos Conselhos; a página da Caid; e a página da Pró-reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas (Progep). Além disso, foram acessados documentos fornecidos pela Coordenação de Apoio e Acompanhamento Pedagógico ao Estudante (CAAPE), vinculada à Pró-reitoria de Assuntos Estudantis (Prae), e responsável pelo Programa de Apoio aos Estudantes com Necessidades Específicas (Paene). No que diz respeito à Progep, além da busca de documentos na página, foi encaminhada uma solicitação via plataforma Fala BR.

A análise dos dados foi realizada de acordo com as categorias fundamentais da abordagem da teoria dos fluxos múltiplos: 1) fluxo do problema; 2) fluxo da solução e 3) fluxo da política. Com o auxílio do software de análise de dados Atlas TI, os dados tanto das entrevistas quanto dos documentos foram classificados dentro de códigos e subcódigos correspondentes aos fluxos.

- **Fluxo do Problema:** quando o conteúdo fazia referência às percepções das pessoas respondentes em relação à situação mais geral da FURG no que dizia respeito à questão da acessibilidade e inclusão. Esse código se dividia nos seguintes subcódigos:
 - infraestrutura da universidade para atender ao público PcD;

- existência e funcionamento de órgãos voltados à acessibilidade e inclusão e coordenação entre os mesmos;
 - debates e discussões sobre a situação da FURG em relação à questão da acessibilidade e inclusão;
 - fatores que deram visibilidade à situação, chamando a atenção de tomadores de decisão.
- **Fluxo da Solução:** por este código foram analisadas as ações relativas à acessibilidade e à inclusão das pessoas com deficiência promovidas dentro da FURG e sobre a construção da Política de Acessibilidade e Inclusão. Esse código se dividia nos seguintes subcódigos:
- a construção das propostas de política institucional para tratar da questão da acessibilidade e inclusão na universidade;
 - o uso de conhecimento técnico na elaboração da proposta;
 - as interações entre membros das comissões oficiais da universidade e a comunidade universitária;
 - dinâmica de funcionamento da Comissão de Acessibilidade e Inclusão.
- **Fluxo da Política:** neste código foram classificados dados que faziam referência às esferas de tomada de decisão com legitimidade política, como reitoria e seu *staff*, pró-reitorias, processo eleitoral na universidade. Esse código se dividia nos seguintes subcódigos:
- posição da reitoria em relação a uma proposta de política institucional de acessibilidade e inclusão;
 - eleições para a reitoria e possibilidade de mudança de gestão;
 - posicionamento dos atores integrantes dos espaços de tomada de decisão política em relação à questão da acessibilidade e inclusão;
 - percepções sobre o clima político na FURG em relação às demandas de pessoas PCD.

4. ANÁLISE DOS DADOS: TRÊS FLUXOS E UMA QUESTÃO NA AGENDA DECISÓRIA

Este capítulo reconstrói, com base no referencial teórico e na análise dos dados coletados por meio de entrevistas e documentos, os fluxos que levaram à entrada na agenda da questão da acessibilidade e inclusão. A maior parte do capítulo é reservada ao processo bastante complexo de transformação de uma situação em problema público. A forma como era tratada a questão

da acessibilidade e inclusão na FURG não era percebida como problemática. Mas isso passa, aos poucos, a mudar. A partir do momento em que se começa a perceber a situação como um problema, emerge uma solução na forma de política de acessibilidade e inclusão, onde a necessidade de coordenação das ações é apontada como aspecto fundamental. Entretanto, dificilmente haveria a construção de uma política efetiva de acessibilidade e inclusão se não houvesse a convergência do terceiro fluxo: a dimensão política e a aceitação por parte dos tomadores de decisão eleitos em relação tanto ao problema quanto à solução apresentada como mais viável.

4.1 O Fluxo do Problema: como uma situação passa a ser vista como problemática

Conforme foi destacado acima, a abordagem dos fluxos múltiplos estabelece a distinção entre uma situação e um problema. Uma situação qualquer se transforma em problema quando desperta a atenção dos tomadores de decisão, e estes se convencem da necessidade de fazer algo a respeito (Capella, 2022). Esta seção tem o objetivo de demonstrar que, no caso da FURG, havia uma situação na qual a própria cultura da instituição não estava preparada para “enxergar” a existência das pessoas com deficiência. No caso de servidores – docentes e TAEs –, não havia uma infraestrutura preparada para receber essas pessoas, nem dados e informações disponíveis sobre elas. Embora a situação fosse mais favorável no que diz respeito ao público discente, ainda assim foi possível perceber que diferentes órgãos da universidade atuavam com pouca coordenação, sem o estabelecimento de uma indicação comum sobre o caminho a seguir. Essa situação passou aos poucos a ganhar atenção e ser vista como necessitando que se fizesse algo a respeito.

