



A TOMADA DE DECISÃO NA POLÍTICA DE COTAS NO BRASIL: OBSTÁCULOS E LACUNAS

DECISION MAKING ON QUOTA POLICY IN BRAZIL: OBSTACLES AND GAPS

Amanda de Moraes Silva¹

Daiana Ferreira de Almeida²

RESUMO

O presente artigo busca analisar a Lei 12.711/2012, a chamada “Lei de Cotas”, como política pública educacional, sob a perspectiva da tomada de decisão como etapa do ciclo de políticas públicas. Situa-se a discussão acerca do ciclo de políticas públicas e do lugar em que se posiciona a tomada de decisão nesse processo, pensando especialmente na deliberação para efetivação de direitos sociais, e do direito à educação. Parte-se para o caso da Lei de Cotas, como uma estratégia de efetivação do direito à educação, em seu acesso e permanência, obstáculos e lacunas em sua execução. Por fim, parte-se para as considerações acerca das ausências e problemas, dos avanços e das melhorias quanto à efetividade desse direito. Através da pesquisa documental pelo levantamento bibliográfico acerca da produção sobre tomada de decisão no ciclo de políticas públicas, a política de cotas e a legislação pertinente aos direitos sociais, chega-se à conclusão que ela é uma política que demanda interesse público, mas acima de tudo um engajamento político de todos os atores envolvidos para que a educação seja uma ferramenta de combate à perpetuação da desigualdade.

Palavras-chave: Educação; Políticas de cotas; Políticas públicas; Tomada de decisão; Universidade.

ABSTRACT

This article seeks to analyze Law nº 12.711/2012, the so-called “Quotas Law”, as a public educational policy, from the perspective of decision-making as a stage in the

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, Mestranda e bolsista FACEPE no Programa de pós-graduação em Direitos Humanos da Universidade Federal de Pernambuco e pós-graduanda em Gênero, Desenvolvimento e Políticas Públicas: Práticas Educacionais pela Fundação Joaquim Nabuco. E-mail: amanda.moraiss@ufpe.br

² Assistente Social formada pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestranda e bolsista FACEPE no Programa de pós-graduação em Direitos Humanos da Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: daiana.almeida@ufpe.br.

public policy cycle. It discusses the public policy cycle and the place where decision-making is positioned in this process, thinking in particular about deliberation for the realization of social rights, and the right to education. We move on to the case of the Quotas Law, as a strategy for realizing the right to education, in terms of access and permanence, obstacles and gaps in its implementation. Finally, we turn to considerations about absences and problems, progress and improvements in the effectiveness of this right. Through documentary research by means of a bibliographical survey on decision-making in the public policy cycle, the quota policy and legislation on social rights, we come to the conclusion that it is a policy that demands public interest, but above all a political commitment from all the actors involved so that education can be a tool to combat the perpetuation of inequality.

Keywords: Education; Decision making; Public policies; Quota policies; Universities.

1. INTRODUÇÃO

A desigualdade social tem sido tema alvo de grandes debates no âmbito público nacional e internacional. Evitando considerá-la uma entidade abstrata afastada da vivência e da influência de elementos do cotidiano em sua manutenção, pode-se pensar na desigualdade social a partir de diversos fatores causadores, isto é, a partir de diversos pontos de vista e contextos pelos quais ela é percebida - a desigualdade econômica, a desigualdade de gênero e a desigualdade racial são exemplos que, frequentemente, se cruzam. A relação entre causa e efeito, neste caso, presume também uma série de ações, omissões, abstenções e lacunas na dinâmica de diversos atores e instituições que contribuem para a manutenção de um status de desigualdade patente e, aparentemente, inflexível.

Essa inflexibilidade, no entanto, é questionada por grupos e pessoas cujo poder de agir também é imobilizado pela desigualdade que os afeta. Não basta, portanto, o movimento de questionamento para que essas relações desiguais deixem de aparecer, tampouco é suficiente a fundamentação e a validação da origem dessas desigualdades. O direito, em contrapartida, em sua abstração e efetivação tem sido considerado um instrumento de combate às condições que provocam a desumanização da pessoa, esta considerada já como sujeito de direitos. O papel de sujeito de direitos, sob essa ótica, é categoria fundamental para pensarmos não



apenas em como resolver as iniquidades da sociedade, e em especial da sociedade brasileira, mas também em quem serão aquelas pessoas a tomarem a responsabilidade para tal ação.

Tomando, então, como parâmetro o Direito - e os direitos - como um dos instrumentos para sanar desigualdades, temos hoje no Brasil sua pedra angular: A Constituição Federal de 1988, também reconhecida como Constituição Cidadã. Essa nomenclatura se deu em razão de fundamentar o Estado Democrático de Direito na cidadania e na dignidade da pessoa humana de forma a protegê-las pelo estabelecimento expresso de direitos e garantias fundamentais, consagrando os direitos civis e políticos e os direitos sociais, culturais e econômicos. Essa previsão teria sido considerada um marco, posto que pouco menos de duzentos anos antes, com a Constituição brasileira de 1824, havia-se uma restrição àquelas pessoas que podiam usufruir do título de cidadão e dos direitos que acompanhavam esse status de cidadania, tal como as mulheres e as pessoas escravizadas, negras e indígenas (Machado-Costa, 2022, p. 746).

