

Expansão da inclusão no ensino superior brasileiro: uma análise da lei n°12.711/2012 a partir do ciclo de políticas de Ball e Bowe.

**Arabela Campos Oliven¹
Caroline Baranzeli²**

RESUMO

Este artigo tem por objetivo realizar uma análise da constituição do histórico de políticas de Ação Afirmativa no Brasil, compreendendo a implementação da lei n°12.711/2012 – que visa a ampliação de vagas para cotas sociais e raciais nas Universidades Públicas brasileiras - a partir do *contexto da influência* do ciclo de políticas de Ball e Bowe. Escolheu-se esta perspectiva teórica de análise pelo fato de considerar este um modelo analítico multifacetado e dinâmico, que possibilita uma apreciação ampla das ações governamentais voltadas para os contextos educacionais. O artigo está dividido em três partes distintas: primeiramente será abordada a compreensão destas autoras sobre o conceito de políticas públicas; na segunda parte se fará uma análise do conceito de ciclos de políticas a partir da perspectiva de Ball e Bowe; na terceira parte se realizará uma análise dos contextos globais e locais que resultaram na formulação da lei n°12.711/2012.

Palavras-chave: inclusão, ensino superior, políticas públicas

EXPANSION OF INCLUSION IN BRAZILIAN HIGHER EDUCATION: AN ANALYSIS OF LAW N ° 12.711/2012 FROM THE CYCLE OF POLICIES OF BALL AND BOWE

ABSTRACT

This article aims to conduct a brief analysis of the constitution of historical policies of Affirmative Action in Brazil, including the implementation of the law n° 12.711/2012 - which aims to establish social and racial quotas in Brazilian public universities - from the context of the influence of the policy cycle approach from Ball and Bowe. This subject was chosen for this theoretical analysis perspective because consider this a multifaceted and dynamic analytical

¹ Professora adjunta do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisadora da Rede GEU – Grupo de estudos sobre Universidade.

² Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e bolsista do Observatório de Educação CAPES/Inep 2010-2012. Membro da Rede GEU – Grupo de estudos sobre Universidade.

model, so that it allows a full assessment of educational contexts facing government actions. The article is divided into three distinct parts: in the first one is presented the authors' understanding about the concept of public policy, in the second part they analyze the concept of cycles of policies from the perspective of Ball and Bowe, and finally in the third part they analyze global and local contexts that resulted in the formulation of the law nº12.711/2012.

Keywords: inclusion, higher education, public policies

As políticas ou os programas têm vida. Nascem, crescem, transformam-se, reformam-se. Eventualmente estagnam, às vezes morrem. Percorrem, então, um ciclo vital, um processo de desenvolvimento, de maturação e, alguns deles, de envelhecimento ou decrepitude. É este ciclo (ou alguns de seus momentos) que constitui o objeto das avaliações de processos. (DRAIBE, 2001. p.26)

1 INTRODUÇÃO - ENTENDENDO O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Não existe uma concepção unívoca do conceito de Política Pública, Draibe (2001) afirma que neste campo de análise não há um consenso em relação aos conceitos básicos, dessa maneira faz-se necessário que o analista determine sua perspectiva/preferência teórico metodológica logo no início de sua pesquisa. A origem desta área de conhecimento como disciplina acadêmica ocorreu nos Estados Unidos e posteriormente se expandiu para outros locais do globo. Os pesquisadores acadêmicos norte-americanos da área de políticas deixam de se preocupar apenas com as teorias sobre o papel do estado e passam a analisar as ações dos governos. De acordo com Souza (2006) políticas públicas são:

[...] um campo de 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). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA. 2006, p.26)

Dessa maneira, este campo de estudos é um território multidisciplinar, podendo abranger áreas como economia, sociologia, ciência política, etc.

Destarte, esta área de pesquisa não possui uma teoria e metodologia unificada e planejada, mas sim comporta um olhar multifacetado para o contexto de ação política pública complexificando as lentes de análise da realidade.

Para Muller e Surel (2002) uma das grandes dificuldades da análise do conceito de políticas públicas é a característica polissêmica da palavra política. Enquanto no português apenas é feita uma flexão de gênero, a política ou o político, na língua inglesa há três conceitos distintos que possuem o mesmo radical e abrangem a concepção de política: *polity*, *politics* e *policies*. *Polity* é usada quando se busca compreender a estrutura política temporal do estado; *Politics* é empregado para determinar a atividade política em si, isto é, a politicagem, a disputa e debate partidários; por fim, as *Policies* buscam definir a ação da esfera pública, “a configuração dos programas políticos” (FREY, 2000. p.217) isto é, o processo de elaboração e implementação de programas públicos em torno de objetivos explícitos. Este último conceito será o objeto de estudo da área de políticas públicas.