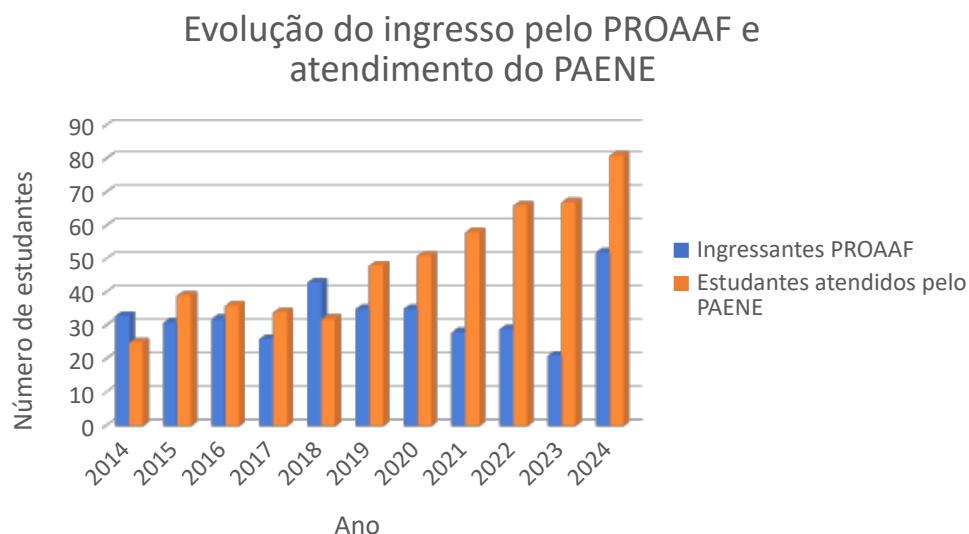
A partir das entrevistas coletadas com ambos os grupos (A e B), foi possível apontar que um dos primeiros fatores a chamar atenção foi o aumento do número de estudantes PCD na universidade. Este fato implicou no aumento da demanda por atendimento dos serviços especializados da universidade (Neai e Paene). Além disso, também é recorrente nas entrevistas a descrição de situações dramáticas geradas pela falta de estrutura, como elevadores, pisos tátteis, dentre outras carências, que levavam a crises que chamavam a atenção para a questão da acessibilidade e inclusão, até então não percebida como algo relevante.

O Gráfico 1 apresenta os dados do período de 2014 a 2024 relativos ao número de estudantes que ingressaram por meio de cota para PCD, através do Programa de Ações Afirmativas (PROAAf)³, e ao número de estudantes atendidos pelo Paene. Destaca-se que, apesar de os dados serem um recorte significativo, há de se considerar que nem todo estudante PCD ingressa utilizando cota

³ O PROAAf é o programa que estabeleceu mecanismos para favorecer a acessibilidade e a inclusão social da pessoa com deficiência na FURG, entre eles está a reservas de vagas nos cursos de graduação. Foi implementado em 2013, em substituição ao Programa de Ações Inclusivas (Proai).

específica, bem como nem todos solicitam o apoio do PAENE. Além disso, o PAENE atende estudantes com necessidades educacionais específicas e parte deles não está no rol de deficiências.

Gráfico 1 – Evolução do número de ingressantes pelo PROAAF e do número de estudantes atendidos pelo Paene



Fonte: elaboração própria, conforme dados cedidos pela Prae/CAAPE (2024).

Os dados apresentados no Gráfico 1 indicam um fluxo contínuo no ingresso de estudantes com deficiência pelo PROAAF na última década. Além disso, observa-se o crescimento do número de estudantes atendidos pelo Paene, em especial entre 2019 e 2024, período em que a demanda praticamente dobrou. Um outro aspecto a ser considerado é que muitos diagnósticos de deficiência têm ocorrido após o ingresso dos estudantes na universidade. Sendo assim, é possível corroborar a percepção expressa em 13 das 24 entrevistas, destacando o aumento do número de estudantes PCD como primeiro fator a chamar a atenção para a situação da FURG em relação à inclusão e acessibilidade⁴.

O relato de E11 apresenta um cenário mais amplo, que vai além dos muros da universidade. Por meio dele se entende a importância da FURG para a agenda de inclusão das pessoas com deficiência no ensino básico da cidade do Rio Grande, e que hoje se reflete diretamente nesse público acessando a universidade.

Quando começou o “boom” da inclusão [...] o NEAI então assumiu o papel de formador, de capacitador dos professores da rede municipal e estadual. [...] Tu qualifica o ensino, tu dá oportunidade de ingresso pra esses estudantes no ensino básico e eles vão progredindo. [...] Então chegou num momento em que nós temos tantos estudantes

⁴ As entrevistas E3, E4, E9, E10, E11, E13, E15, E19, E20, E21, E22, E23 e E24 foram unânimes em destacar esse fator.

incluídos, ou tantos estudantes com deficiência, neurodivergências, na universidade que não tinha mais como fugir disso. Eu acho que chegou num momento em que não tínhamos outra opção senão falar sobre essas questões (Entrevista com E11, em 29/05/2024).

