

ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E O SISTEMA DE RESERVA DE VAGAS NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR FEDERAIS: apontamentos sobre a relação entre ideologia estatal e condução de programas educacionais

THE STATE, PUBLIC POLICIES AND THE QUOTA SYSTEM IN FEDERAL INSTITUTIONS OF HIGHER EDUCATION: notes on the relationship between state ideology and the conduct of educational programs

Recebido em 05/05/2019

Aceito em 17/09/2019

Ethiane Dinat Falcão Roballo¹
Lisianne Pintos Sabedra Ceolin²

Resumo: A aprovação da Lei Federal Nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, instituiu o sistema de reservas de vagas para ingresso em seus cursos de graduação. As chamadas cotas constituem resultado de uma discussão sobre a participação das minorias, combate à desigualdade social e qualidade do ensino público básico. É resultado do atendimento, por parte do governo, da demanda por políticas públicas inclusivas e de redução das desigualdades sociais. Este trabalho tem como objetivo examinar de que forma o projeto político dominante molda as políticas educacionais, em especial a de reserva de vagas nas instituições federais. Juntamente, com uma importante reflexão sobre o que é uma política pública e como as políticas sociais refletem diretamente na realidade de cada cidadão. Através de uma pesquisa bibliográfica procedeu-se a uma análise qualitativa que concluiu que a educação enquanto política social é moldada pela forma de Estado desejada pelo governo vigente no momento em que é criada, assim como pela ordem social em que está inserida no contexto internacional, de forma a promover a manutenção ou a alteração das relações sociais, presentes na sociedade, a fim de atender aos interesses de um projeto político dominante. O maior desafio ao se elaborar políticas públicas no Brasil é integrar o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social.

Palavras-chave: Ensino Superior; Estado; Governabilidade; Políticas Públicas; Sistema de Cotas.

Abstract: The approval of Federal Law No. 12,711 of August 29, 2012, regarding getting into federal universities and federal technical institutions of secondary education, instituted the system of reservation of places for their undergraduate courses. The so-called “quotas” are the result of a discussion about the participation of minorities, the fight against social inequality and the quality of basic public education. It is the result of the government meeting the demand for inclusive public policies and reducing social inequalities. This paper aims to

¹ Mestranda do curso Mestrado em Políticas Públicas, pela Unipampa - Universidade Federal do Pampa, campus São Borja. Pesquisa sobre sistema de reservas de vagas para ingresso nos cursos de graduação nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. E-mail: ethianeroballo@hotmail.com

² Professora dos cursos de Direito, Ciência Política, Ciências Humanas e do Mestrado em Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Pampa, campus São Borja. Pesquisa sobre sistema de reserva de vagas em instituições de ensino superior federais. E-mail: lisianneceolin@unipampa.edu.br

examine how the dominant political project shapes educational policies, especially the quotas for admission in federal institutions, along with an important reflection on what public policies are and how social policies directly reflect the reality of each citizen. A qualitative analysis was carried out through a bibliographic investigation and it brought us to the conclusion that education as a social policy is shaped by what the current government (at the time it is created) wants it to be like, as well as by the social order in which it is inserted in the international context, so as to promote the maintenance or alteration of social relations, present in society, to meet the interests of a dominant political project. The biggest challenge in designing public policies in Brazil is to integrate economic development with social development.

Keywords: University education; State; Governability; Public policy; Quota system.

INTRODUÇÃO

A educação é um direito fundamental social, previsto no texto da Constituição Federal vigente. Como direito social, obriga o Estado ofertá-la à totalidade da sua população, devendo prestar-se ao combate em relação às desigualdades sociais. Contudo, no formato como é ofertada, molda-se à forma de Estado presente.

Aliado a isso, historicamente, o acesso às vagas das instituições federais de ensino superior sempre foi motivo de muitas críticas pelo rigor dos processos seletivos, fator que fazia com que fossem ocupadas, em sua maioria, por uma elite de estudantes das classes mais altas da sociedade brasileira.

Bourdieu distingue frequentemente três conjuntos de disposições e de estratégias de investimento escolar que seriam adotadas tendencialmente pelas classes populares, classes médias (ou pequena burguesia) e pelas elites. O primeiro desses grupos, pobre em capital econômico e cultural, tenderia a investir de modo moderado no sistema de ensino. Esse investimento, relativamente baixo, se explicaria por várias razões. Em primeiro lugar, a percepção, a partir dos exemplos acumulados, de que as chances de sucesso são reduzidas (faltariam os recursos econômicos, sociais e, sobretudo, culturais necessários para um bom desempenho escolar). Isso tornaria o retorno do investimento muito incerto e, portanto, o risco muito alto. Essa incerteza e esse risco seriam ainda maiores pelo fato de que o retorno do investimento escolar é dado no longo prazo. Essas famílias estariam, em função de sua condição socioeconômica, menos preparadas para suportar os custos econômicos dessa espera (especialmente, o adiamento da entrada dos filhos no mercado de trabalho). (NOGUEIRA; NOGUEIRA, 2002, p. 23-24).