Segundo os autores, na literatura clássica sobre o tema, a definição de políticas públicas pode ser observada de maneira mínima - toda ação ou ausência de ação de um governo -, ou complexa – um programa estatal, que busque atingir determinado grupo, ou determinada demanda social e setor geográfico. Todavia, há vantagens e desvantagens na perspectiva mais complexa. A vantagem é justamente ver as políticas públicas em uma dimensão pragmática, de modo a entender as mesmas como as ações públicas do estado em toda e qualquer esfera. Do mesmo modo, a desvantagem desta concepção parte de sua vantagem: compreender a política em uma totalidade acaba por retirar as possibilidades e interesses de resolver problemas específicos do próprio conceito de política. Assim sendo, os pesquisadores buscam especificar o conceito de políticas públicas através de três pontos fundamentais:

Na construção compreensiva de políticas públicas, Muller e Surel (2002) apresentam alguns requisitos para que um conjunto de ações seja considerado como uma política pública. Um primeiro seria a construção e/ou existência de um quadro normativo de ação, no sentido de que há fins a atingir, sejam estes implícitos ou explícitos, e prescrições de responsabilidades e procedimentos. Um segundo requisito é que as ações/decisões sejam expressão do poder público. O terceiro requisito é que a política pública constitui uma ordem local, ou seja, um sistema dentro do qual os atores mobilizam recursos e estratégias de poder para realizar objetivos. (MAFFASSIOLI; FARENZENA, 2012. p, 4).

Assim sendo, para Muller e Surel (2002) há outros problemas que devem ser considerados no contexto de análise das políticas: 1) o sentido da política ser explícito ou implícito, isto é, levar em conta o interesse dos tomadores de decisão no processo de desenvolvimento da ação pública; 2) a decisão ou não decisão dos atores públicos (exemplo: a não criação de uma política contra o uso de álcool no volante pode ser considerada uma ação política) que pode ser dividida em a) não decisão intencional, b) não decisão controvertida, c) não execução.; 3) Relação entre políticas públicas e gastos públicos. (MULLER; SUREL, 2002).

Outro aspecto importante citado pelos mesmos autores é o de que os analistas de políticas públicas devem compreender que existem instrumentos conceituais/modelos explicativos³ importantes, como, por exemplo, a abordagem sequencial de análise de políticas. Apesar desta possuir limitações permanece pertinente até a contemporaneidade, pois propõe um quadro simples de análise de políticas onde todos os atores estão envolvidos no processo de construção das mesmas, demonstrando a complexidade da política. “No essencial, esta análise consiste em separar as políticas em uma série de sequencias de ação, que correspondem ao mesmo tempo a uma descrição da realidade e à criação de um tipo ideal de ação pública.”(MULLER; SUREL, 2022. p.26).

A abordagem sequencial está determinada da seguinte maneira: 1) colocação do problema na agenda; 2) formulação do programa buscando resolver o problema recebido/decisão no sentido próprio; 3) implementação do programa, o que será executado e quais práticas serão adotadas para atender aos objetivos da política; 4) avaliação, que busca compreender/analisar os impactos e feitos do programa na sociedade. Contudo, apesar de possuir grandes vantagens à abordagem sequencial deve ser vista com cautela, de modo que não pode ser entendida de maneira demasiadamente linear – deve-se compreender que sua ordem pode ser trocada e etapas puladas ou excluídas.

2 COMPREENDENDO O CICLO DE POLÍTICAS DE BALL E BOWE

Políticas públicas não são algo estagnado, possuem um ciclo vital e de relação de poder que envolve todos os atores pertencentes a cada parte do

³ Segundo Souza (2006) e Frey (2002) os modelos de análise são: o tipo de política pública; o ciclo da política pública; o modelo garbage can; coalizão de defesa; arenas sociais; modelo de equilíbrio interrompido e modelos influenciados pelos gerencialismo público.

processo (desde a identificação do problema e colocação da proposta na agenda, até o processo de implementação e avaliação da mesma). Destarte, deve-se compreender que se faz necessário romper-se com a abordagem canônica que coloca demasiada importância nos objetivos da política/materialização da mesma apenas como uma ação estatal, sem compreender o contorno da mesma e seus impactos em outras áreas.