Houve um processo gradual – e ainda em andamento – de percepção da situação como um problema. Ao refletir sobre isso, na entrevista E3 é ressaltada a importância de estruturas como Paene, Neai e Caid. Além disso, E3 também destacou o impacto da reorganização dos editais de ingresso, com isso, a necessidade de garantir o acesso e a permanência deste público na universidade influenciou na tomada de decisão pela gestão. A narrativa de E19 vai ao encontro disso.

E o Paene, quando eu ingressei em 2015, acho que eu acompanhava umas 15 pessoas. E hoje, nós acompanhamos 52, 53. Com diferentes deficiências. [...] Então, a partir disso, da presença dessas pessoas dentro da sala de aula, é que essa temática começou a ser discutida, é que a política de inclusão na FURG começou a ser pensada, porque nós precisamos, sim, garantir não só o acesso, mas a permanência qualificada (Entrevista com E19, em 10/06/2024).

Entretanto, justamente por se tratar de um processo, a transformação de uma situação em problema não ocorreu de forma rápida e direta. A partir dos relatos e dos dados obtidos junto à Prae, é possível perceber que, no que diz respeito à comunidade discente, a situação dos estudantes PCD passou a ser compreendida na universidade como um problema que requeria solução. Mas a questão da acessibilidade e inclusão, de forma mais ampla, requereria também uma compreensão mais abrangente e global.

Nesse sentido, é fundamental destacar a quase invisibilidade de servidores e servidoras PCD. Esse público vivencia a universidade, adaptando a sua realidade ao trabalho que precisa ser feito, mas não mereceu a mesma atenção dada ao público discente. Um diagnóstico da situação foi apresentado em pesquisa recente realizada com os técnicos administrativos em educação (TAE) PCD da FURG. Em sua pesquisa, Moraes (2024) fez um levantamento dos editais de seleção de TAE publicados pela Progep de 2008 a 2022, verificando o número de candidatos PCD homologados, aprovados e nomeados. Por meio dessa busca, a autora identificou dez servidores técnicos PCD, os quais ingressaram utilizando a reserva de vaga prevista em lei. Ela relata não ter tido acesso a essas informações de forma direta quando consultou a Progep. Segundo Moraes (2024, p. 58), “infelizmente, os dados apresentados não são compatíveis com a realidade do universo de servidores TAE PCD que compõem o quadro de servidores da FURG, tendo em vista que o órgão não sabe informar o quantitativo geral de servidores PCD”.

Considerando o exposto, no dia 30 de abril de 2024, foi registrado pedido de informação, por meio da plataforma Fala BR, endereçado à Progep, sendo encaminhados os seguintes questionamentos: o número total de servidores ativos da FURG (docentes e TAEs); o número

de servidores PCD ativos (docentes e TAEs); as categorias de deficiência; as unidades de lotação; e os cargos que exercem, no caso dos TAE.

No entanto, em resposta à solicitação, a Progep informou por meio do Memorando número 108, de 07 de maio de 2024, que “não dispomos de uma ferramenta capaz de mapear os servidores com deficiência física, seja qual for a natureza da deficiência”. No mesmo documento, foi informado apenas o número total de servidores, sendo 927 docentes e 1072 técnicos administrativos em educação.

Diante disso, no dia 20 de maio de 2024, foi encaminhado um recurso à resposta, visto que no ano de 2023 foi realizada uma atualização de dados via sistema da universidade, onde servidores e estudantes tiveram a oportunidade de informar a condição de pessoa com deficiência. Sendo assim, solicitou-se acesso ao número de servidores que se autodeclararam PCD e às respectivas categorias de deficiência.

Porém, a resposta apresentada por meio do Memorando número 122 da Progep, emitido em 27 de maio de 2024, reafirmou que “a FURG não possui em seu sistema uma ferramenta capaz de extrair dados acerca de eventuais servidores com deficiência”. Apesar disso, afirmou-se que “frente à nova provocação, investigaremos a possibilidade de obtermos tal rol de informações junto a sistemas do governo federal, de modo que encaminharemos outra comunicação em até 10 dias”. Infelizmente, não houve outro retorno sobre os questionamentos, o que evidenciou a falta de um banco de dados organizado quanto aos servidores PCD da FURG.

Cabe destacar alguns relatos obtidos nas entrevistas que confirmam essa visão de que, no que diz respeito aos servidores PCD, a FURG precisa evoluir muito nas suas práticas de inclusão.

A gente sabe que a Progep não tem o controle nem do número de servidores PCDs que ela tem. Como que ela vai fazer um acompanhamento? É importante o acompanhamento da saúde do servidor, de qualquer um, da sua jornada de trabalho, do seu crescimento profissional. (Entrevista com E5, em 28/05/2024).