Dessa forma, fica nítido que o acesso à educação, bem como o próprio ingresso junto a uma determinada instituição de ensino superior, já estava e ainda está no contexto atual, condicionada de certa maneira a um público específico.

Nesse caso, direcionada a uma classe média e até mesmo elitizada, ainda que atualmente existam as ações afirmativas que visam à equiparação das condições em relação aos indivíduos, naquilo que se refere evidentemente, à disputa pelo acesso junto à educação no ensino superior.

Tal cenário representa um contrassenso, visto que são instituições mantidas pelo poder público e que deveriam atender igualmente a todas as parcelas da população, independentemente da classe social e do poder aquisitivo.

Pelo fato da educação e da igualdade serem direitos fundamentais garantidos constitucionalmente no Brasil, os quais exigem o protagonismo do poder público, surgiram muitas reivindicações por ações afirmativas após terem sido criadas em algumas universidades pioneiras, com destaque para a Universidade de Brasília na esfera federal.

Recentemente, as universidades federais têm participado do processo de democratização do acesso ao ensino superior por meio de políticas públicas que pretendem atender essa demanda, por acesso às vagas, principalmente através do sistema de reserva de vagas, implantado pela Lei Federal n. 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências (BRASIL, 2012).

Essa lei, cujo projeto tramitou por treze anos no Legislativo Federal, vem para atender um pleito antigo e somada ao Sistema de Seleção Unificada - SiSU, ao Exame Nacional do Ensino Médio – Enem e às Ações Afirmativas próprias de cada instituição, pretende criar uma condição de concorrência mais justa e igualitária para a ocupação de vagas nos diversos cursos.

Por tratar-se de uma política de impacto no contexto social, gerou muita polêmica. O próprio tema já havia sido alvo de contestações judiciais, até que o Supremo Tribunal Federal declarou constitucional a matéria.

Ainda assim, são muitas as críticas, entretanto, mesmo alguns autores que a criticam, defendem a sua importância enquanto uma política pública de combate às desigualdades sociais.

IDEOLOGIA ESTATAL E POLÍTICAS SOCIAIS: apontamentos iniciais acerca das influências do pensamento hegemônico sobre o direito à educação

A educação é um direito fundamental social, previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 6º. De igual sorte, ganha assento no art. 205 da Lex Fundamentalís:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Sendo assim, a Carta Magna obriga o Estado a ofertá-la à totalidade da sua população. No entanto, a forma como é ofertada, molda-se à forma de Estado presente.

As políticas sociais – e a educação – se situam no interior de um tipo particular de Estado. São formas de interferência do Estado, visando a manutenção das relações sociais de determinada formação social.

Portanto, assumem “feições” diferentes em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado. É impossível pensar Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo (HOFLING, 2001, p. 31-32).

A autora faz uma análise de como o Estado Capitalista contemporâneo traça as políticas sociais para as sociedades de classe. Logo:

O Estado capitalista moderno cuidaria não só de qualificar permanentemente a mão-de-obra para o mercado, como também, através de tal política e programas sociais, procuraria manter sob controle parcelas da população não inseridas no processo produtivo. O sistema de acumulação capitalista engendra em seu desenvolvimento problemas estruturais relativos à constituição e reprodução permanente da força de trabalho e à socialização desta através do trabalho assalariado. O Estado deve “responder” a estes problemas, ou em outros termos, deve assegurar as condições materiais de reprodução da força de trabalho – inclusive visando uma adequação quantitativa entre a força de trabalho ativa e a força de trabalho passiva – e da reprodução da aceitação desta condição (HOFLING, 2001, p. 33-34).

Faz ainda uma explanação sobre como a política educacional é entendida no Estado Capitalista, tanto em uma abordagem de Estado social democrático ou marxista, como democrático liberal, mais especificamente neoliberal³.

³ “As teses neoliberais, absorvendo o movimento e as transformações da história do capitalismo, retomam as teses clássicas do liberalismo e resumem na conhecida expressão “menos Estado e mais mercado” sua concepção de Estado e de governo. Voltadas fundamentalmente para a crítica às teses de Keynes (1883-1946), que inspiraram o Estado de Bem-Estar Social, defendem enfaticamente as liberdades individuais, criticam a intervenção estatal e elogiam as virtudes reguladoras do mercado. Estas idéias ganharam força e visibilidade com a grande crise do capitalismo na década de 1970, apresentadas como possíveis saídas para a mesma” (HOFLING, 2001, p. 36).

Segundo a autora, na política educacional, em seu delineamento na “análise marxista do Estado”, é equivocado pensar que os objetivos voltem-se somente para qualificar a força de trabalho, atendendo aos interesses dos capitalistas.

As ações empreendidas pelo Estado devem se voltar a grupos diferentes e “o impacto das políticas sociais implementadas pelo Estado capitalista sofrem o efeito de interesses diferentes expressos nas relações sociais de poder” (HOFLING, 2001, p. 35).

