

ENTRAM COTISTAS. SAEM FORMADOS?

A permanência e o êxito dos estudantes que ingressam pela reserva de vagas.

Maria Carolina Bello C. da Silva¹

Introdução

A partir dos anos 90, houve uma considerável expansão do ensino superior no Brasil. Esta expansão foi expressiva, mas não suficiente para alterar o fato de que, “na raiz do problema, persiste a realidade de uma pirâmide educacional profundamente perversa, que só permite que uma fração muito pequena de estudantes se aproxime efetivamente da educação superior” (NEVES et al., 2007). O modelo de expansão adotado desde a Reforma Universitária de 1968 (Lei nº 5.540/68) resultou em “uma grande elitização do perfil dos alunos, em especial nos cursos mais concorridos e nas instituições privadas, onde é muito pequena a presença de afrodescendentes e de pobres” (PINTO, 2004, p. 727).

A fim de minimizar essa dificuldade, foram realizadas, a partir de 2007, várias políticas de educação superior que visavam à democratização do acesso a esse nível de ensino. Destaca-se entre elas o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE/2007) que descreve uma série de programas: o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), as mudanças no Programa Universidade para Todos (PROUNI) e no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Para a educação profissional e tecnológica, nas ações para a educação, o PDE ressalta a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs). Esse documento traz especificamente para a educação superior “princípios que se complementam, dentre eles a expansão da oferta de vagas, garantia da qualidade, promoção da inclusão social e fortalecimento econômico, seja como formadora de recursos humanos altamente qualificados, seja na produção científico-tecnológica” (VELOSO et al., 2014, p. 122).

A democratização e a universalização do ensino superior devem estar aliadas a políticas de inclusão e de manutenção do estudante nas instituições. Alguns grupos social e historicamente desfavorecidos fazem um grande esforço para ingressar e permanecer nelas. É o caso, muitas vezes, do estudante de determinados grupos étnicos pouco representados e do egresso da escola pública, cuja formação, no ciclo básico, não lhe permite concorrer em condições de igualdade nos exames de seleção com os alunos advindos da escola privada. Em 2014, apenas 4,9% dos jovens que se encontravam

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal de Pernambuco.

entre os 20% de menor renda tinham acesso à graduação. Já entre os jovens que pertenciam ao grupo dos 20% mais ricos da população, esse percentual era de 53,6%².

Os institutos federais vêm buscando reverter essa lógica ampliando cada vez mais a oferta de vagas em cursos de graduação e pós-graduação, implementando políticas de acesso, permanência e êxito como as do Instituto Federal de Pernambuco (IFPE), por exemplo. Segundo Zago (2006, p.228) citada em Carmo et al. (2014), para esses alunos não basta o acesso, é preciso uma política de permanência que envolva moradia, transporte, alimentação e saúde. Sem uma política que favoreça a permanência e o êxito destes estudantes, as ações previstas na Lei 12.711/2012 não alterarão o cenário social de exclusão de determinados grupos da população.

Ainda que não previstas no texto da lei de cotas – como é comumente chamada a Lei 12.711/2012 – as ações institucionais de permanência e êxito dos cotistas são fundamentais para a garantia da correção da desigualdade social historicamente construída no país.

Ações afirmativas

Desde 2002, instituições públicas de ensino superior vinham adotando medidas a fim de favorecer o ingresso dos estudantes dos grupos menos privilegiados da população. Experiências como as da UERJ e da UnB trouxeram à tona as discussões em torno da reserva de vagas.

A reserva de vagas em instituições públicas ou privadas para determinados segmentos sociais é considerada uma forma de “ação afirmativa”: algo para reverter o racismo histórico contra determinadas classes étnicas. As políticas de ação afirmativa na educação superior são políticas focais no âmbito das políticas públicas.

As ações afirmativas podem ser classificadas, segundo Lowi (1964), como uma política redistributiva, pois imprime outra configuração à distribuição de benefícios ao concedê-los a um grupo específico e retirá-los de outro grupo também específico.