Partindo desta compreensão de análise, considera-se que a perspectiva do ciclo de políticas de Ball e Bowe é um referencial analítico consistente para as políticas sociais e educacionais. Segundo Mainardes (2006) esta perspectiva analítica busca compreender, de maneira dinâmica e flexível, a política desde sua formulação inicial até a implementação no contexto da prática. O autor ressalta que “[...] a abordagem do ciclo de políticas traz várias contribuições para a análise de políticas, uma vez que o processo político é entendido como multifacetado e dialético, necessitando articular as perspectivas macro e micro.”. (MAINARDES. 2006, p.55.). Lima e Gandin (2012), reiteram essa perspectiva, para eles o ciclo de políticas “se interessa por demonstrar a complexidade que permeia as políticas educacionais, mostrando a intersecção entre micro e macropolíticas.” (LIMA; GANDIN, 2012, p.3.)

Faz-se interessante ressaltar que dentro desta perspectiva não há uma supervalorização para a formulação da política, mas sim se considera todas as partes constituintes do processo (discussão do assunto, formulação da política e implementação) como importantes. Destarte, a implementação não é vista de forma fechada e imposta pelos formuladores das políticas, sendo as mesmas consideradas algo orgânico e afetado/transformado pelos atores políticos que a implementam - possibilitando uma reconstrução da política dentro do contexto da prática. Sendo assim, a perspectiva do ciclo de política envolve todos os atores da cadeia – desde os que produzem o desenho até os que executam a implementação – de modo que estes “contextos apresentam arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolve disputas e embates (Bowe. et.al.,1992).”. (MAINARDES. 2006, p.50.)

Partindo da perspectiva de Mainardes (2006) sobre os textos da Ball & Bowe, o ciclo de políticas pode ser dividido em contextos distintos que se interpelam mutuamente e não possuem uma ordem cronológica e/ou sequencial. Esses podem ser divididos em três contextos principais: *Contexto de influência* - em geral, o momento de constituição e discussão dos discursos das políticas. Neste contexto uma rede de atores (movimentos

sociais, partidos políticos, governo, etc.) se envolve, discutindo e articulando para encontrar um acordo possível – diante das disputas político-ideológicas e interesses contraditórios - para definição da política. Lima e Gandin ainda afirmam que:

Além disso, nesse contexto também há a influência de organismos internacionais e de temas globais nas políticas nacionais. É crucial enfatizar, no entanto, que as determinações de tais organismos são reinterpretadas por cada país, ou seja, elas não são simplesmente aceitas sem antes ver e negociar com as particularidades de cada local. (LIMA; GANDIN, 2012. p. 4.)

Mainardes (2006) afirma que diversos estudos apresentam a importância da interação dialética entre global e local, sendo importante entender de que maneira as políticas são pensadas por organismos internacionais de maneira mais ampla (como, por exemplo, políticas de promoção de igualdade, erradicação da fome, analfabetismo, etc.) e implementadas nos contextos específicos de cada país.

O contexto de produção do texto - tenta articular, em certa medida, as disputas e discussões ideológicas de certos atores (que em geral, acontecem no contexto da influência) para uma linguagem universal que traduza o anseio de todos os envolvidos. O desejo é de que o texto da política consiga abranger todos os indivíduos, todavia isto é extremamente complexo e difícil de se concretizar.

[...] Os textos políticos são resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção do texto competem para controlar as representações da política (Bowe et.al., 1992). Assim, políticas são intervenções textuais, mas elas também carregam limitações materiais e possibilidades. As respostas a esses textos têm consequências reais. Essas consequências são vivenciadas dentro do contexto da prática. (MAINARDES, 2006. p.53)

O contexto da prática faz-se fundamental, pois as políticas são aplicadas dentro de um cotidiano concreto, com atores que possuem interesses distintos. Estes, por sua vez, adquirem a possibilidade de interpretar e recriar as políticas, podendo até modificar o desenho inicial da mesma. Dessa maneira, os atores políticos da implementação não podem ser vistos como simples “parte” de um processo, mas sim como elementos constituintes da

política como um todo. Por fim, cabe ressaltar a perspectiva deste modelo analítico não valoriza um contexto perante outro, de maneira didática Lima e Gandin (2012) explicam que:

[...] a ideia é que os três contextos acabam por formar um movimento cíclico em que um influencia o outro, fazendo com que uma modificação ao longo do processo altere o ciclo como um todo. O ciclo de políticas poderia ser comparado ao ciclo da chuva, no qual não há uma parte que seja mais importante: o processo de evaporação é tão fundamental quanto à precipitação, por exemplo. No entanto, se algo alterar-se na evaporação, as demais etapas também sofrerão modificação. No ciclo de políticas o mesmo ocorre, isto é, a mudança não precisa ocorrer necessariamente no contexto da influência para que uma nova política seja originada, mas por exemplo, a forma como a política é posta em prática pode alterar o que foi pensado pelos grupos hegemônicos no contexto de influência. (LIMA; GANDIN, 2012. p.5).

Mainardes (2006) explica que posteriormente a formulação inicial, Ball, acrescentou outros dois contextos a perspectiva dos ciclos de políticas: contextos dos efeitos e resultados, e contexto da estratégia política. O primeiro abrange a concepção de que política não possui apenas resultados, mas efeitos concretos no cotidiano. “Nesse marco, o exame dos efeitos da política deve ser pensando na sua relação com valores de justiça, igualdade e liberdade.” (MAFASSIOLI.; FARENZENA, 2012. p.8). O contexto da estratégia política, envolveria um “conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada.” (MAINARDES. 2006, p,55.).

3 POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA: A LEI N°12.711 NA PERSPECTIVA DO CONTEXTO DE INFLUÊNCIA

Para se compreender o estabelecimento da lei n°12.711 (29 de agosto de 2012) no Brasil, pretende-se definir o conceito de Políticas de Ação Afirmativa – AA’s utilizando como ponto de partida o processo de constituição deste tipo de política em nível global e local – dessa maneira, será feita uma análise da política a partir da perspectiva do contexto de influência do ciclo de políticas.

Pode-se afirmar que políticas de ações afirmativa são “um conjunto de políticas públicas para proteger minorias e grupos em determinada sociedade que tenham sido discriminados no passado” (OLIVEN, 2007. p.153).

Estas possuem um caráter provisório, buscando criar um equilíbrio entre as minorias discriminadas e a população em geral. O autor Feres Júnior (2006) afirma que na contemporaneidade qualquer política pública necessita ser justificada para a sociedade a qual será aplicada. No caso das AA's o autor caracteriza suas justificativas a partir das perspectivas de: reparação, justiça distributiva e diversidade.

Para compreender a formulação e implementação das Ações Afirmativas no Brasil faz-se necessário ver de que forma esse tipo de política se estabeleceu em outros países, dando destaque para os Estados Unidos. Segundo Feres Júnior, os EUA possuem características históricas semelhantes em relação à escravidão no Brasil, além de serem culturalmente influentes em diversos locais o mundo.

Diferentemente do que muitos pensam o primeiro país a implantar Políticas de Ação Afirmativa foi a Índia na década de 1950. Estas foram criadas para resolver problemas referentes à divisão social por castas. Os EUA só irão adotar esse modelo de Política Pública no final da década de 1960. Oliven (2007) aponta que até a primeira metade do século XX os EUA segregaram e discriminaram a população negra através da legislação. Isso ocorreu como resultado do processo histórico de escravidão, guerra civil, abolição e assimilação da população negra nesta sociedade:

As relações raciais nos Estados Unidos, a partir do período pós-abolição, foram marcadas por manifestações de violência e segregação institucional, especialmente nos estados do sul do país, pelo menos até o final da primeira metade do século XX – ou até mais, considerando que o reverendo Martin Luther King Jr. Foi assassinado em 1967 (Buchanan. 2005). (XAVIER.; et.ali., 2009. p.117).

A década de 1960 vai ser catalizadora de transformações em âmbito mundial. A Guerra Fria se intensifica, os EUA invadem e perdem no Vietnã e os movimentos pan-africano e de negritude ganham força e destaque, corroborando no processo de construção de identidade dos negros americanos e na descolonização dos países africanos. O movimento negro norte-americano ganha força e voz, Martin Luther King e Malcom X se destacam como líderes do movimento contra a segregação racial no país. No ano de 1964, pressionado pelos movimentos organizados, o governo americano decreta o *Civil Right Act*, com o objetivo de banir todo o tipo de discriminação por raça, cor, credo ou origem. No ano seguinte é garantido o voto para pessoas negras.