As diferentes acepções de igualdade, para além de sua forma principiológica, foram também pensadas especialmente por Paulo Freire, quando se tratava de afirmar a educação no seu potencial pedagógico antiautoritário, não apenas quando se diz que “ninguém é superior a ninguém” (Kohan, 2019, p. 5), mas também quando afirma que a diferença é essencial para a igualdade, sendo ela a sua condição política. Kohan (2019, p. 6-7) afirma que essa dimensão política, no que tange à função e à prática educacional, vincula-se notadamente no âmbito da escola pública, haja vista que pode ser habitada qualquer um, podendo ela ser um ambiente em que as desigualdades são suspensas e interrompidas. Por isso, afirma que uma escola não é verdadeiramente pública quando impõe exigências que desigualam os iguais, ou mesmo quando uma parte de seus estudantes podem mais que outros em termos das relações pedagógicas estabelecidas, em razão de quaisquer normativas ou padrões sociais.

Em 2012, foi promulgada a Lei nº 12.711, também conhecida como a "Lei de Cotas", após demandas de mobilizações do movimento negro, com o fim de criar uma ação afirmativa em escala nacional como ferramenta de superação de



desigualdades de classe e raça no acesso à educação em instituições de ensino superior e educação profissional da Rede Federal, sendo alterada em 2016, para também incluir as pessoas com deficiência nessa reserva de vagas (Machado- Costa, 2022, p. 746). Assim, para além de uma medida anti-capacitista de justiça racial, étnica e de classe, a reserva de cotas é vista como uma política pública de promoção da igualdade por meio do acesso à educação.

O presente artigo busca, então, analisar a política pública educacional da Lei 12.711/2012, a chamada “Lei de Cotas”, sob a perspectiva da tomada de decisão como etapa do ciclo de políticas públicas, e analisar os possíveis fatores - e suas possíveis mudanças - que influenciaram a criação dessa política e a manutenção dela durante mais de dez anos de vigência para instituições de todo o Brasil. Em primeiro lugar, situa-se a discussão acerca do ciclo de políticas públicas e do lugar em que se posiciona a tomada de decisão nesse processo, pensando especialmente na deliberação para efetivação de direitos sociais, e mais especificamente do direito à educação. Em segundo lugar, parte-se para o caso da Lei de Cotas, considerando-a como uma estratégia de efetivação do direito à educação, seja em seu acesso, seja na permanência do usufruto desse direito ao longo dos anos de vigência da lei, bem como nos obstáculos e lacunas em sua execução. Por fim, parte-se para as considerações finais acerca das ausências e problemas, realizando uma análise geral dos avanços e das melhorias a serem efetivadas no que se refere à oportunidade de acesso e de permanência

2. A TOMADA DE DECISÃO NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas são um conjunto, ou um fluxo, de decisões com o objetivo de manter o equilíbrio social ou modificar a realidade com a introdução de certos desequilíbrios (Saravia, 2006, p. 28). Em sentido reverso, essas decisões são também condicionadas e influenciadas pelo próprio tecido social e pelas reações e transformações que elas mesmas provocam. Nesse sentido, não há de se falar de políticas públicas como uma via de mão única, em que certos atores permanecem em uma posição passiva de recepção dessas medidas, enquanto instituições e figuras

governamentais são aquelas que trazem ao público essas estratégias. Por isso, considera-se ainda as ideias, as visões que afetam a decisão de determinada política pública - elementos esses que permitem um entendimento dos valores que a sociedade tem sobre temáticas que a atingem diretamente, tal como são as políticas públicas de educação.

Tomando como base o ciclo de políticas públicas seguido por Leonardo Secchi e por Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014), que consideram a tomada de decisão como etapa incluída no ciclo de políticas públicas, sabe-se que esse processo varia entre os decisores e os contextos nos quais eles operam, a exemplo de arranjos constitucionais e administrativos do Estado, bem como o sistema de valores, seu histórico e o conhecimento de cada ator (Secchi, 2014, p. 78).

Em razão disso, é importante ponderar que o processo de política pública não possui uma racionalidade fixa e patente. Embora sua finalidade última seja a consolidação da democracia, da justiça social, do aumento da felicidade das pessoas (Saravia, 2006, p. 29) - o que pode ser resumido, para fins de simplificação, ao melhoramento da sociedade -, elas englobam processos complexos de decisão de ação ou de omissão, de prevenção ou de correção, de problemas e fenômenos que prejudicam a qualidade de vida de indivíduos, grupos e comunidades. Isto é dizer que a definição de alocação de recursos necessários para o alcance de objetivos estabelecidos em uma política pública não segue, de óbvio, uma lógica de maior racionalidade, posto que os atores que participam desse processo guiam suas ações por fatores outros que o puro pensamento racional. Não há, assim, conforme autores como Saravia (2006, p. 29), Tabak e Amaral (2018, p. 474) afirmam, uma relação necessária entre racionalidade e maximização do bem-estar social.