As ações afirmativas podem ser entendidas como:

[...] políticas compensatórias adotadas para aliviar e remediar as condições resultantes de um passado discriminatório; cumprem uma finalidade pública decisiva para o projeto democrático, que é a de assegurar a diversidade e a pluralidade social. [...] através delas transita-se da igualdade formal para a igualdade material e substantiva (PIOVESAN, 2005, p. 40).

Tais ações não significam a implementação ou o incremento de políticas de discriminação positiva, tendo por objetivo central revistar o conteúdo sociológico e jurídico, vislumbrando colocá-lo

² Dados do Censo da Educação Superior 2016.

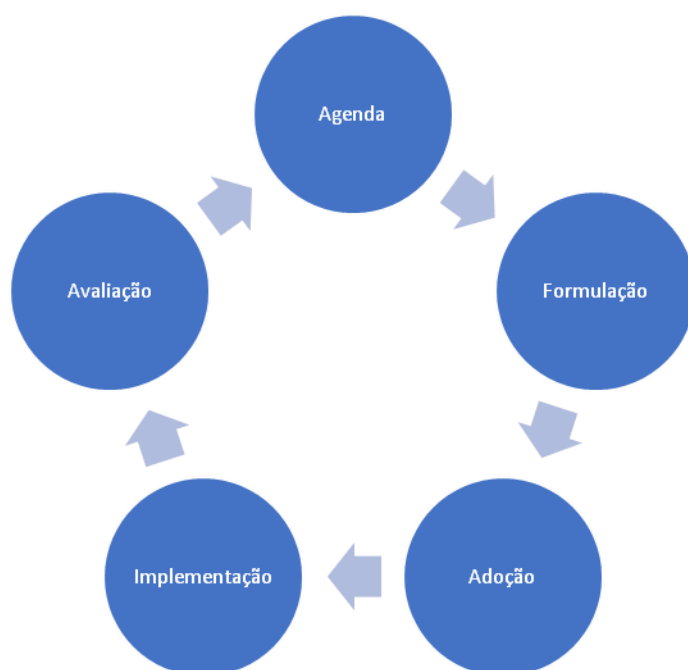
num patamar de aplicabilidade real. Ação afirmativa é um gênero do qual a política de cotas faz parte, sendo também uma política de inclusão com o objetivo final de fortalecer a democracia.

Para Azevedo (1997, p. 61-63), uma política pública pode nascer a partir “[...] de uma questão que se torna socialmente problematizada. A partir de um problema que passa a ser discutido amplamente pela sociedade, exigindo atuação do Estado”.

O ciclo das políticas públicas

A formulação de uma política pública, segundo Kingdom (1996), é um conjunto de processos que incluem, pelo menos, o estabelecimento de uma agenda, a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas, a escolha das alternativas e a implementação da decisão. O autor chama a atenção para o detalhe de que o fato de um tema ter entrado na agenda governamental não implica necessariamente que vá fazer parte da agenda de decisões.

Figura 1. Ciclo das políticas públicas



A **agenda**, segundo ele, é “a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais quanto das pessoas de fora do governo, mas estreitamente associados ao governo” (KINGDOM, 1996, p.222). Um tema pode estar na agenda em um momento e não estar em outro. A mudança da agenda resulta de três fluxos: fluxo dos problemas, das políticas públicas e da política.

Uma situação passa a ser vista como um problema quando se acredita que algo sobre ela deve ser feito. Além disto, indicadores, feedbacks de programas existentes ou eventos-foco podem despertar o interesse dos formuladores de políticas públicas para uma determinada situação social.

Desta forma, tal situação passará a ser tratada como um problema e entrará na agenda.