Considera-se que negros e brancos podiam conviver “harmonicamente” em qualquer espaço público gozando dos mesmos direitos legais. Todavia, a discriminação racial permaneceu acontecendo no cotidiano da população. Dessa maneira, no ano de 1965 o governo norte-americano determina a criação de políticas que visem à diminuição das desigualdades e discriminações no país:

Em 24 de setembro de 1965, o mesmo Presidente Johnson edita o Decreto Executivo 11.246, que impõe medidas a todos os empregadores do país no sentido de desenvolver ações afirmativas (take affirmative action) para que as minorias pudessem ter oportunidades no mercado de trabalho. Foi a primeira vez que o termo affirmative action foi utilizado naquele país, como instrumento de integração do negro na sociedade, especificamente no mercado de trabalho. Depois disso, a expressão foi generalizada para abranger qualquer medida que objetivasse a integração entre grupos discriminados (Menezes.2001). (XAVIER; et.ali, 2009. p.124)

Feres Júnior (2006) explica que as AA's não são inovações, pois são parte constituinte de um modelo *Welfare State* de estado. As medidas de “discriminação positiva” são tomadas para resolver problemas de um determinado setor da sociedade. A justificativa para as ações afirmativas nas Universidades americanas baseavam-se no argumento de justiça distributiva.

Cabe ressaltar que às políticas para acesso aos estudantes de minorias no ensino superior norte-americano não são consideradas medidas de “Ação Afirmativa” porque esta lembra a concepção de cotas. Segundo Oliven (1996) a ideia de cotas e benefícios específicos para um grupo particular vai contra os princípios basilares da sociedade norte-americana – principalmente no que diz respeito à ideia de igualdade entre indivíduos. Dessa maneira, as políticas de acesso aos grupos minoritários no ensino superior se embasam na perspectiva de multiculturalismo e consideração da diversidade. A seleção dos estudantes para os colleges leva em consideração os critérios de raça, todavia os mesmos não sobrepõem à exigência de mérito acadêmico, cobrança de boas notas e qualificação dos estudantes no ensino médio. Oliven (2007) chama a atenção para o fato de que as políticas contribuíram para diversidade no Ensino Superior dos Estados Unidos, exigindo mais do corpo docente e questionando currículos universitários. A política foi alvo de calorosos debates e, apesar de seus resultados contraditórios, as mesmas contribuíram de maneira significativa para aumentar a diversidade no sistema universitário norte-americano.

Como dito anteriormente, as discussões referentes às políticas de ação afirmativa no Brasil sempre iniciam com um comparativo a implementação das mesmas nos Estados Unidos. Contudo, apesar das similaridades, o Brasil possui uma história de construção de nação e identidade nacional distinta dos EUA.

A demora em articular esse tipo de política acontece pelas características históricas específicas do Brasil, que possui uma população miscigenada. Qualquer nação é algo inventado, uma junção de comunidades que buscam um passado em comum para permanecer unida no futuro. A sociedade brasileira vai buscar no início do século XX definir seu passado em comum. Gilberto Freyre foi expoente desse imaginário, na década de 1930 ele publica o livro “Casa Grande Senzala” no qual enaltece a concepção de mestiçagem.

Funda-se nesse momento a ideia da democracia racial, na qual os indivíduos convivem em harmonia e possuem os mesmos direitos, deveres e oportunidades. Todavia, faz-se claro que essa ideia abdica do histórico de sociedade escravista que o Brasil possui. A escravidão deixou marcas profundas no modo de viver e pensar das pessoas, uma sociedade que dividia os indivíduos de acordo com sua raça não iria de uma hora para outra esquecer seus conceitos nativos. Isto quer dizer que, apesar do discurso de igualdade, o negro permanecia à margem da sociedade. Dessa forma, desde a década de 1920 organizações de negros se opõem ao conceito “democracia racial”, não por ser contra a mestiçagem, mas porque na prática os mesmos continuavam a sofrer preconceito - sendo tratado de maneira inferior ⁴. Destarte, apesar das manifestações (em forma de grupos, associações e congressos) o discurso dos grupos de pretos e pardos ainda era renegado pela sociedade.

A década de 1950 vai ser fundamental para a desconstrução da teoria da democracia racial. A UNESCO incumbe um grupo de sociólogos para pesquisarem sobre a igualdade racial no Brasil. Cabe ressaltar que, o mundo acreditava nessa imagem de igualdade racial que o país pregava. O grupo liderado por Roger Bastide e Florestan Fernandes demonstra através de dados estatísticos e análises conjunturais que o Brasil é um país de grande desigualdade racial (PEREIRA; SANSONE. 2007).