A tomada de decisão, nesse sentido, é feita por indivíduos, formuladores de políticas públicas que, embora considere o bem-estar social, também são humanos e que tomam decisões que maximizam sua utilidade, considerando seus próprios interesses, motivações e vieses (Tabak; Amaral, 2018, p. 474). A partir desses parâmetros, definem-se as ações implementadas ou omissões cometidas para que tomadores de decisão escolham um caminho a ser seguido, momento esse que

consiste no fortalecimento da formulação de alternativas, articulações e conflitos, já que tem influência direta das arenas de poder.

Em razão desse conteúdo político, gestores públicos têm uma percepção restrita da tomada de decisão, atribuindo-a ao âmbito exclusivo da alta administração, incluindo seus agentes eleitos, e ao debate limitado a considerações políticas, ao lugar de seu teor técnico (Wun et al., 2012, p. 78). Não é errado afirmar que as decisões de um curso de ação no planejamento de uma política pública carrega consigo essa característica, no entanto, pensando mais à frente em seu processo - ou seja, na sua implementação, avaliação e extinção -, procurar maior eficácia de uma política exige também um conhecimento técnico e profissional talvez ainda mais forte do que o político.

Gestores públicos se envolvem na tomada de decisão por diversas formas, sejam leis, orientações regulamentares ou mesmo medidas processuais que envolvem, elas mesmas, seus próprios atores e órgãos decisores. Por esse motivo, a decisão a ser tomada também pode se configurar como mais um ato protocolar de confirmação de outras soluções encontradas por terceiros - analistas, especialistas, consultores, lobistas (Wun et al., 2012, p. 79). Essa contingência de contextos de decisão implica pensar, então, no objetivo primeiro dessa etapa: o de melhoramento social.

Pensar no avanço das condições de vida de cada cidadão que convive com o problema alvo da política pública a ser implantado mobiliza sacrifícios e recursos que variam em relação ao resultado ou à mudança social que se pretende obter com cada política. Enxergar uma situação como problema, no entanto, requer não apenas a consideração de ideias, valores e interesses pessoais - como enxergam teóricos como Paul Sabatier e Jenkins-Smith, que desenvolveram o modelo de "coalizões de defesa" - mas também uma percepção das necessidades sociais que habitam cada realidade e uma atenta daqueles que os comunicam (Reymão; Caçapietra, 2018, p. 554). Nesse sentido, pode-se entender o direcionamento de políticas públicas a problemas sociais que trazem à luz a inefetividade de direitos, por exemplo, como políticas direcionadas a questões que buscam soluções (Secchi, 2012, p. 40).



Chegar a um denominador comum entre os interesses dos atores envolvidos no processo de elaboração da política pública e as necessidades sociais descarta, por si, a ideia de que a tomada de decisão de um gestor público se baseia puramente na racionalidade da sua ação ou omissão. Em razão desse reconhecimento, descarta-se a validade de modelos de racionalidade - em que esse processo decisório segue passos sequenciais ou um padrão ideal - para a análise desse processo (Secchi, 2012, p. 42). Em seu lugar, presume-se que a tomada de decisão é realizada com base em informações conhecidas limitadas à experiência e memória daqueles que tomam as decisões.

Conforme Jorge Vianna Monteiro (2006, p. 269-270), as chamadas “ciências da decisão” costumam distinguir dois contextos amplos em que processam as decisões: 1) O contexto de oportunidade, em que uma política pública é estabelecida de maneira “voluntária” pelo empreendedor da política pública em razão de diversos fatores como a clareza do problema a ser resolvido e flexibilidade de cronograma de efetivação da política devido à reduzida pressão de grupos de interesse, condições essas que podem ocorrer em processos decisórios cíclicos ou na definição de uma política mais ampla; 2) O contexto de conjuntura de crise, em que políticas são adotadas mais pela provocação de diversos atores do que pela atitude “voluntária” de gestores de política, acarretando um ofuscamento na definição dos contornos do problema sobre o qual a política deverá atuar - logo, afetando a percepção das alternativas a serem tomadas -, bem como um crescimento de pressões internas e externas ao setor de organização da política.

No entanto, tais situações se posicionam em extremos opostos, considerando o cotidiano do tomador de decisão, definindo espectros de oportunidade e de crise em cada caso. Essa diferença também se dá ao tipo de política a ser decidida, por exemplo difere-se a atitude decisória em uma política rotineira, como de políticas fiscal e orçamentária, nas quais ações podem ser mais formalmente planejadas e tornarem-se mais conhecidas no processo decisório de uma em uma política pública, cuja complexidade requer soluções novas e fora do padrão habitualmente tomado (Monteiro, 2006, p. 271). Nesses processos, torna-se difícil apreender o momento em que um gestor público ou tomador de decisão sente que



uma medida deve ser tomada para tratar de algum problema social. Em outras palavras, confere-se mais complexidade a como se dá a formação de agenda de uma política pública.