Há muitas ideias boas para problemas que ainda não existem ou não foram vistos como tal. São alternativas construídas pela comunidade política ainda sem relação a um problema específico que podem influenciar no estabelecimento da agenda. Um tema entra na agenda também em decorrência da própria política: na base da negociação e da barganha entre os participantes visíveis (presidente, membros do Congresso, mídia) e invisíveis (acadêmicos, consultores, burocratas), chega-se a um consenso a respeito da formação da agenda.

Após o problema entrar na agenda governamental, passa-se à **formulação da política**, ou seja, o momento no qual dialogam as intenções e as ações a fim de se construir a proposta final. A formulação de uma política pública significa considerar alguns aspectos como:

[...] quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente (TEIXEIRA, 2002, p. 2)

Etzioni (1967) considera três concepções de formulação de decisões cada qual com pressuposições que dão pesos diferentes à escolha consciente dos deliberadores. Os modelos racionalistas, a abordagem incrementalista e, por fim, o *mixed scanning*. Sobre os dois primeiros, Lindblom (2009) também apresenta suas contribuições: ao primeiro modelo atribui-lhe o nome de *método racional-compreensivo ou raiz* por considerar que “a decisão deve ser iniciada cada vez de novo a partir dos fundamentos”; a segunda abordagem Lindblom chamou de *métodos das sucessivas comparações ou ramescência* – por admitir que “a decisão deve ser construída continuamente a partir da situação presente, passo a passo, e em pequenas etapas”.

Os modelos racionalistas, apesar de serem “concepções amplamente aceitas a respeito de como as decisões são tomadas e de como deveriam sê-lo” (ETIZIONI, 1967), sofrem críticas devido à utopia que envolve um processo de formulação baseado em situações ótimas – correspondência entre meios e fins, impossibilidade de crenças e preferências contraditórias, tomador de decisão com alto grau de controle sobre a situação objeto de deliberação – muitas das quais não se dão durante o seu percurso. Este tipo de modelo é rejeitado por ser ao mesmo tempo irrealista e indesejável.

A abordagem incrementalista ou ramescência considera a limitação cognitiva dos tomadores de decisão e adapta as estratégias de decisão a isto, reduz o raio de ação e o custo de coleta e computação da informação. Trata-se de um processo de comparação de alternativas a fim de identificar aquela que difere do cenário vigente; há um contínuo ajustamento do problema, o que o torna mais administrável; não há uma busca por uma solução inalcançável, mas sim uma ação remediadora de problemas. É o processo típico de formulação de sociedades pluralistas:

Acredita-se que o "ajuste mútuo" entre os grupos de interesse ofereça uma medida de coordenação das decisões entre os muitos tomadores de decisão e, com efeito, contrabalance, em nível societário, as inadequações do tomador individual de decisão incremental e a incapacidade da sociedade de decidir efetivamente a partir de um governo central (ETIZIONI, 1967).

O *mixed scanning* ou método da sondagem mista, como o próprio nome sugere, combina elementos das duas abordagens anteriores: procedimento particular de coleta de informações, estratégia de recursos e diretrizes para a relação entre ambos. Além disso, nesta abordagem, as decisões fundamentais omitem os detalhes e as especificações a fim de se obter uma visão geral do problema e as decisões incrementais são tomadas apenas a partir de contextos estipulados pelas decisões fundamentais.

Com as alternativas avaliadas, na terceira fase se define qual será o curso de ação adotado. São definidos os recursos e o prazo temporal da ação da política. Lowi (1964), através da máxima a “política pública faz a política”, classificou as políticas públicas em distributivas, regulatórias e redistributivas. Cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas.

A **implementação** é a fase em que são produzidos os resultados concretos da política pública; é o processo através do qual políticas são traduzidas em ações. A implementação pode se dar a partir de dois modelos antagônicos: *top-down* – perspectiva em que a decisão política é autoritária, em um nível central e a *bottom-up* - abordagem que leva em consideração a complexidade do processo de implementação.