A gente não tem na FURG nem a relação dos servidores. A gente não sabe nem quem são os servidores PCD. Não tem. [...] A gente já pediu pra CGTI trabalhar nisso ali no formulário de ingresso, pra que quando a gente cadastre o servidor a gente consiga botar essa informação. Então, se tu não tem como dizer isso pro sistema, depois tu não tem como puxar um relatório (Entrevista com E17, em 10/06/2024).

Os excertos acima sintetizam falas recorrentes de entrevistados(as) que demonstram que há um entendimento da situação como um problema, mas que esse entendimento ainda não é pleno. Parece haver uma cultura organizacional em processo de transformação. Nesse sentido, cabe salientar que esse diagnóstico relacionado aos servidores tende a ser alterado a partir da aprovação e da implementação da Política de Acessibilidade e Inclusão da FURG. Porém, pesquisas

como a de Moraes (2024) ajudaram a apontar para essa fragilidade que ainda precisa ser sanada na universidade.

Além dos indicadores relacionados aos estudantes e servidores, outro fator que transparece nas entrevistas para ilustrar uma situação que passa, aos poucos, a ser vista como problema, diz respeito às barreiras enfrentadas diariamente pelas pessoas com deficiência. Barreiras atitudinais, arquitetônicas, urbanísticas e comunicacionais foram apontadas como responsáveis por gerar situações de crise com as quais a gestão precisaria agir.

Dessas barreiras, a atitudinal destaca-se nas entrevistas. As narrativas de E16 e E23 trazem exemplos de como a atitude cotidiana dos servidores – tanto docentes quanto TAEs – frente às necessidades de acessibilidade e inclusão pode causar sérios prejuízos para as pessoas com deficiência:

Muito do fato de não se incluir é [...] que não se saiba como incluir, é pela falta de capacitação, pela falta de conhecimento. [...] Mas o “eu sou cego” é praticamente deixar uma mensagem. Eu não existo. [...] não ter estruturas adaptadas, eu até posso aceitar. Agora, que a pessoa negue a tua existência, é pior do que não ter estruturas adaptadas (Entrevista com E16, em 05/06/2024).

Os estudantes, principalmente autistas, [...] eles estão repetindo de ano até desistir do curso. Os professores acham que esse é o movimento natural. [...] Os próprios professores pensam assim, esse lugar não é pra esse aluno. Então, eles naturalizam esse não sucesso acadêmico (Entrevista com E23, em 18/06/2024).

Embora a sensação geral da existência de um problema nem sempre se torne o motivo principal para que um assunto ganhe a atenção necessária, tomadores de decisão precisam ser convencidos/as de que estão diante de um problema real (Kingdon, 2014). Traçando um paralelo com a “anarquia organizada” de uma universidade (Cohen; March; Olsen, 1972), na FURG coexistiam 1) pouca informação, 2) baixa capacitação e formação e 3) pouca coordenação entre diferentes órgãos no que diz respeito à acessibilidade e inclusão. E essa situação, aos poucos, passou a ser vista como um problema a exigir soluções por parte dos tomadores de decisão.

A construção de um órgão como a Caid, assim, expressa indícios daquilo que, teoricamente, é abordado no fluxo dos problemas. Nesse caso, especialmente no que diz respeito à coordenação entre diferentes órgãos para promover maior articulação. Passa a ser fundamental que gestores da instituição se coordenem para promover em suas unidades as ações de inclusão e assim fomentar a adesão da comunidade universitária. Esse aspecto foi destacado em várias entrevistas. O relato a seguir sintetiza esse ponto:

Por meio dos resultados das pesquisas que nós temos e por meio da abertura de uma gestão que olha pra esse tema como fundamental a ponto de construir a Caid. Então

acho que essas duas coisas foram se complementando, assim, e dando destaque a esse tema a ponto da gente chegar à construção então da nossa política de inclusão e acessibilidade. [...] Eu acho que isso sempre foi uma pauta importante pra FURG, nas gestões anteriores também. [...] essa sempre foi uma pauta importante porque, de alguma maneira, todas essas gestões sempre levantaram a bandeira de uma FURG plural, de uma FURG diversa, de uma FURG pra todos (Entrevista com E18, em 10/06/2024).

O excerto acima poderia ser enquadrado no fluxo da política. Entretanto, ele expressa um aspecto que pode ser lido a partir do fluxo das soluções: quando lido a partir da lente da teoria dos fluxos múltiplos sobre processos de formação de agenda, mostra que determinadas pautas, mesmo que sejam importantes para uma gestão, necessitam de outros fatores para que efetivamente sejam implementadas enquanto políticas. Seja em nível mais amplo, de uma grande política pública, seja em nível mais restrito, como no caso de uma política implementada por uma universidade federal. Por mais que inclusão e acessibilidade fossem importantes em qualquer gestão, o contexto mais amplo da FURG em relação a esta temática teria que passar a ser visto como problemático.