O reconhecimento da necessidade de formação de agenda frente a determinada situação pública ou de tomada de decisão em relação a uma estratégia de ação ou de omissão, portanto, recebe influências outras além da própria capacidade do policy-maker de rastrear uma situação que demanda uma política pública. Grupos de interesse, órgãos de opinião pública, mídias sociais, a classe política, governos internacionais formam, nesse sentido, também uma classe política atuante no reconhecimento do processo decisório, seja por atuação própria, seja por comunicação por canais coletivos (Monteiro, 2006, 275). O rastreamento envolve ainda a construção de uma base de dados estratégicos de aspectos significativos de grupos internos e externos à organização da política, como sobre condições políticas, organizacionais, sobre a conjuntura interna, externa e condições empresariais, que dão suporte à identificação do problema de política - de suas causas e efeitos - para a elaboração de soluções. Esse momento do processo decisório concentra grande parte do tempo, dos recursos materiais e humanos, alternando-se entre busca de políticas já disponíveis - postas em prática em situações análogas -, espera de propostas e busca ativa de soluções, demandando certa visão do desenho da política e, portanto, uma capacidade de inovação.

Para esse momento final do processo de escolha, as soluções estão sujeitas às barganhas políticas e à autorização, a qual se dá frequentemente, por exemplo, pela tramitação legislativa como contrapartida formal - ou mesmo simbólica - que confere transparência à política pública para a sociedade e para os empreendedores de políticas públicas, como reflexo de um governo representativo e não-autoritário. Essa sensibilidade às aspirações da coletividade no âmago do âmbito decisório que caracterizam um regime democrático concede importância aos papéis que o Judiciário e os representantes do Legislativo exercem, bem como representantes de classe e de organizações civis, como sindicatos e conselhos. Por esse motivo, o engajamento e o conhecimento do corpo decisor sobre as pautas as quais se decide, para além de afastar um processo decisório hiper vulnerável a vieses

e heurísticas que levam a erros, afetam especialmente agendas que atingem realidades que se encontram distantes da experiência desses decisores.

2.1 A efetivação de direitos sociais: uma questão de decisão?

Levando em conta a complexidade de fatores que convergem para a tomada de decisões em um processo de construção de uma política pública, a depender do nível de transparência permitido pelas pessoas que administram esse ciclo, bem como da experiência em análise de políticas públicas que gestores ou funcionários do governo têm nessa fase, procura-se retomar ao referido objetivo que essa medida tem: a de melhorar a vida em sociedade.

A trajetória dos estudos de políticas públicas no Brasil iniciou-se como uma subárea da ciência política nos Estados Unidos e adaptam-se pela identificação de semelhanças e diferenças em relação ao contexto brasileiro (Brasil; Capella, 2016, p. 77). Apesar disso, um ponto em comum ao se tratar de políticas públicas, ou da análise de políticas públicas, é a noção primeira de que, para que as provisões sociais executadas por órgãos e instituições sejam consideradas como públicas, elas devem ser geridas e legisladas pelo Estado, ou deve haver um mandato do próprio governo para que entes privados forneçam o serviço (Pinheiro Junior, 2014, p. 1). Em razão disso, pensar no histórico de políticas públicas e, especialmente, nas primeiras políticas promovidas é considerar o momento em que o Estado assumiu mais patentemente o papel de promoção de políticas públicas sociais - quais sejam, aquelas que são formuladas conforme sua responsabilidade de proteção social e de redistribuição de benefícios sociais, visando ao combate das desigualdades (Pinheiro Junior, 2014, p. 6).

Parte-se, então, da consolidação do Brasil em uma estrutura de Estado Social, ou Welfare State, no ano de 1930, como aquela que buscava sustentar reformas demandadas pela população, fortalecendo a capacidade administrativa do Estado para prover serviços sociais e garantir direitos de cidadania para a população (Pinheiro Junior, 2014, p. 5). A partir da década de 1930, com a implantação do Estado Nacional-Desenvolvimentista, o modelo urbano industrial começa a tomar lugar do

modelo agrário, acreditando-se, àquela época, viver um momento de subdesenvolvimento em processo de transformação, momento esse em que se começam a desenvolver algumas primeiras políticas sociais e públicas no Brasil, por exemplo, a aplicação de recursos da previdência sobre programas habitacionais (Farah, 2016). À época, a própria formação de uma burocracia técnica na formação de quadros capazes de formular e implementar políticas, buscando o subsídio das tomadas de decisão em diversos setores de atuação estatal. No entanto, a criação dessa base técnica se concentrava em metodologias de base racionalista para esse processo de decisão, apesar de não serem as únicas nos diferentes setores de intervenção estatal.

No governo ditatorial civil-militar, a partir do golpe de 1964, a administração suprimiu os direitos civis e políticos, ao passo que aprofundou a estrutura burocrática de formação de políticas, para a legitimação do seu próprio autoritarismo. Apesar disso, saídas ao próprio autoritarismo puderam ser vistas na burocratização e criação de instituições de apoio governamental, como o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, que passou a contribuir com análises diversificadas de variados setores, como a área social (Farah, 2016). Apesar da ausência da institucionalização de um campo de política pública, o “insulamento burocrático”, não foi de todo intransponível, de modo que ele mesmo permitiu certo diálogo com interesses e valores de grupos sociais, tendo em vista que, imersos em um ambiente de debate político, analistas de políticas públicas procuraram também ampliar o referencial analítico, influenciando a movimentos como o sanitarista e o de demandas por políticas urbanas e habitacionais (Farah, 2016).