Quanto à educação, a autora destaca que os neoliberais sustentam que o Estado não tem a responsabilidade de ofertar educação pública para todos os cidadãos, de tal forma que essa seja universal e padronizada. Defendem, todavia, a autonomia dos pais no que pertine à escolha da educação que querem para seus filhos.

Nestes termos, coerentes com a defesa e referência essencial aos princípios da liberdade de escolha individual e do livre mercado, os neoliberais postulam para a política educacional ações do Estado descentralizadas, articuladas com a iniciativa privada, a fim de preservar a possibilidade de cada um se colocar, de acordo com seus próprios méritos e possibilidades, em seu lugar adequado na estrutura social (HOFLING, 2001, p. 38).

Quanto às políticas públicas e sociais, HÖFLING (2001, p. 31) defende que as “políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas Estatais”, no sentido de que são sim responsabilidade do Estado para com a sua população, independente do governo presente no momento.

De igual sorte, a sua implantação e manutenção deve ocorrer por meio de decisões tomadas por um conjunto que envolva as diversas instituições e organismos da sociedade, principalmente os agentes interessados na política específica.

Percebe-se a importância em um Estado democrático de direito, da efetiva participação da população, principalmente através de seus grupos organizados, como uma forma de moderar os efeitos das políticas públicas sobre o conjunto da sociedade.

Há a intenção de garantir que não sejam moldadas especificamente para atender a interesses de um grupo específico ou de grupos com muito poder de influência sobre os governos e que tenham interesse em ganhos de capital através do resultado que se dá em determinado formato de uma política pública.

Ora, se a política deve atender à maioria da população, é imprescindível que as políticas sejam moldadas com a participação desta. Nessa acepção, Oliveira, afirma que a

política pública “é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões” (AZEVEDO, 2003, p. 38, Apud OLIVEIRA, 2010, p. 2).

Nesse sentido, as políticas públicas educacionais, são tudo aquilo que um governo faz ou deixa de realizar acerca da educação escolar. No contexto inerente à educação, diferentes grupos sociais convivem e é o Estado o agente responsável por assegurar as condições necessárias para o efetivo funcionamento, auxiliando e desenvolvendo a fortificação da cidadania.

Portanto, as políticas públicas assumem importância relevante no contexto estratégico, edificando as condições institucionais para a governabilidade.

Em relação ao contexto Estado-nação e as políticas propriamente de caráter educacionais, há a seguinte perspectiva:

As políticas educacionais, até muito recentemente, eram políticas que expressavam uma ampla autonomia de decisão do Estado, ainda que essa autonomia fosse, necessariamente, a resultante das relações (complexas e contraditórias) com as classes sociais dominantes, e fosse igualmente sujeita às demandas das classes dominadas e de outros actores colectivos e movimentos sociais. Todavia, ainda que, cada vez mais, haja indicadores que apontam para uma crescente diminuição dessa autonomia relativa, continua a ser necessário fazer referência ao papel e lugar do Estado-nação, mesmo que seja melhor compreender a sua crise actual e a redefinição do seu papel – agora, necessariamente, tendo em conta as novas condicionantes inerentes ao contexto e aos processos de globalização e transnacionalização do capitalismo (AFONSO, 2001, p. 16).

A partir disso, pode ser compreendida a relevância do Estado estruturado, para que dessa forma, as políticas necessárias sejam efetivamente aplicadas. Logo, o Estado deve ser compreendido como uma organização política, tendo como base um determinado contexto histórico, o qual se consolida em seus fins à soberania absoluta.

Quanto à educação no Brasil, destaca-se algo muito comum pertinentemente ao Estado e às políticas públicas providas do viés social, as quais sejam referentes à formação e gestão. Sejam essas de pessoal ou propriamente inerentes aos recursos financeiros:

Um dos grandes dilemas da Educação no Brasil é sua democratização, no que tange a universalização de vagas em seus níveis e modalidades, e requer, além do acesso, a permanência com qualidade. Tal problemática não está equacionada pelo seu financiamento, e não prima por um padrão de qualidade social; por controle centralizado do planejamento educacional; pela implementação da gestão colegiada; pela participação dos sujeitos envolvidos na educação nas decisões e, ainda, pela cultura da continuidade de programas educacionais nos governos que se sucedem (FRANÇA, 2010, p.12-13).

Aspectos relacionados à democratização dos indivíduos, gestão de pessoas e dos recursos orçamentários, planejamento devidamente estruturado e a participação ativa dos agentes envolvidos (os gestores), são decisivas para que a política pública seja extinta com êxito, dando uma conotação especial à manutenção dos programas de caráter especificamente educacional.

Percebemos as políticas públicas como as respostas que os governos devem dar para mitigar ou para solucionar os problemas e/ou atender às demandas existentes nas sociedades tendo em vista os objetivos e os direitos fundamentais estabelecidos nas Constituições (QUEIROZ, 2013, s/p.).