E, nesse sentido, os registros documentais vão ao encontro daquilo que é relatado nas entrevistas. Na reunião do Conselho Universitário realizada em 22 de janeiro de 2021, registrada na Ata nº 465, ocorreu a apresentação da gestão formada pelos professores Danilo Giroldo, Reitor, e Renato Duro Dias, Vice-reitor. Na oportunidade, foi levada para apreciação do conselho a proposta de criação de novas estruturas para a universidade, entre elas, a Caid. Durante sua exposição sobre o papel da nova coordenação, ligada ao Gabinete do Reitor, o Presidente do Conselho expôs o compromisso da gestão com a questão das ações afirmativas e a relevância de haver uma política que aponte o caminho para a estrutura organizacional da FURG. Já o professor Renato destacou a importância estratégica da coordenação vinculada ao Gabinete do Reitor e afirmou ser “uma forma de potencializar todas as ações que há mais de dez anos a FURG vem construindo em muitas áreas sobre ensino, pesquisa e extensão em várias Pró-Reitorias” (Consun, Ata 465, 2021).

A análise das entrevistas e dos documentos evidencia que a maneira como se tratava acessibilidade e inclusão na FURG não chegava a ser vista como algo relevante e/ou digno da atenção dos tomadores de decisão. Mas, aos poucos, vai se construindo o entendimento de que o baixo nível de coordenação e articulação, a falta de infraestrutura e mesmo a invisibilidade dos servidores PCD configuravam uma situação que deveria ser vista como um problema. E este problema demandaria algum tipo de solução, a ser implementada na forma de política institucional.

4.2 O Fluxo das Soluções: a política de acessibilidade e inclusão da FURG

A Política de Acessibilidade e Inclusão da FURG surgiu como uma alternativa para articular e orientar as ações desenvolvidas por estruturas da universidade (Caid, Paene e Neai) que operavam

de forma dispersa. A institucionalização de uma política entrou em pauta a partir da criação da Caid em 2021. Proposta pela Reitoria, a coordenação assumiu o compromisso de consolidar e ampliar as ações afirmativas, entre elas está a política de acessibilidade e inclusão. Para isso, no mesmo ano, foi instituída a comissão responsável pela elaboração da proposta. Nota-se por esse breve histórico que a solução teve origem na decisão da gestão superior da universidade ao criar a Caid.

Os dados coletados nas entrevistas apontam para um panorama geral da forma como foi concebida a política de acessibilidade e inclusão. Para E1, a construção da política teve por objetivo zelar pelos direitos da pessoa com deficiência, necessitando de monitoramento contínuo. Além disso, E3, E10 e E12 destacaram que o processo foi democrático, uma vez que a comissão é formada por pessoas que atuam na área e que a participação de representantes dos estudantes foi muito importante.

Nesse sentido, E9 destacou a metodologia que foi empregada, e apontou que a transformação da Caid em uma Secretaria e do Neai em um Núcleo de Acessibilidade e Inclusão, vinculado à secretaria, mostrou o compromisso da instituição com o tema. Já E7 destacou a construção coletiva e o potencial que o documento tem de derrubar as barreiras que as pessoas com deficiência enfrentam.

Em seu relato, E6 aponta que a política tem o potencial de orientar as ações da universidade e possibilitar o planejamento, com isso o tema ganhará visibilidade.

[...] é mais do que necessária a construção de uma política. A gente já teve isso sinalizado, eu lembro uma vez que uma equipe do MEC veio fazer uma visita na universidade e eles sinalizaram já a importância da construção dessa política há muito tempo. [...] uma política vai dar um norte para esses grupos de pessoas que ficam meio soltos, trabalhando meio por conta. Acho que a política vai mostrar um caminho mais institucional mesmo, para que cada um possa continuar fazendo suas tarefas, mas embasado em um documento, em algo que vai dar um respaldo (Entrevista com E2, em 27/05/2024).

A preocupação exposta por E11 foi no sentido de que a política precisaria prever o máximo possível de situações para minimizar os casos omissos, considerando que a proposta conseguiu contemplar isso. Nesse sentido, E14 destacou a responsabilidade, o compromisso, a dedicação e o envolvimento da comissão com o trabalho. Por sua vez, E8 também segue essa linha das relações estabelecidas e destaca a importância da liderança que conduziu o trabalho da comissão. Já E18 apresenta um resumo de todo o processo.

De alguma maneira acho que a gente conseguiu reunir um grupo de pessoas que tem representatividade. A gente tem aí pessoas que trabalham no Paene, no NEAI, representante dos intérpretes, dos servidores, dos docentes, [...] da Prograd, da Progep

e temos pessoas com deficiência, que eu acho que também é importante a gente poder escutar essas histórias e ter a participação delas. [...] Então acho que foi assim, dentro do tempo que nós tínhamos, foi o possível a fazer, do modo mais participativo possível, considerando esse coletivo, que no meu ponto de vista é representativo (Entrevista com E18, em 10/06/2024).