Com o marco da democratização, as políticas públicas, então, passaram a ocupar lugar central na agenda do Estado, permitindo, enfim, a institucionalização do campo a partir da contribuição da Ciência Política. Com base nisso, a consolidação democrática e a cidadania passaram a ser fortalecidas pela própria Constituição de 1988, na qual fica claro o dever do Estado em prover de maneira universal os serviços sociais básicos, como educação de qualidade e saúde (Brasil; Capella, 2016, p. 80; Pereira Junior, 2014, p. 1). Assim, o atendimento das condições para efetivação de direitos sociais necessita da correspondente intervenção do Estado, que se



desenvolve na tomada de decisão, baseando-se nas necessidades humanas, nos interesses e valores pessoais do gestor público e de outras alternativas, como a pressão de movimentos (Reymão; Caçapietra, 2018, p. 546).

Assim, o atendimento das condições para efetivação de direitos sociais necessita da correspondente intervenção do Estado, que se desenvolve na tomada de decisão, baseando-se nas necessidades humanas, nos interesses e valores pessoais do gestor público e de outras alternativas, como a pressão de movimentos. As políticas públicas, assim, podem ser consideradas como estratégias que possibilitam a consolidação de direitos e garantias previstos no ordenamento jurídico, tais como os direitos sociais. Também por isso, é crescente a desconfiança com a previsão de direitos, tendo em vista o permanente senso de inefetividade na implementação destes através das políticas públicas (Reymão, 2018, p. 547). Conforme prevê o artigo 6º da Constituição Federal, os direitos sociais serão aqueles atrelados à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade, à infância e à assistência aos desamparados. Apesar do cunho social e progressista dessa previsão, a ideia de um Estado instituindo políticas públicas para a educação é previsão recente no cenário brasileiro, que tem em suas origens uma ligação forte com o conservadorismo patrimonialista sobre o qual o Estado brasileiro se fundou. Essa estrutura de Estado começou a sofrer mudanças mais significativas já no fim do século XIX e início do século XX, no contexto de Primeira República [1889-1930], quando assumiu-se um modelo intervencionista no qual a educação começou a ser entendida como necessária ao desenvolvimento do país (Santos, 2011). A partir da década de 1930, houve, então, um salto no que diz respeito à regulamentação das políticas educacionais no país. O Manifesto dos Pioneiros da Educação, lançado em 1932, por exemplo, foi um documento de política educativa no qual já se encontrava a demanda por uma escola pública laica como responsabilidade do Estado, formando diretrizes que influenciaram posteriormente a Constituição de 1934.

Ocorre que, à época, também vigorava a difusão dos pensamentos evolucionista, darwinista social e o positivismo comteano, com grande impacto no Brasil, de modo que intelectuais, como Nina Rodrigues e Clóvis Beviláqua, defendiam

uma superioridade de raças e graus de evolução dessas (Costa Filho, 2014). Tais pensamentos corroboraram o racismo científico e estrutural do país, fazendo com que, por exemplo, cortiços em todos os países, nos quais moravam os desamparados pela abolição de 1888, fossem derrubados baseando-se num ideal de branqueamento da sociedade. Assim, surgiram também projetos de uma Política Nacional de políticas brasileiros preocupados com o branqueamento para fixar pessoas negras às margens da sociedade, conservando sua extrema pobreza para a sua “eliminação”, como exemplo é o projeto de lei proposto pelos deputados Cincinato Braga, de São Paulo e Andrade Bezerra, de Pernambuco, para a proibição da imigração negra no país.

Assim, embora seja dito que a Constituição de 1934 detinha um forte caráter social, essa ainda reproduzia o pensamento racista enraizado nos diversos setores sociais. Bastos (1998, p, 366) vai afirmar em um comentário sobre a terceira Constituição do país: “Uma das finalidades da assistência social [...] é o fim da pobreza”. No entanto, a pobreza também se configurava como um resultado da educação fornecida em uma estrutura precária e, embora tenha sido marcada pela primeira vez na história brasileira como um direito de todos os brasileiros, ela também era definida por um viés que mantinha as estruturas de desigualdade no país: o da eugenia (Costa Filho, 2014).

O destaque dessa corrente de pensamento no país foi Oliveira Viana (1883-1951), reconhecido por defender a existência de uma única “raça”, a ariana, e explicar todo o restante da humanidade pela “degenerescência”. Oliveira Viana foi membro da Subcomissão do Itamaraty e, dentro dela, da comissão responsável pelos assuntos “Religião e Família, Cultura e Ensino Nacional, Saúde Pública e Colonização”, na qual nasceu o artigo 138 da Constituição de 1934, com a seguinte previsão: “Art. 138 - Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas: b) estimular a educação eugênica (...)” (Brasil, 1934).