O movimento negro articulou-se e em nível local, ganhou mais força e destaque a partir da década de 1980. Prova disso é que a Constituição

⁴ Para saber mais procurar pelos textos de Abdias Nascimento e o Teatro Experimental do Negro.

Brasileira em 1988 determina como crime o racismo. Apesar de ser um país com grande parte da população de negros/pardos e indígenas as políticas de Ação Afirmativa para ingresso desses grupos na Universidade só ganham força com o advento do século XXI. A ascensão de governos populares, aos quais visam novas perspectivas políticas de governança⁵, gerou impactos e discussões acaloradas sobre as medidas necessárias para resolver problemas contemporâneos de desigualdade no país. As políticas que dizem respeito à igualdade de direitos, justiça distributiva e reparação histórica estavam em voga nos círculos sociais e acadêmicos, bem como em veículos de comunicação de massa.

A III Conferência Mundial contra o Racismo e Discriminação Racial que ocorreu na África do Sul, também conhecida como Conferência de Durban, é um marco importante para o início dessas políticas em nosso país. O Brasil participou das exposições declarando a necessidade de adotar medidas de diminuição das desigualdades nas áreas da educação, saúde e trabalho. Faz-se importante ressaltar que algumas prefeituras brasileiras já adotavam programas de reservas de vagas em concursos públicos como, por exemplo, a prefeitura da cidade de São Paulo. Existiam também leis que visavam incluir pessoas com necessidades especiais no mercado de trabalho. De acordo com Heringer (2009), até aquele momento as ações do governo que visavam o acesso ao ensino superior não eram medidas únicas, estavam mais para programas que “pipocavam” de maneira autônoma por todo país.

No ano de 2002 o governo federal lançou o 2º Programa Nacional de Direitos Humanos ao qual se vinculavam o “Programa Nacional de Ações Afirmativas” e o “Programa Diversidade na Universidade”. Ambos foram constituídos para fortalecer as políticas de acesso ao nível

⁵ Compreende-se governança como uma palavra de múltiplos conceitos. De acordo com o campo de estudo em que foi analisado, o conceito governança, pode adquirir características de “manutenção para um estado eficiente” ou ruptura e silenciamento de grupos e atores sociais em prol de uma administração eficaz. Cabe ressaltar que a governança é um conceito intimamente ligado ao paradoxo do modelo neoliberal de estado. Segundo Antônio Teodoro, ela se apresenta como “um suposto modo de regulação pós-estatal, capaz de ultrapassar a crise de regulação das sociedades modernas, dilaceradas entre o Estado e o mercado” (TEODORO, 2011. p.67). Para esta análise buscou-se compreender governança como a: “totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns” (GONÇALVES, p.06). Segundo Arlindo Gonçalves, o conceito de governança é mais amplo que o de governabilidade. O primeiro busca inserir a sociedade “como um todo” dentro do exercício de poder político, enquanto o segundo possui “uma dimensão essencialmente estatal, vinculada ao sistema político-institucional” (GONÇALVES, p.03).

superior a pessoas pertencentes aos grupos sociais mais desfavorecidos no país (negros, pardos, indígenas, etc.) – cabe ressaltar que Universidades como UERJ e UnB já debatiam e aplicavam políticas de cotas há alguns anos. Heringer (2009) afirma que esses programas forneciam recursos para grupos e/ou entidades públicas ou privadas que oferecessem cursos preparatórios para o ingresso desses indivíduos nas Universidades Públicas.

Em 2003, com o advento do governo de Luís Inácio Lula da Silva ver-se-á a intensificação das políticas de Ação Afirmativa no Brasil. Aumenta-se a presença de representantes negros nas esferas de poder, é há a criação da *Secretária Especial de Promoção a Igualdade Racial* - SEPPIR (que será transformada em ministério em 2008). O governo Lula foi de grande impacto nas políticas voltadas para a Educação Superior Brasileira. A implantação do PROUNI (2005) – Programa Universidade para Todos torna-se balizadora para a ampliação do número de vagas para cursos de nível superior, objetivando o acesso das populações desfavorecidas aos cursos de Universidades Privadas.