Com base na síntese dos relatos das entrevistas, é possível inferir que a coordenação das ações seria um dos aspectos principais da política de acessibilidade e inclusão. Os integrantes da Caid são referidos como compreendendo a necessidade de uma política articulada para a organização dos processos de inclusão das pessoas com deficiência na universidade. Também é possível pontuar que a maioria das narrativas traz que a construção da política foi feita de forma coletiva e que o grupo que compõe a comissão é diverso e representativo e, portanto, tem legitimidade para conduzir essa discussão e a elaboração da política.

4.3 O Fluxo Político: mudança na gestão e apoio à política de acessibilidade e inclusão

O ano de 2024 foi marcado por eventos importantes que tiveram reflexo direto na universidade. No mês de março, foi deflagrada a greve da categoria TAE, movimento que foi acompanhado pela categoria docente no mês seguinte. Já no final do mês de abril, por conta de uma catástrofe climática, o Estado do Rio Grande do Sul foi arrebatado por uma crise sem precedentes, atingindo inclusive as cidades onde a FURG atua. Foram semanas com as atividades presenciais suspensas e a universidade atuando no atendimento às comunidades atingidas. Além disso, no mês de setembro, a comunidade acadêmica participou de uma consulta para escolha da Reitoria, a qual assumiu a gestão em janeiro de 2025.

Em meio a um período tão conturbado, a Comissão de Acessibilidade e Inclusão seguiu com a elaboração da política institucional. Diante disso, cabe analisar as razões que mantiveram a pauta na agenda de decisão, mesmo com todo o cenário caótico ocorrido especialmente no primeiro semestre de 2024. Nesta seção, também serão apresentados apenas os relatos dos membros da Comissão (Grupo A), já que o intuito é entender como se deu esse processo de conclusão do texto.

Para isso, os participantes deste grupo foram questionados sobre manter o trabalho da comissão mesmo durante um período de greve. Os principais motivos que levaram a maior parte da comissão a seguir com a elaboração do texto foram a necessidade urgente da aprovação da política e a mudança da gestão superior da universidade. O relato de E11 dá conta dessa urgência em ter instituída uma política na FURG.

Fiquei muito feliz com a decisão de permanecer porque não dá pra esperar mais. [...] Eu vejo muito sofrimento e isso me angustia, eu sofro, mas é por pensar que tem muita

gente sofrendo e assim, muita gente que depende da universidade, sabe? [...] Acho que isso demonstrou um compromisso muito grande da comissão com o trabalho que nos foi solicitado. Independente de qualquer coisa, o trabalho continua. (Entrevista com E11, em 29/05/2024).

Os relatos de E3, E4, E6, E8, E9, E10, E12 e E18 também mostraram preocupação em garantir o mais breve possível o acesso e a permanência qualificada das pessoas com deficiência na FURG. Além disso, associaram a decisão de dar seguimento ao trabalho da comissão com a mudança da Reitoria. Dentre as narrativas, é importante destacar a apresentada por E3.

Eu acho que essa decisão foi tomada [a continuidade do trabalho] para que essa gestão consiga garantir a aprovação da política [...] Então, acho que a gestão atual [...] quer garantir que seja aprovada [a política] a partir do olhar dessas pessoas [da comissão], da experiência dessas pessoas. [...] eu acho que o principal fator é isso, de tentar garantir que essa política ainda seja aprovada a partir dos pressupostos, dos fundamentos dessas pessoas que têm uma expertise e que têm [...] um engajamento dentro dessa temática (Entrevista com E3, em 27/05/2024).

Por estes relatos, percebe-se que a decisão pela continuidade dos trabalhos da comissão durante o período de greve e de calamidade pública foi apoiada pela Reitoria da época. Isso demonstra um alinhamento entre a então gestão superior da universidade e a comissão.

Entretanto, foi identificado o sentimento de conflito pela atividade da comissão durante a greve, todos os relatos fizeram a ressalva a respeito da legitimidade do movimento, mas para a maioria, as motivações expostas para seguir atuando na comissão foram mais importantes.

Novamente se observa aqui a percepção de que há uma data limite para conclusão da política, o que se deve ao compromisso assumido com a então Reitoria para que o documento fosse aprovado ainda em 2024. Este cenário demonstra o quanto a pauta é relevante para os gestores que tinham o poder de decisão na FURG naquele momento. Para corroborar esta afirmação, pode-se observar o conteúdo do PDI⁵ 2024/2028 e do PPI 2024/2033, ambos trazem a questão das ações afirmativas e preocupação com a construção de uma universidade plural e inclusiva. Nesse sentido, apresenta-se um trecho da Ata nº 479 do Conselho Universitário, realizada em 22 de dezembro de 2023. Na ocasião, estava em pauta a aprovação do PDI 2024/2028 e do PPI 2024/2033 e, durante a apreciação pelos conselheiros, houve a manifestação do Vice-reitor ressaltando que os documentos apresentam a questão da inclusão e diversidades e apontando que a universidade deve desenvolver um projeto de educação para cidadania.