Ressaltam-se as políticas públicas que sejam portadoras de possíveis soluções para aqueles problemas existentes no que diz respeito à contextualização social, agregando a isso a eficácia, eficiência e efetividade.

Políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (HOFLING, 2001, p. 31).

Conectado a tudo o que foi mencionado, o fato é que o Brasil é um país de democracia recente que tem tido experiência com governos de ideologias diferentes ao longo desses 30 anos da atual Constituição Federal. Aqueles que detêm o poder moldam as políticas públicas no formato do tipo de Estado que defendem como o ideal, muitas vezes inspirados em outras nações.

Todavia, ao elaborar políticas públicas no Brasil, é preciso que se considere que essa democracia jovem ainda passa por ajustes e o país ainda não encontrou uma forma de combinar desenvolvimento econômico com políticas sociais, muito embora o texto constitucional assim determine, como se extrai, por exemplo, do artigo 170 da CF/884.

⁴ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#) VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995\)](#) Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Lembra Frey (2000), que é necessário adaptar os estudos de policy analysis, que precedem a elaboração das políticas públicas, para a América Latina.

No que diz respeito à 'policy analysis' nos países em desenvolvimento, é preciso levar em consideração o fato de que o instrumento analítico-conceitual (deficitário) foi elaborado nos países industrializados e, portanto, é ajustado às particularidades das democracias mais consolidadas do Ocidente. Defendo a tese de que as peculiaridades socioeconômicas e políticas das sociedades em desenvolvimento não podem ser tratadas apenas como fatores específicos de 'polity' e 'politics', mas que é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento (FREY, 2000, p. 215-216).

Em um país com tanta desigualdade social, pensar políticas neoliberais, de redução do Estado, e por consequência das políticas sociais, ou como seja preferível, de estado de bem estar social, com uma política brutal de ajuste fiscal que não considera a proporção da população abaixo da linha da pobreza e que não considere que o mercado por si só, não dará conta de promover os ajustes sociais e integrar essa massa da população ao mercado de trabalho e de consumo, não funcionará sem um alto custo a ser pago pelos mais pobres e carentes desse país.

[...] existe uma crítica dura e permanente sobre a falta de coordenação entre as políticas econômicas e sociais. Os programas de ajuste estrutural implementados na América Latina não consideraram, nas etapas iniciais da sua elaboração, os resultados sociais possíveis. Como consequência, os indicadores da educação, da saúde, da previdência social, da habitação, do emprego e de outros setores sociais mostram a existência de uma situação difícil, que se agrava com o tempo (SARAVIA, 2006, p. 35-36).

Eis o maior desafio: integrar o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social, sendo relevante o papel da educação.

Numa sociedade extremamente desigual e heterogênea como a brasileira, a política educacional deve desempenhar importante papel ao mesmo tempo em relação à democratização da estrutura ocupacional que se estabeleceu, e à formação do cidadão, do sujeito em termos mais significativos do que torná-lo "competitivo frente à ordem mundial globalizada" (HOFLING, 2001, p. 40).

A educação enquanto direito social, deve prestar-se ao combate às desigualdades sociais e não como uma forma de manter o "status quo", ou seja, cada cidadão inserido em sua respectiva classe social.

No momento em que as universidades federais brasileiras passaram a ter uma forma de ingresso com seleção unificada pelo SiSU que considera não o vestibular específico e local (o que fazia com que os candidatos tivessem que se deslocar para a localidade da universidade para onde pretendiam ingressar para realizar a prova) de cada universidade; passaram a utilizar a nota obtida pelo exame do Enem (Prova que considera não o conteúdo decorado em fórmulas nomes e datas, mas as competências desenvolvidas pelos candidatos, assim como a experiência de vida de cada um) para ingresso; e tiveram que adotar o sistema de reserva de vagas para ingresso nos cursos, com diversas cotas. Adicionado a isso, o sistema de reserva de vagas para ingresso pelo PROUNI nas universidades particulares, tudo isso tem intencionado provocar uma transformação nas universidades brasileiras.

E que transformação seria? Em nossa visão, cursar uma graduação deixa de ser a forma de manutenção das classes sociais e passa a figurar como maior oportunidade de mobilidade social, a partir do momento em que os integrantes das classes de mais baixa renda passam a ter acesso a essas vagas.

Porém, a ameaça paira sobre esse sistema, pois foi criado em 2012, com a vigência prevista para um período de 10 anos, quando então deverá ser revisado e sua manutenção passará por análise.

Portanto, um aspecto importante é que caso não seja aprovada a sua manutenção, as universidades consequentemente promoverão um retrocesso com reflexo importante na sociedade brasileira.

POLÍTICAS PÚBLICAS: aspectos conceituais e sua aplicação no sistema de reserva de vagas

Saravia (2006, p. 28-29) traz a pergunta: “Mas o que é uma política pública?”