Com o avanço das discussões em nível nacional, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul iniciou debates com movimentos sociais, professores, estudantes e técnicos administrativos sobre a possibilidade da implantação de políticas de cotas na instituição. No ano de 2006 uma comissão especial é criada com o objetivo de formular o texto da política na instituição. "O ano de 2007 foi um marco na luta contra a histórica exclusão de estudantes negros, indígenas e oriundos de escolas públicas: a proposta do ingresso por reserva de vagas foi aprovada pelo Conselho Universitário para vigorar a partir de 2008." (UFRGS. 2013). A partir da decisão 134/2007, 30% das vagas da Universidade deveriam ser ocupadas por estudantes oriundos do ensino público básico e autodeclarados negros. No ano de 2007 o governo implanta o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni. O objetivo do mesmo é ampliar o acesso e permanência dos estudantes na Educação Superior. Há um aumento no número de vagas nos cursos, criação de cursos noturnos, promoção à inovação pedagógica e combate a evasão dos estudantes.

Cabe ressaltar, que o ano de 2012 representou um marco para as Políticas de Cotas Sociais/Raciais no país. Apesar das tensões e distensões sobre a efetividade das medidas de “discriminação positiva” e após intensos debates políticos, o Supremo Tribunal Federal -STF aprovou a constitucionalidade das Cotas Raciais. Destaca-se que o debate público

ocorrido no STF, onde diversos atores (a favor e contra) envolvidos na implantação destas políticas foram ouvidos.

O debate público se deu em um nível muito mais amplo do que a mera discussão da legislação sobre as Políticas de Ação Afirmativa no Brasil. Como elucida Sueli Carneiro (2012), as discussões sobre as políticas de cotas raciais aconteceram em um nível de posicionamento ideológico, sendo um tipo de discussão onde se propõe o modelo de estado nação que se deseja. De um lado, um *welfare state* que busca promover equidade entre os atores sociais, de outro um estado neoliberal que tem por objetivo a eficiência mercadológica- onde impera os ideais da igualdade desde o nascimento e disputa de espaços a partir da meritocracia.

Pari passu às discussões do STF, foi aprovado o Projeto de Lei da Câmara (PLC) 180/2008 com o estabelecimento da lei nº12.711 (29 de agosto de 2012) que dispõe da ampliação de maneira efetiva do número de vagas para estudantes cotistas nos estabelecimentos de Ensino Superior do país. O objetivo da lei é garantir aos estudantes do Ensino Básico (que tenham cursado o Ensino Médio em escola Pública) 50% das vagas disponíveis em cursos de graduação das instituições de educação superior. A reserva de vagas acontecerá em função de critérios pré-estabelecidos como renda e cor. A implementação da política deve se concretizar entre os anos de 2013 a 2016, cabendo ressaltar que, como todas as Políticas de Ação Afirmativa esta será avaliada e rediscutida no prazo de 10 anos (2022). Em nível local, a UFRGS avaliou seu programa de Políticas de Ação Afirmativa implementado em 2007, decidiu-se pela manutenção do programa por mais 10 anos. Todavia, mudaram-se alguns critérios para a seleção dos estudantes que a partir de 2013 podem se enquadrar em quatro modalidades diferentes de acesso ⁶.

⁶ 1) 444 vagas para egressos do ensino médio de escola pública com renda familiar bruta igual ou inferior a 1,5 salário- mínimo nacional per capita; 2) 444 vagas para egressos do ensino médio de escola pública com renda familiar bruta igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo nacional per capita, com registro de autodeclaração étnico-racial (negro, pardo ou índio); 3) 395 vagas para egressos do ensino médio de escola pública com renda familiar bruta superior a 1,5 salário-mínimo nacional per capita; 4) 395 vagas para egressos do ensino médio de escola pública com renda familiar bruta superior a 1,5 salário-mínimo nacional per capita, com autodeclaração étnico-racial (negro, pardo ou índio). UFRGS. Ações Afirmativas. Disponível em: < <http://www.ufrgs.br/acoesafirmativas/informacoes>>. Acesso em 20 de junho de 2013.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo abordarmos os conceitos de políticas públicas, ciclo de políticas e reconstituímos uma análise histórica da construção das políticas de ação afirmativa no Brasil, compreendendo o processo de composição da lei nº12.711 (29 de agosto de 2012). Acredita-se que a constitucionalidade das políticas de cotas raciais e implementação da lei nº12.711 demonstram um avanço nas políticas distributivas no Brasil. Diversas pesquisas e estudos apontam para uma aceitação da sociedade civil em relação às políticas de cotas. Segundo dados recentemente (2013) publicados pelo jornalista João Roberto Toledo no periódico “*O Estado de São Paulo*”, 62% da população brasileira apoia às políticas de cotas para o ingresso no Ensino Superior. Dessa maneira, afirma-se que os debates envolvendo as Políticas de Ação Afirmativa no país acabaram por fortalecer e enriquecer a compreensão da população sobre a importância desse tipo de política pública.