A partir dessa análise, é possível perceber que os atores envolvidos diretamente no processo de construção da alternativa se preocuparam com a mudança política que pode haver com a

⁵ Tanto o PDI (Plano de Desenvolvimento Institucional) quanto o PPI (Projeto Pedagógico Institucional) constituem dois dos principais documentos a orientar os rumos e diretrizes a serem seguidos por uma universidade federal.

chegada de uma nova gestão. Diante disso, é evidente a relação com o que explica Kingdon (2014, p. 153) “as administrações mudam, trazendo consigo mudanças marcantes nas agendas de políticas. Assentos mudam de mãos no Congresso, criando oportunidades para promover algumas propostas e enterrar outras”. Trazendo para o cenário da FURG, pode-se dizer que assentos mudam de mãos na Reitoria, nas pró-reitorias e nas direções de unidades. É um novo conjunto de atores políticos que determinará a agenda de decisão, o que pode implicar na continuidade do projeto em andamento ou no seu esquecimento.

Ao final desta análise, é possível verificar a ocorrência dos três fluxos que compõem o Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon. Nesse sentido, observa-se que a confluência da construção do problema, da elaboração de uma alternativa e a dinâmica política produziu uma janela de oportunidade que permitiu a criação de uma política institucional na FURG.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou utilizar uma abordagem consolidada na área de análise de políticas públicas para compreender um processo de formação de agenda e construção de uma política dentro de uma universidade. A abordagem da Teoria dos Fluxos Múltiplos se mostrou útil para uma compreensão mais complexa de como se deu a construção da acessibilidade e inclusão enquanto questões relevantes na agenda decisória da FURG e a elaboração de uma política institucional para dar conta desta questão. Por razões de limitação de espaço, este artigo apresenta apenas um recorte de uma pesquisa maior. Por isso, o foco aqui foi direcionado aos fluxos que compõem o processo de formação da agenda. Não foi possível, nesse espaço, incluir a análise dos atores envolvidos e seu peso, especialmente os empreendedores de política pública, elaboração que está sendo realizada em outro artigo ainda no prelo.

A abordagem dos fluxos múltiplos se mostrou uma ferramenta útil para um entendimento que destaca a complexidade de um processo de formação de agenda. O foco na dinâmica entre os fluxos – problema, solução, política – possibilitou aspectos que sintetizam essa complexidade. O primeiro diz respeito à transição de uma situação para um problema. Esta pareceu a dinâmica mais complexa e difícil de ser abordada. A situação da FURG, com suas deficiências em relação à questão da acessibilidade e inclusão, passou a ser vista como um problema público. Entretanto, esse é um processo ainda em andamento, havendo passos importantes a avançar. Especialmente no que diz respeito à coordenação entre órgãos da universidade, levantamento de dados sobre a situação de servidores PCD, criação de um ambiente de trabalho mais inclusivo e, mais profundamente, uma mudança na própria cultura da universidade.

O segundo ponto diz respeito à relevância da criação de um órgão específico, a Caid, como *locus* para a elaboração da política de acessibilidade e inclusão da universidade. E mais do que

isso, um órgão que tenha a potencialidade de promover maior coordenação entre diferentes órgãos da universidade para o atendimento das demandas das PCD, tanto pessoas discentes quanto servidoras, em que pese o fato de, no caso dos discentes, o processo estar mais avançado.

O terceiro aspecto a ser ressaltado diz respeito ao fluxo da política: foi decisivo o apoio da gestão à política de acessibilidade e inclusão. Entretanto, o grande ensinamento proporcionado pela teoria dos fluxos múltiplos é o de que não basta boa vontade por parte da gestão. Seja em um governo – federal, estadual ou municipal – ou em uma organização complexa como uma universidade, há uma dinâmica complexa abrangendo fluxos que correm em separado: determinadas situações podem passar a ser vistas como problemáticas, soluções estão sendo elaboradas em outros espaços, e processos políticos estão ocorrendo. É desta intrincada trama que uma questão poderá emergir e efetivamente se tornar uma política pública. E isso conduz ao quarto e último aspecto, que diz respeito à convergência entre os fluxos.

A criação, em 2021, da Coordenação de Ações Afirmativas, Inclusão e Diversidades (Caid) foi possível dada a junção entre uma questão que passou gradativamente a ser vista como problemática, a necessidade de elaboração de uma solução e a disposição da gestão em aceitar aquela solução. Nesse sentido, é fundamental destacar que os conteúdos tanto do PDI 2024/2028 quanto do PPI 2024/2033 dão ênfase à questão da acessibilidade e inclusão como fatores fundamentais para a construção de uma universidade plural e socialmente referenciada. Observou-se, dessa forma, um momento propício no tempo, uma janela de oportunidade política, como fundamental para que a FURG começasse a implementar sua política de acessibilidade e inclusão. Trata-se de um processo ainda em pleno andamento, havendo muito o que avançar.