Assim, o autor responde:

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social,

por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Esse é o argumento do autor para justificar seu entendimento de que o processo de política pública não se manifesta de forma racional, não possuindo ordem, tranquilidade e sequer os atores reconhecem os seus papéis ou os desempenham como o esperado.

Nesse ponto de vista, depreende-se uma construção como uma teia social, que desordenadamente vai sendo moldada a cada passo do processo pelos atores envolvidos, sem que eles próprios tenham o esclarecimento das decisões que vão tomando ao longo do processo e propositalmente interfiram nesse.

Mas seria então um processo isento de interferência intencional dos diversos atores envolvidos?

Para Rua (1997, p. 1-2):

As políticas públicas (policies), por sua vez, são outputs, resultantes da atividades política (politics) : compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Nesse sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública.

Conforme entendimento da autora, política pública seria um conjunto de decisões, as quais estariam providas de um conjunto de ações estrategicamente selecionadas.

Depreende-se, portanto, que enquanto outputs da própria atividade política é resultado de um conjunto de decisões políticas, que por si, representam uma atuação deliberada, e representa as preferências dos atores e grupos envolvidos no processo de tomada de decisões.

A autora destaca, ainda, que “as políticas públicas envolvem, portanto, atividade política” (RUA, 1997, p. 2). O que por sua vez já pressupõe a intencionalidade das decisões, muitas vezes influenciadas por grupos de poder.

Dessa forma, pode-se falar que política pública é um conjunto de decisões intencionais e desordenadas, ainda que grupos interfiram e até mesmo manipulem de alguma forma os resultados de tais decisões.

Para esclarecer melhor, temos o entendimento de Souza (2006, p. 26) que visualiza política pública “como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o

governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).” Sustenta que é a tradução dos propósitos dos governos em programas e ações com repercussão no mundo real.

Segundo a autora, “a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz” (SOUZA, 2006, p. 36). Envolve vários atores (formais e informais) e níveis de decisão; não se limita a leis e regras; é uma ação intencional e de longo prazo. “A política pública envolve processos subseqüentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação” (SOUZA, 2006, p. 37).

Além disso, por mais óbvio que possa parecer, as políticas públicas são ‘públicas’ - e não privadas ou apenas coletivas. A sua dimensão ‘pública’ é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter “imperativo”. Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público. (RUA, 1997, p. 2).

Como lembra Saravia (2006, p. 31) “[...] uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; d) causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social”.

É importante destacar, o entendimento de que ainda que seja resultado de uma decisão intencional ela não é uma decisão singular, o que reforça a necessidade de interação entre os diversos atores para o que o seu resultado seja efetivo.

Ainda, Saravia destaca que diferentes autores têm semelhante entendimento quanto ao conceito geral e as características essenciais das Políticas Públicas.

No entanto, enfatiza que cada sociedade dará o formato concreto a elas e que o resultado dessa política pública depende do estágio de maturidade de cada sociedade e isso é essencial “para a estabilidade e eficácia das políticas, para o grau de participação dos grupos interessados, para a limpidez dos procedimentos de decisão” (SARAVIA, 2006, p. 32).

Segundo Souza (2006), vários fatores contribuíram para o ressurgimento da importância da área de políticas públicas nos últimos anos, tais como: a adoção de políticas restritivas de gasto. A substituição das políticas keynesianas por políticas restritivas de gasto, buscando um ajuste fiscal a fim de equilibrar orçamentos, especialmente nos países da América Latina.

Destaca ainda, que a maioria desses países não conseguiu desenhar políticas públicas que conciliassem o desenvolvimento econômico com a inclusão social.

Segundo Saravia (2006), o planejamento inicialmente é predominado pela racionalidade e que o critério dominante é o econômico, com subordinação de toda a vida social ao crescimento econômico.

Todavia, esclarece também que aquilo que realmente determina as prioridades é “o poder político dos diferentes setores da vida social e sua capacidade de articulação dentro do sistema político” (SARAVIA, 2006, p. 35).

Dessa forma, é relevante salientar que nos últimos anos os governos têm buscado atender às demandas da população por meio da inserção de políticas públicas inclusivas e de redução das desigualdades sociais, entre elas, o sistema de reserva de vagas nas instituições de ensino superior públicas, que trataremos a seguir.

RESERVA DE VAGAS NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR FEDERAIS: conexões entre as finalidades das ações afirmativas e a influência das ideologias estatais no sistema de cotas

A política pública de reservas de vagas é entendida também como ações afirmativas e/ou sistema de cotas. Um conceito claro é o elaborado por Gomes (2005), que as caracteriza, destacando seu amplo alcance:

Atualmente, as ações afirmativas podem ser definidas como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego (GOMES, 2005, p. 55).

Nesse sentido, cabe reiterar que educação e igualdade, ambos são direitos fundamentais garantidos pelo texto da Constituição Federal vigente que em seu artigo 6º, a CF/88 prevê a educação como direito fundamental.