Nesse sentido, obteve-se, mais uma vez, a desigualdade institucionalizada no Brasil, a partir de uma decisão política estatal educacional que dava suporte à diferença quando esta se apresentava como o lado mais privilegiado. Tendo como referência a Constituição de 1988 e a estrutura normativa que adveio dela, percebe-se o quanto se avançou na união de políticas de combate à desigualdade e políticas

públicas educacionais. Em outras palavras, o ideal de que o Estado decide em prol do interesse público e do bem estar comum é desmistificado quando se analisa a realidade da arena política. Apesar disso, o aval político concedido por meio de garantias e direitos, nos dias de hoje, é o que também concede a liberdade de grupos, comunidades e indivíduos para questionarem estruturas de poder que são responsáveis por fornecerem uma vida em sociedade minimamente igualitária.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS E A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS: O CASO DAS COTAS

Como dito anteriormente, temos como ponto norteador para pensar a efetivação das políticas públicas no nosso país a Constituição Cidadã de 1988, coloca o direito à educação no patamar dos direitos sociais, juntamente com a saúde, previdência social, segurança, assistência etc. Elevando-a para um patamar de prioridade na agenda governamental, sendo inegável os avanços tidos nas últimas duas décadas em relação à redução das desigualdades educacionais. As cotas exemplificam bem este movimento, visto que representou um avanço para dirimir as desigualdades educacionais no ensino superior, levando em conta que agora passam a acessar no mesmo espaço indivíduos com origens escolar, social e étnica totalmente distintas. As cotas, assim, buscam romper com a ordem pré-estabelecida das desigualdades educacionais estruturais em nosso país, que apartaram grande parte da população negra e pobre dos espaços de sucesso escolar. Desta forma, mobilizar categorias para compreensão da análise de política pública se torna um campo ainda mais multifacetado, visto que são necessitamos mobilizar uma série de “formalizações teóricas, conceituais e metodológicas que se modificam ao longo do tempo, à medida que os sistemas públicas e as sociedade se tornam mais complexos e se interpenetram em numerosos fatores dos contextos nacional e internacional” (Labra, s.p, 1999).

Temos alguns fatores importantes que contribuíram para a efetivação da política de cotas no contexto brasileiro. Levando em conta à análise quais os atores sociais e institucionais que, impulsionaram a tomada de decisão para política



direcionada, com base no autor Edson Sadao Iizuka (2016), atribuímos dois fatores principais que influenciaram para a promulgação da lei das cotas, 1) o apoio do presidente Lula e referendado após nos governos de Dilma Rousseff; 2) a influência externa de países em que a temática sobre ações afirmativas e cotas encontravam-se em estágio amadurecido, tanto no ponto de vista prático quanto teórico.

O Partido dos Trabalhadores assumiu a presidência do Brasil na entrada do ano 1990, buscando assumir uma perspectiva mais progressista e democrática, de “incluir os excluídos” da nossa sociedade. Dessa forma, tivemos ao longo do governo ações de valorização da população negra, parda e indígena, como por exemplo, a nomeação de Ministros como Bendita da Silva na pasta da Assistência e Promoção Social, e Marina Silva na pasta de Meio Ambiente.

Apesar de o debate das cotas não nascer no governo petista, encontra um terreno fértil para gerar uma efetividade à cunha nacional. Já havia o Projeto de Lei nº 73 de 1999, que dispunha sobre o ingresso nas universidades federais e estaduais. A proposta de autoria da deputada Nice Lobão, buscava estabelecer reserva de cinquenta por cento das vagas nessas instituições, contudo o projeto permaneceu arquivado por treze anos, até ser reaquecido em 2004 quando o Presidente Lula encaminhou ao Congresso um projeto de lei nº. 3.627, que propunha a reserva de 50% das vagas nas instituições federais para estudantes oriundos de escolas públicas, e um percentual destinado a população preta, parda e indígena. Apontamos essa ação como um dos germes para o processo de democratização do ensino superior liderado pelo governo lulista ao longo dos seus oito anos de governo e tem como maior expressão o REUNI - Reestruturação e Expansão nas Universidades Federais, criando uma série de medidas para expansão das universidades públicas seja no quesito físico, pedagógico e acadêmico.

Iizuka (2016, p. 50) diz que há neste período - e também atualmente - “uma tendência de não haver consenso sobre a adição da política de cotas nas universidades brasileiras”. Ou seja, além da parte majoritária do PT, ou não há consenso sobre o assunto ou os atores apresentam-se contrários às políticas de cotas. Os dissensos apontados pelo autor, desvelam as dificuldades da sociedade



brasileira em reconhecer o racismo como elemento circunscrito nos processos de desigualdade no nosso país.

O segundo fator apontado por Iizuka (2016, p. 50) é a influência externa, visto que a temática sobre ações afirmativas e cotas já fazia parte da agenda internacional, de forma que no “âmbito internacional, o Brasil encontrava-se integrado aos movimentos, encontros e tratados que combatiam a discriminação, ou seja um verdadeiro descompasso entre a política interna e externa”.