Finalmente, uma observação teórico-metodológica: abordagens da área de políticas públicas, associadas a perspectivas organizacionais, podem ser úteis para a compreensão de processos decisórios em organizações como universidades. O estudo de caso apresentado neste artigo expressa um contexto específico da instituição que foi objeto de análise. É possível que estudos em outras universidades apontem para outros resultados. Entretanto, seria de fundamental importância a replicação desse tipo de pesquisa em outras universidades, buscando expandir e identificar novas possibilidades de análise.

REFERÊNCIAS

- BORGES, Janiele Cristine Peres *et al.* Teorias organizacionais e análise de políticas públicas: formação de agenda como elemento de conexão. **Revista Grifos** – Universidade Comunitária da Região de Chapecó – Unochapecó, Chapecó, v. 33, n. 61, 2023. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.22295/grifos.v33i61.7403>>. Acesso em: 26 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015.** Dispõe sobre a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm>. Acesso em: 17 mar. 2024.

CAIRNEY, Paul; ZAHARIADIS, Nikolaos. Multiple streams approach: a flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes. In: ZAHARIADIS, Nikolaos. **Handbook of Public Policy Agenda Setting.** Edward Elgar Publishing, 2016.

CAIRNEY, Paul. **Understanding public policy.** Basingstoke, UK: Palgrave. 2012.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas.** Brasília: ENAP, 2018. 151 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%Ablicas.pdf>. Acesso em 07 jan. 2023.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. O modelo de Múltiplos Fluxos: contribuições, limites e perspectivas. In: BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt (org.). **Abordagens contemporâneas para a análise de políticas públicas.** Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022, p. 9–48.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A garbage can model of organization al choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1–25, 1972. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2392088>. Acesso em: 18 ago. 2023.

FLICK, Uwe. **Introducción la investigación cualitativa.** 2. ed. Madrid: Ediciones Morata y Fundación Paideia Galiza, 2007. 313 p.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211–259, 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 16 abr. 2024.

GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. **Case studies and theory development in the social sciences.** Massachusetts: MIT Press, 2005.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies.** 2. ed. Edinburgo: Pearson, 2014. 235 p.

MORAES, Adriana Borges de Campos. **História do processo de inclusão de Servidores Técnico-Administrativos em Educação, pessoa com deficiência, na Universidade Federal do Rio Grande (FURG).** 2024. 117 f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2024. Disponível em: <<https://argo.furg.br/?BDTD14061>>. Acesso em 05 jun. 2024.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006. Tradução: Geni G. Goldschmidt. 381 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO GRANDE. **Plano Plurianual 2022-2025.** Disponível em: <<https://www.riogrande.rs.leg.br/transparencia/orcamento-e-financas/plano-plurianual-ppa/2022-2025>>. Acesso em: 19 fev. 2025.

SCHNEID, Bruna da Cruz. **O processo de construção da política de acessibilidade e inclusão na Universidade Federal do Rio Grande.** 2024. 116 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Programa de Pós-graduação em Administração Pública em Rede Nacional, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE. **Ata 465.** Rio Grande: Conselho Universitário, 2021. Disponível em: <<https://conselhos.furg.br/atas/consun/ata-465>>. Acesso em: 14 mai. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE. **Relato Integrado 2022.** Rio Grande: FURG, 2023. Disponível em: <https://acessoainformacao.furg.br/images/relatorios/Relato_Integrado_FURG_2022.pdf>. Acesso em 08 out. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2024/2028.** Rio Grande: FURG, 2023. Disponível em: <https://pdi.furg.br/images/Final_revisado_PDI_2024_2028.pdf>. Acesso em: 10 out. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE. **Projeto Pedagógico Institucional.** Rio Grande: FURG, 2023. Disponível em: <https://pdi.furg.br/images/PPI_final_Revisado.pdf>. Acesso em: 10 out. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE. **Ata 479.** Rio Grande: Conselho Universitário, 2023. Disponível em: <<https://conselhos.furg.br/arquivos/consun-atas/479.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2024.

VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Revista Temáticas**, Campinas, v. 22, n. 44, p. 203–220, 2014. Disponível em: <<https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/tematicas/article/view/10977>>. Acesso em: 21 ago. 2023.

Bruna da Cruz Schneid

 <https://orcid.org/0009-0004-3655-5144>

Mestra em Administração Pública pela Universidade Federal de Pelotas (PROFIAP-UFPel). Especialista em Mídias na Educação pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG).
brunacschneid@yahoo.com.br

Márcio Barcelos

 <https://orcid.org/0000-0003-3205-1673>

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor no Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal de Pelotas (UFPel).
marcio.barcelos@ufpel.edu.br