Já quanto à igualdade, estabelece em seu artigo 5º que “todos são iguais perante a lei” (BRASIL, 1988). Assim, quando se fala em ações afirmativas na educação, trata-se de atender esse direito de forma a igualar os desiguais em suas desigualdades.

Só de modo genérico e retórico se pode afirmar que todos são iguais com relação aos três direitos sociais fundamentais (ao trabalho, à instrução e à saúde); ao contrário, é possível dizer, realisticamente, que todos são iguais no gozo das liberdades negativas. E não é possível afirmar aquela primeira igualdade porque, na atribuição dos direitos sociais, não se podem deixar de levar em conta as diferenças

específicas, que são relevantes para distinguir um indivíduo de outro, ou melhor, um grupo de indivíduos de outro grupo (BOBBIO, 2004, p. 34).

Observam Haas e Linhares (2012, p. 844) que:

[...] as ações afirmativas se constituem instrumentos de concretização da igualdade material. Neste sentido são, portanto, políticas públicas que dão preferência a segmentos sociais marginalizados no acesso aos direitos sociais, sobretudo à educação e ao mercado de trabalho.

Destacam, ainda, que “é forçoso reconhecer que o critério de seleção ao ensino superior baseado somente no mérito para selecionar estudantes universitários pode proporcionar a perpetuação das desigualdades de origem escolar” (HAAS; LINHARES, 2012, p. 856).

Na intenção de corrigir tais problemas, algumas universidades foram pioneiras na implantação de ações afirmativas com destaque para a Universidade de Brasília.

Foram iniciadas no estado do Rio de Janeiro, que aprovou leis aplicáveis à Universidade do Estado do Rio de Janeiro–Uerj e à Universidade Estadual do Norte Fluminense–Uenf. Outra unidade da federação que fez algo semelhante foi o Mato Grosso do Sul, que em 2003 aprovou legislação própria. Ancorada na sua autonomia, também em 2003, a Universidade do Estado da Bahia (Uneb) aprovou em seu Conselho Universitário a adoção das cotas, situação parecida ocorreu na Universidade de Brasília (UnB). De maneira singular, aos poucos as medidas de ações afirmativas nas IES passaram a se concretizar (SANTOS, 2012, p. 293).

Recentemente as universidades federais têm participado do processo de democratização do acesso ao ensino superior pela implantação do sistema de reserva de vagas através da Lei 12.711, de 29 de agosto de 2012.

Nessas instituições deverão ser reservadas: 50% (cinquenta por cento) das vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas; 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salários-mínimos (um salário-mínimo e meio) per capita; vagas para estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas; e vagas para pessoas com deficiência (BRASIL, 2012).

Santos (2012) salienta que “essa matéria tramitou no Legislativo por treze anos, sendo o primeiro Projeto de Lei (PL nº. 73\99)” (SANTOS, 2012, p. 290). Só então a lei foi aprovada, devido às contestações, o posicionamento do Judiciário quanto a sua constitucionalidade foi decisivo.

O Supremo Tribunal Federal concluiu pela constitucionalidade das políticas de ação afirmativa; da utilização dessas políticas na seleção para o ingresso no ensino superior, especialmente nas escolas públicas; do uso do critério étnico-racial por essas políticas; da autoidentificação como método de seleção; e da modalidade de reserva de vagas ou de estabelecimento de cotas. (SANTOS; RABELO, 2012, p. 326).

Muitas são as críticas de que a reserva de vagas é alvo. Um dos argumentos vem de Leite (2011, p. 25) que entende como uma política particularista, a qual, “lamentavelmente, acaba reforçando uma pretensa incapacidade desses indivíduos, posto que se baseia na utilização do desprestígio como critério específico” (LEITE, 2011, p. 29).

Já Carvalho e Gamboa (2014, p. 188) declaram que a ausência de estudos contribui para a manutenção das desigualdades no Brasil e que as contradições das políticas públicas podem permear as desigualdades, porque, segundo os autores, “são elementos que escondem os reais interesses sociais, políticos e econômicos que constituem a sociedade.” (CARVALHO; GAMBOA, 2014, p. 189).

Observa Leite (2012, p. 355) que a questão é estrutural, não conjuntural e que o governo cala-se quanto à permanência e ao mercado de trabalho para os que conseguirem concluir seu curso. A autora ainda destaca que a política pública é muito importante, mas que somente a garantia de concorrência mais igual para o acesso não é o suficiente.

Haas e Linhares (2012, p. 849), declaram que não basta que o Estado se abstenha de tratar desigualmente, mas é necessário que atue positivamente com a adoção de medidas concretas que reduzam a desigualdade.

Além disso, é preciso ampliar as vagas, “não basta estabelecer reservas no limitado estoque de vagas hoje oferecidas pelas IES públicas, é necessário, também, viabilizar a ampliação geral de vagas” (SANTOS, 2012, p. 307).

Apesar das críticas, há muitas defesas em favor das cotas, uma vez que pesquisadores já puderam comprovar que muitos argumentos contrários não se sustentam na realidade.