Todavia, como visto na análise processo do ciclo de políticas faz-se necessário acompanhar de que maneira a tradução do texto da política será implementada dentro dos espaços universitários – são importantes estudos aprofundados sobre a recepção dos diversos atores envolvidos no contexto da prática. Para estas analistas, o aumento do número de vagas promoverá uma diversificação do perfil dos estudantes das universidades públicas brasileiras. Dessa maneira, novas ações políticas devem ser criadas pelas instituições de ensino superior visando contribuir em uma melhor acolhida destes novos estudantes, auxiliando os mesmos a concluírem seus cursos com qualidade e sucesso.

O exemplo da implementação das políticas de cotas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul pode servir como exemplo para novas ações políticas. Apesar dos grandes avanços em relação ao acesso no sistema de ensino superior, a permanência dos estudantes cotistas continua sendo um desafio a ser superado. Em pesquisa recentemente publicada Monsma, Souza e Silva (2012) demonstram que a UFRGS permanece com os mesmos critérios meritocráticos para a seleção de estudantes em monitorias e bolsas de pesquisa, dificultando o acesso dos mesmos a melhores condições de estudo e permanência na instituição. Assim sendo, corrobora-se a concepção de que - ainda - há longo caminho a ser trilhado para a superação das desigualdades de acesso ao ensino superior brasileiro.

REFERÊNCIAS

DRAIBE, Sônia M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília e CARVALHO, Maria do Carmo. *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo, IEE/PUC SP, 2001.

FERES JÚNIOR, João e Zoninsein, Jonas. *Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas*. Brasília Ed. UnB, 2006.

GONÇALVES, Arlindo. **O Conceito de Governança**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>>. Acesso em: 15 de março de 2013.

HERINGER, Rosana. **Ação Afirmativa e Combate às Desigualdades Raciais no Brasil: o desafio da prática**. Disponível em: <<http://www.asdef.com.br/innova/assets/artigos/ppublicas002.pdf>>. Acesso em: 05 de junho de 2013.

LIMA, Iana Gomes de.; GANDIN, Luis Armando. Ciclo de Políticas: focando o contexto da prática na análise de políticas educacionais. IN: **Seminário ANPED - Trabalhos GT05 - Estado e Política Educacional, 2012**. Disponível em: <<http://35reuniao.anped.org.br/trabalhos/101-gt05>>.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva; FARENZENA, Nalú. Avaliação de políticas públicas: uma ferramenta metodológica para analisar o estado em ação. In: **Seminário da ANPAE Região Sul, 2012, Pelotas, RS**. Gestão e Políticas Públicas de Educação: desafios atuais. Anais. Pelotas, RS: ANPAE, 2012.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MONSMA, Karl. SOUZA; João Vicente Silva; SILVA, Fernanda Oliveira. As consequências das ações afirmativas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – uma análise preliminar. IN: SANTOS, Jocélio Teles. **O impacto das cotas nas universidades brasileiras (2004-2012)**. Salvador: CEAQ, 2013.

MULLER, Pierre, SUREL, Ives. **Análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

OLIVEN, Arabela Campos. Ações Afirmativas nas universidades brasileiras: uma questão política, um desafio pedagógico. IN: FRANCO, M.E.D.P.; KRAHE E. D. (org.) **Pedagogia Universitária e Áreas de Conhecimento**. Porto Alegre: Série RIES/PRONEX EdiPucrs, vol.1, 2007.

PERREIRA, Cláudio; SANSONE. Lívio. (Org.). Projeto UNESCO no Brasil – textos críticos. Bahia: UDUFBA, 2007.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, UFRGS, IFCH, ano 8, n° 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

TEODORO, Antônio. **A educação em tempos de globalização neoliberal**. São Paulo: Liber, 2011.

UFRGS. **Ações Afirmativas**. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/acoesafirmativas/informacoes>>. Acesso em 20 de junho de 2013.

XAVIER, Elton Dias.; XAVIER, Solange Procopio. Estudo comparado das relações raciais e políticas de ação afirmativa nos Estados Unidos e no Brasil. **Teoria e Sociedade**, n.17.1, p.114-147, jan./jun. 2009.