Esse descompasso pode também ser atribuído ao contexto político em que esses tratados foram assinados: na década de 1960, o Brasil era signatário de três importantes tratados internacionais. São eles: a Convenção de 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), Convenção Relativa à luta Contra a Discriminação no Campo do Ensino, e a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Ao mesmo tempo foi o período em que estávamos sobre a égide das decisões políticas e governamentais da ditadura militar, mantendo uma postura parca para promoção, reparação e integração da comunidade negra nos espaços acadêmicos, mantendo-se, dessa maneira, até meados dos anos 1980.

Contudo, diante da efervescência política e a crescente voz do movimento social negro, que buscava desvelar o mito da democracia racial no Brasil, segundo a qual não haveria conflitos raciais no nosso país graças ao processo de miscigenação ocorrido, o desenvolvimento econômico, nesse aspecto, teria sido o responsável por “desmanchar os resíduos de preconceitos do racismo e de promover a inclusão da população negra” (Beghin; Jaccoud, 2002, p. 12). Além disso, esse processo seria também acompanhado do debate mais ativo e crítico a nível de políticas públicas e políticas afirmativas, voltadas para população negra.

Dessa forma, com essa abertura para o diálogo com sociedade civil, começamos a ter um avanço sobre o tema das políticas afirmativas, que passou a ser um ponto primordial para pensarmos o processo de democratização no ensino superior ocorrido no Brasil, tendo ponto de inflexão a III Conferência Mundial da ONU contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. Essa conferência contou com a participação do governo brasileiro e do movimento negro,



que se destacou por sua atividade no processo de preparação e participação ativa durante todo o evento.

Para além dos dois fatores discutidos até aqui e apontados por Iizuka (2016), para a promulgação da Lei 12.711 em 2012, acrescenta-se mais um personagem de papel primordial: a ação organizada e combativa do movimento negro, que acentuou radicalmente o processo de “ressignificação política da raça, levando a mudanças internas na estrutura do Estado”. Não à toa vemos um avanço exponencial de ações voltadas para integração da população negra no setor educacional e no plano acadêmico. Nessa linha de raciocínio, Nilma Santos Gomes (2012, p. 739-740) nos apresenta uma série de medidas implementadas pelo Estado brasileiro, graças aos esforços e movimentação política do movimento negro, tais como a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Associação Brasileira de Pesquisadores Negros e a promulgação da Lei n. 10.639, alterando os artigos 26-A e 79-B da LDB e tornando obrigatório o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana nas escolas públicas e privadas de ensino fundamental e médio.

Assim, fica nítida a centralidade do movimento negro para trazer à tona a temática das políticas afirmativas, diante da necessidade indiscutível de ampliar o acesso da grande maioria da população negra e pobre residente no Brasil aos espaços de saber que, historicamente, eram acessados apenas pela classe média e a elite brasileira. Por isso, entendemos políticas afirmativas enquanto um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, ao capacitismo e à xenofobia, 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, 2012). Dessa maneira, o direito à educação tem atualmente sua maior enunciação na Lei nº 12.711/2012, a “Lei de Cotas”, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, com o acréscimo de reserva de 20% das vagas em concursos públicos federais para pessoas que se autodeclararem pretas ou pardas pela Lei nº 12.990/2014



A Lei de Cotas prevê que 50% das vagas em universidades e institutos federais sejam direcionadas para pessoas que estudaram em escolas públicas. Desse total, metade deve ser destinada à população com renda familiar de até 1,5 salário-mínimo per capita. A distribuição das vagas de cota racial e de deficiência é feita de acordo com a proporção de indígenas, negros, pardos e pessoas com deficiência existentes na unidade da Federação onde está situada a instituição de ensino. Em torno de seis anos após a implementação das cotas, podemos dimensionar seus impactos a partir da pesquisa realizada pelo IBGE em 2018: O número de matrículas de estudantes pretos e pardos nas universidades e faculdades públicas no Brasil ultrapassou pela primeira vez totalizando 50,3% dos estudantes do ensino superior da rede pública.

Dessa forma, podemos dimensionar a importância tanto do movimento negro quanto das instituições públicas no papel decisivo de tomada de decisão para a criação e efetividade da política de cotas, como política pública de educação. Como dito por Saravia (2006), as instituições públicas cumprem um papel decisivo, pois condizem as principais decisões ao que concerne a estrutura, quadros e cultura organizacional, elementos esses imprescindíveis para a realização de uma política pública.

4. CONCLUSÃO

Tendo o exposto, no que tange o debate da educação pública, não se pode deixar de levar em conta as desigualdades sociais que inter cruzam a vida dos sujeitos, e não apenas as dificuldades de cunho pedagógico que as interpelam. Partindo desta premissa, quanto maior a desigualdade social, maior também será a necessidade de políticas públicas para suprir as demandas apresentadas. O Estado cumpre um papel primordial, visando à garantia da cidadania e dignidade da pessoa humana por meio de garantias e direitos fundamentais, em que está incluída a educação. Para tanto, a efetividade desses direitos se dão por meio de políticas públicas que necessitam entrar na agenda política dos governantes e dos tomadores de decisão; indivíduos,



formuladores de políticas públicas que têm suas decisões ligadas a conflitos e arenas de poder que podem influenciar positivo ou negativamente a efetivação desta política.