Pesquisas realizadas na Universidade do Estado do Rio de Janeiro em 2005 e 2006 demonstraram que alunos cotistas superaram as deficiências curriculares iniciais, acompanhando as matérias tão bem quanto os seus colegas que não se valeram do sistema de cotas e demonstraram a capacidade de superação dos que recebem estímulo especial para romper barreiras estruturais (BEZERRA; GURGEL, 2012, p. 106).

Quanto à evasão, detectaram que era maior entre não cotistas e afirmam que “ao incrementar-se o investimento no ensino de base, como forma de garantir a igualdade de condições dos alunos provenientes de escolas da rede pública, tal política tornar-se-á desnecessária.” (BEZERRA; GURGEL, 2012, p. 112-113).

Já Peron (2012, p. 332) aponta que “educação é um dos âmbitos em que os bons resultados das políticas públicas são colhidos em prazo médio e longo” e “um dos benefícios da Lei das Cotas é chamar atenção das elites e tomadores de decisão para o problema da deterioração gradual da qualidade do ensino público no Brasil” (PERON, 2012, p. 336).

Assim sendo, é importante lembrar que “integração entre diferentes grupos sociais no espaço educacional acarreta a aceitação da diversidade cultural, ou seja, a admissão da diferença, da dessemelhança, e a aceitação do outro” (HAAS; LINHARES, 2012, p. 844) e “por trás das lutas de uma escola para todos, se situam as lutas por uma sociedade de todos para todos.” (SANTOS, RABELO, 2012, p. 327).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho ocupou-se de trazer o tema da reserva de vagas nas instituições federais, juntamente com uma importante reflexão, questionando acerca do que é uma política pública e como o projeto político dominante molda essas políticas e aquilo que reflete diretamente em relação à realidade de cada cidadão.

Com base nisso, temáticas de extrema importância relacionadas especificamente ao ensino superior, Estado, governabilidade, às próprias políticas Públicas de viés educacional, bem como o Sistema de Cotas, foram elencadas e problematizadas no desenvolvimento e execução desta atividade, tratando-se de uma pesquisa qualitativa.

Relevante ressaltar, que dentro do Estado capitalista, a política educacional muitas vezes é pensada por grupos que visam à manutenção da ordem capitalista e do poder das elites, atendendo às concepções de estado e de governo liberais, nos quais todos os usuários de serviços na sociedade sejam transformados em clientes no mercado.

O argumento de que deve haver mais liberdade individual de escolha sobre a educação é distorcido no sentido de argumentar a favor da privatização da educação. Logo, se a educação deixa de ser universal e padronizada, tem-se muito mais desigualdade no acesso ao conhecimento ao invés de mais diversidade, que é o que se argumenta.

A educação, enquanto política social é moldada pela forma de Estado desejada pelo governo vigente no momento em que é criada assim como pela ordem social em que está inserida no contexto internacional, de forma a promover a manutenção ou a alteração das relações sociais, presentes na sociedade em que está inserida, a fim de atender aos interesses de um projeto político dominante.

Assim, urge que busquemos refletir sobre o planejamento das políticas públicas, sua contribuição efetiva para a democracia e o respeito aos direitos fundamentais e sociais.

Também, sobre a importância de estarmos atentos à ação ou ao posicionamento dos governos em cada área social, que deve levar em consideração as peculiaridades do Estado e do governo em que estejam sendo implementadas, bem como o nível de desenvolvimento econômico e social.

Em um país como o Brasil, no qual existe uma tamanha desigualdade social, o maior desafio é integrar o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social, sendo que a educação deve prestar-se ao combate às desigualdades sociais, bem como um curso universitário que passa a ser a maior oportunidade de mobilidade social.

O sistema de reserva de vagas nas instituições de ensino superiores públicas é o resultado do atendimento por parte do governo, da demanda por políticas públicas inclusivas e de redução das desigualdades sociais.

Nesse sentido, muitas são as críticas e de fato, a questão é estrutural e reflexo da precária educação de base. Entretanto, a Lei das Cotas por si só, já demonstra ter chamado a atenção do governo.

Destarte, por ser uma política pública muito recente, tratando-se especificamente de uma lei que será revisada num período de dez anos, polêmica e de forte impacto social, se faz de grande importância o seu estudo para desmistificar argumentos e mensurar a sua contribuição para a democratização do acesso ao ensino superior nas universidades federais e a sua relação com as demais políticas públicas.

Firmando-se como Política Pública que serve de instrumento de inclusão ao ensino superior de pessoas e de grupos pertencentes às minorias e que pretende criar uma situação de efetivação mais igualitária de oferta de educação. Assim, verifica-se que o sistema de reserva de vagas sofre influência direta da forma de Estado, o qual o implementou efetivamente.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Reforma do Estado e Políticas Educacionais:** Entre a Crise do Estado-Nação e a Emergência da Regulação Supracional. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v22n75/22n75a03.pdf>>. Acesso em: 17 de out. 2015.