O estágio final do ciclo das políticas públicas é o da **avaliação**. Neste momento, buscam-se respostas para questões como: “o programa funcionou?” “O problema foi resolvido?”. A avaliação é o elemento central de *accountability*. Faria (2005) afirma que a avaliação tem sido classificada em função de sua temporalidade (antes ou depois da implementação da política ou programa), da posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa ou participativa) e da natureza do objeto avaliado (contexto, insumos, processos e resultados).

A Lei de Cotas

O precursor da Lei de Cotas é o Projeto de Lei nº 73/1999 da deputada Nice Lobão³. O documento propunha a reserva de 50% das vagas para os estudantes oriundos de escolas públicas baseados em seu coeficiente de rendimento (CR) como alternativa ao vestibular. Em 29 de agosto de 2012, a presidente brasileira Dilma Rousseff sancionou o Projeto de Lei Nº 73 depois que ele tramitou

³ LOBÃO, Nice. Relator: Deputado Carlos Abicalil. Projeto de Lei Nº 73, de 1.999. Câmara dos Deputados, Brasília D.F. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/330424.pdf>> . Acesso em: 22 abr. 2018.

por mais de 13 anos com a alteração do artigo que tratava do ingresso através do CR propondo que isso se daria através do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)⁴.

No ensino superior brasileiro, até a aprovação da lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que uniformizou a medida nas instituições federais de ensino superior, havia diversos modelos de cotas (raciais, étnicas, socioeconômicas e cotas para egressos da escola pública). Regulamentada pelo Decreto nº 7.824/2012, essa lei propõe 25% das vagas para estudantes oriundos da rede pública com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo, 25% para candidatos que estudaram integralmente no ensino médio e que possuem renda igual ou superior a 1,5 salário mínimo e, ainda, um percentual para pretos, pardos e indígenas, conforme o último Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na região.

Como garantir a permanência e o êxito dos cotistas?

Para esta questão não há resposta no texto da Lei. O Ministério da Educação se manifestou a respeito disto em sua página oficial⁵, na seção de perguntas frequentes: “A política de assistência estudantil será reforçada. No orçamento de 2013 já está previsto um aumento para o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes). Serão investidos pelo menos R\$ 600 milhões em assistência estudantil em 2013. O MEC está articulando com os reitores a política de acolhimento dos alunos cotistas, que também gira em torno da política de tutoria e nivelamento.”

Seguindo o modelo Top-Down de implementação, estabeleceu-se que ao Ministério da Educação, à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República e à Fundação Nacional do Índio ficou determinado o acompanhamento do cumprimento da Lei, ou seja, a garantia de sua implementação conforme a norma.

Nada se fala a respeito de ações de permanência e êxito o que poderia provocar falha nos resultados finais do decreto. De nada valerá promover seu acesso ao ensino superior se a estas pessoas não lhes forem oferecidas condições de concluir seus cursos.

De acordo com dados do INEP, apenas garantir o acesso de negros, pardos, indígenas e pobres ao ensino superior não vem sendo suficiente na promoção da igualdade social no Brasil. A taxa líquida de escolarização na graduação (TLE) considera o percentual da população que está dentro da idade de referência, mas já concluiu o nível de ensino em questão (INEP, 2016). Em 2014, a TLE dos estudantes que se declararam brancos era de 30,6%, a de amarelos, 44,3% enquanto a de pardos era de 14,2%, a

⁴ PRESIDÊNCIA da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Nº 12.711, de 29/08/2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12711.htm>. Acesso em: 22/04/2018.

⁵ Disponível em <http://portal.mec.gov.br/cotas/perguntas-frequentes.html>. Acesso em 21 abr. 2018.

de pretos, 13,3% e a de indígenas, 2,2%⁵ - justamente os grupos sociais que podem se enquadrar como beneficiários das políticas de cotas na educação.