Situando a Lei 12.711/2012, a chamada “Lei de Cotas”, como política pública educacional, sob a perspectiva da tomada de decisão, buscou-se apresentar os atores determinantes para esse processo decisório que propiciou efetivação desta política. Dando protagonismo ao governo vigente, que buscava uma ampliação do ensino superior, acompanhado de ações afirmativas, que garantiram o acesso de grupos sociais historicamente subalternizados. Assim, a “Lei de Cotas” somente pode ser efetivada a partir de uma gama de complexos que promoveram uma ação política, e ainda após os seus 10 anos de implementação é necessária a sua permanência e relevância no debate do campo das políticas de ação afirmativas e da educação superior. Ademais, sua efetividade precisa estar associada a ações que visem à permanência dos estudantes, visto que as desigualdades enfrentadas mas se perduram ao longo do todo o curso.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição de 1988: promulgada em 05 de outubro de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. **Constituição (1934) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 25 jun. 2024.

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. Brasília, 30 ago. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 12 jul. 2024.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas públicas. **Revista Política Hoje**, v. 25, n.1, 2016, p. 71-90. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3710>. Acesso em: 18 jul. 2024.



COSTA FILHO, V. T. Tobias Barreto e a questão racial no Brasil pré-republicano. 2014 In: **Revista Consultor Jurídico**. Disponível em : <http://www.conjur.com.br/2014-set-05/venceslau-filho-tobias-barreto-questao-racial-brasil> . Acesso em: 25 jul. 2024.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas". **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 6, p. 959–979, nov. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/tYDC3xqzZK33gpY3vfZ7jpG/#ModalTutors>. Acesso em: 18 jul. 2024.

GOMES, B. B. J. O Debate Constitucional sobre Ações Afirmativas. **Portal Geledés**, 2012, Disponível em: <https://www.geledes.org.br/o-debate-constitucional-sobre-as-acoes-afirmativas-por-joaquim-b-arbosa/>. Acesso em: 17 jan. 2024

GOMES, Nilma Lino. Movimento negro e educação: ressignificando e politizando a raça. **Educação & Sociedade**, V. 33, p. 727-7442, 2012. 0

IIZUKA, Edson Sadao. A Política de Cotas nas Universidades Brasileiras: como ela chegou à agenda de Políticas Públicas?. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v. 5, n. 2, p. 51-48, 2016. Disponível em: <https://revistas.unama.br/index.php/aos/article/view/445>. Acesso em: 20 jun. 2024.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**, 2018. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/21039-desigualdades-sociais-por-cor-ou-raca-no-brasil.html>. Acesso em: 26 de jul. 2024.

KOHAN, Walter Omar. Paulo Freire e o valor da igualdade em educação. **Educação e Pesquisa**, v. 45, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s1678-4634201945201600>.

MACHADO-COSTA, Luciana. Lei de Cotas e desigualdades de classe, raça e sexo: a política de permanência estudantil na educação profissional do Instituto Federal Fluminense. **Vértices**, v. 24, n.3, p. 744-773, set./dez. 2022. Disponível em: <https://editoraessentia.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/17152/16660>. Acesso em: 10 jul. 2024.

LABRA, M.E. Análise de políticas, modos de policy-making e intermediação de interesses. **PHYSIS – Revista de Saúde Coletiva**, v.9, n.2, p. 131- 166, 1999.

MONTEIRO, Jorge Vianna. O processo decisório de política, In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) **Políticas públicas: Coletânea - Volume 1**. Brasília: ENAP, 2006, p. 269-288. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3132/1/Coletanea_pp_v1.pdf. Acesso em: 15 jul. 2024.



PINHEIRO JÚNIOR, Fernando Antônio França Sette. A evolução das políticas sociais no Brasil: o período de 1930 a 2010. *In: XVI Seminário sobre a Economia Mineira*, 2014, Diamantina. XVI Seminário sobre a Economia Mineira, 2014.

REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; CAÇAPIETRA, Ricardo dos Santos. Políticas públicas e a concretização de direitos sociais: Tomada de decisão, arquitetura de escolhas e efetividade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 2, 2018, p. 542-566. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/5329>

SANTOS, Kátia Silva. **Políticas Educacionais no Brasil: Tecendo fios**. 2011. Disponível em:

<https://anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0271.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2024.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. *In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) Políticas públicas: Coletânea - Volume 1*. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-42. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3132/1/Coletanea_pp_v1.pdf. Acesso em: 15 jul. 2024.

SECCHI, L.. Ciclo de políticas públicas, *In: SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise e casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p. 33-60.

TABAK, Benjamin Miranda; AMARAL, Pedro Henrique Rincon. Vieses cognitivos e desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n.2, 2018, p. 473-491. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/5278>. Acesso em: 15 jul. 2024.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de políticas públicas: Gerenciando processos**. Brasília: ENAP, 2014.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos à Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco pelo financiamento e apoio ao presente trabalho.