BEZERRA, Teresa Olinda Caminha; GURGEL, Claudio Roberto Marques. A política pública de cotas em universidades, enquanto instrumento de inclusão social. **Revista Pensamento & Realidade**, v. 27, n. 2, p. 95-117, 2012. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/12650>>. Acesso em: 02 de ago. 2017.

BOBBIO, Norberto, 1909- **A era dos direitos** / Norberto Bobbio; tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. — Nova ed. — Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Lei Nº **12.711, de 29 de agosto de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 30 de agosto de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm>.

CARVALHO, Emanuel Manguiera; SÁNCHEZ GAMBOA, Silvio. O estado da arte da produção de conhecimento sobre as ações afirmativas nas universidades estaduais paulistas. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v.16, n.32, p. 169-190, jan./jul. 2014. Disponível em: <<https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/pedagogica/article/view/2728>>. Acesso em: 02 de ago. 2017.

FRANÇA, Robson Luiz de. **Educação e Trabalho:** políticas públicas e a formação para o trabalho. – Campinas, SP: Ed. Alínea, 2010.

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, 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 02 de ago. 2017.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. A Recepção do Instituto da Ação Afirmativa pelo Direito Constitucional Brasileiro. In: SANTOS, Sales Augusto dos (Org.). **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas.** Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2005. p. 47-82.

HAAS, Celia Maria; LINHARES, Milton. Políticas públicas de ações afirmativas para ingresso na educação superior se justificam no Brasil?. **Revista Brasileira Estudos Pedagógicos**, v.93, n.235, p. 836-863, dez. 2012. Disponível em: <<http://www.emaberto.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/418>>. Acesso em: 02 de ago. 2017.

HOFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais.** Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

LEITE, Janete Luzia. Política de cotas: emancipação ou amortecimento? **Revista de C. Humanas**, Viçosa, v. 12, n. 2, p. 342-356, jul./dez. 2012. Disponível em:<<http://www.cch.ufv.br/revista/pdfs/vol12/artigo4vol12-2.pdf>>. Acesso em: 02 de ago. 2017.

LEITE, Janete Luzia. Política de cotas no Brasil: política social? **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n.1, p. 23-31, jan./jun. 2011. Disponível em:<<http://www.redalyc.org/html/1796/179618775003/>>. Acesso em: 02 de ago. 2017.

NOGUEIRA, Cláudio Marques Martins; NOGUEIRA, Maria Alice. A sociologia da educação de Pierre Bourdieu: Limites e contribuições *Educação & Sociedade*, ano XXIII, n. 78, p. 23-24, abr. 2002. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n78/a03v2378.pdf>>. Acesso em: 05 de abr. 2019.

OLIVEIRA, Adão Francisco de. **POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS**: conceito e contextualização numa perspectiva didática. Disponível:<https://www.academia.edu/7364171/POL%C3%8DTICAS_P%C3%9ABLICAS_EDUCACIONAIS_conceito_e_contextualiza%C3%A7%C3%A3o_numa_perspectiva_did%C3%A1tica_1>. Acesso em: 28 de set. 2017.

PERON, Bruno. **Debates, propósitos e indagações sobre a Lei das Cotas**. *Revista de C. Humanas*, Viçosa, v. 12, n. 2, p. 329-341, jul./dez. 2012. Disponível em:<<http://www.cch.ufv.br/revista/pdfs/vol12/artigo3vol12-2.pdf>>. Acesso em: 02 de ago. 2017.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**.—Curitiba, PR: Ed. Intersaberes, 2013.

RUA, M. d. (1997). **Análise de Políticas Públicas**: Conceitos Básicos. Washignton, DC: Indes/BID. Texto digitado. Disponível em http://www.clebertoledo.com.br/blogs/gestaopublica/administracao/files/files/pol_publicaS_Gra%C3%A7aRUA.pdf

SANTOS, Adilson Pereira. **Itinerário das ações afirmativas no ensino superior público brasileiro**: dos ecos de Durban à Lei das Cotas. *Revista de C. Humanas*, Viçosa, v. 12, n. 2, p. 289-317, jul./dez. 2012. Disponível em:<<http://flacso.redelivre.org.br/files/2014/05/1132.pdf>>. Acesso em: 02 de ago. 2017.

SANTOS, Claudemy Correia dos; RABELO, Luciana Maria Guimarães. **Democratização do acesso ao ensino superior e justiça social**. *Revista de C. Humanas*, Viçosa, v. 12, n. 2, p. 318-328, jul./dez. 2012. Disponível em:<<http://www.cch.ufv.br/revista/pdfs/vol12/artigo2vol12-2.pdf>>. Acesso em: 02 de ago. 2017.

SARAVIA, E. **Introdução à teoria da política pública**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs.). *Políticas públicas*, Brasília: ENAP, v. 1, p. 21-42, 2006.

SOUZA, Celina et al. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 02 de ago. 2017.