Diante deste cenário, cabe avaliar se a política cumpre seu papel no sentido de diminuir a desigualdade social. Ainda que o previsto em seu conteúdo seja apenas a garantia do acesso ao ensino superior a determinados grupos sociais, parece incoerente crer que isto seja suficiente para a mudança da realidade em que se vive.

Referências

- AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação como Política Pública**. Campinas: Autores Associados, 1997.
- BRASIL. Inep. MEC. **Censo da Educação Superior 2016: Notas Estatísticas**. Brasília: Mec, 2017.
- Disponível em: <
http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2016/notas_sobre_o_censo_da_educacao_superior_2016.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2018.
- _____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014- 2016**. – Brasília, DF : Inep, 2016. 590 p.: il.
- _____. **Resumo técnico: Censo da educação superior 2014**. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016. 55 p. : il.
- CARMO, Erinaldo Ferreira; CHAGAS, José Aécio Silva; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; ROCHA, Enivaldo Carvalho. **Políticas públicas de democratização do acesso ao ensino superior e estrutura básica de formação no ensino médio regular**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília, v. 95, n. 240, p. 304 – 327, maio/ago 2014.
- Disponível em: <http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/viewFile/309/300>. Acesso em: 21 abr. 2018.
- ETZIONI, A. Mixed-Scanning: Uma Terceira Abordagem em Tomada de Decisão. Public Administration Review. V. 27, n. 5, pp. 385-392, 1967. Tradução do Prof. Francisco G. Heidemann (NAPPO/CPGA/UFSC KINGDON, J. W. Agendas, alternativas and public policies. 2. ed. Ann Arbor, : University of Michigan, 2003.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.20, n.59, p.97-109, out. 2005. Disponível em:<
<http://www.scielo.br/pdf/%0D/rbcsoc/v20n59/a07v2059.pdf>> Acesso em: 26 abr. 2018.
- LOWI, T. (1964). American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*, 16(4), 677-715.

⁵ Dados da Pnad/IBGE expostos no Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014 – 2016.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta; RAIZER, Leandro; FACHINETTO, Rochelle Fellini. **Educação superior para todos? Acesso, expansão e equidade: novos desafios para a política educacional.** Sociologias, Porto Alegre, v. 9, n. 17, p. 124-157, jan.-jun.

2007.<[http://www.ces.uc.pt/lab2004/inscricao/pdfs/painel44/ClarissaNeves.](http://www.ces.uc.pt/lab2004/inscricao/pdfs/painel44/ClarissaNeves.pdf)

pdf>. Acesso em: 22 abr. 2018.

PIOVESAN, Flavia. **Ações Afirmativas na perspectiva dos Direitos Humanos.** In: SILVA, Petrolina Beatriz Gonçalves e; SILVÉRIO, Valter Roberto. Educação e Ações Afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005, p. 35-46.

PINTO, J. M. de R. **O acesso à educação superior no Brasil.** **Educação e Sociedade**, Campinas (SP), v. 25, n. 88 – Especial, p. 727-756, out., 2004. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 21 abr. 2018

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf Acesso em: 26 abr. 2018.

VELOSO, Tereza Christina Mertens Aguiar; NOGUEIRA, Patrícia Simone; LUZ, Jackeline Nascimento Noronha da. Políticas públicas de acesso na educação superior: uma análise a partir dos indicadores da realidade. In: SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS/BR, 22., 2014, Natal. **Anais do XXII Seminário Nacional Universitas/Br.** Natal: Ufrn, 2014. p. 1052 - 1070. Disponível em: <http://universitas.ce.ufrn.br/ANAIS_DO_XXII_SEMINARIO_NACIONAL_UNIVERSITAS.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2018.

WINTER. S. C. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, G & PIERRE, J. (orgs.) Administração pública: coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

ZAGO, Nadir. **Do acesso à permanência no ensino superior:** percursos de estudantes universitários de camadas populares. Revista Brasileira de Educação, Campinas, v. 11, n. 32, p. 226-237, mai.-ago. 2006.