

POLÍTICA PÚBLICA DE COTAS SOCIAIS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: DA PERCEPÇÃO DO PROBLEMA À (IN)EFICIÊNCIA DO PROGRAMA

Edson Mitsuo Tiujo¹

Resumo

O presente artigo destina-se ao estudo das etapas do processo de elaboração, implementação e execução da política pública de cotas sociais para o ingresso dos estudantes oriundos das escolas públicas nas universidades públicas. O artigo abordará os prognósticos e possíveis soluções em cada uma das etapas do seu processo de criação, culminando com a verificação da (in)eficiência do programa de reserva de vagas, especialmente, quanto ao problema da “trajetória inversa” dos estudantes das escolas públicas. O método de abordagem é o hipotético dedutivo, por meio da argumentação e do raciocínio jurídico e político, visando a responder à questão relativa à eficiência ou ineficiência do programa.

Palavras-chaves: Políticas públicas; Cotas sociais; Ensino superior público; Igualdade.

INTRODUÇÃO

O presente artigo versa sobre a política pública de reserva de vagas nas universidades públicas, notadamente, pelo critério social, cuja admissão dos estudantes é feita, atualmente, pela origem escolar. Conforme será visto, esse critério é plausível, uma vez que os alunos oriundos das escolas públicas estão, presumivelmente, em situação de inferioridade tanto no quesito da condição econômica quanto da qualidade de ensino.

Entretanto, como é comum em toda política pública de natureza redistributiva, o programa de cotas sociais não está imune a críticas e polêmicas, sendo o desafio do presente trabalho enfrentar as discussões mais corriqueiras nesse assunto, destinando-se, para tanto, três tópicos.

O primeiro tópico destina-se a apresentar o fundamento primordial da política pública de natureza social, qual seja os direitos fundamentais sociais e sua função prestacional. O tópico terá como objetivo precípua apresentar as noções gerais das políticas públicas como mecanismo de promoção e redistribuição de direitos, bem como o processo das políticas públicas, notadamente, em suas etapas de criação, implementação, execução e avaliação.

¹ Doutorando em Direito Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PR). Professor Efetivo na Universidade Estadual de Maringá (PR). E-mail: edsonmitsuo@yahoo.com.br

O segundo tópico, por sua vez, se incumbirá da definição da política pública de cotas sociais no ensino superior do Brasil, exaltando as suas principais características e finalidades.

Por último, o terceiro tópico se encarregará de tratar do programa de cotas sociais em todas as suas etapas, abordando-se em cada uma delas, os problemas verificados e os diagnósticos propostos. O tópico, por conseguinte, será subdividido em 5 (cinco) itens, conforme as etapas do processo das políticas públicas: (a) Da percepção do problema: a “trajetória inversa” dos estudantes no ensino superior; (b) Da formação da agenda: os direitos sociais como metas políticas a partir da Constituição de 1988; (c) Da elaboração do programa de cotas sociais: a igualdade de recursos *versus* igualdade de bem-estar; (d) Da implementação da política de cotas sociais no Brasil: da autonomia universitária à Lei n. 12.711/2012; e, (e) Da análise e avaliação da política pública: da transitoriedade e da (in)eficiência e (in)efetividade.

A FUNÇÃO PRESTACIONAL NORMATIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS, POR MEIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS TENDENTES A PROMOVER A REDISTRIBUIÇÃO DE DIREITOS, NOTADAMENTE, OS EDUCACIONAIS: UMA BASE PARA INICIAR A DISCUSSÃO

A dupla dimensão dos direitos fundamentais impõe ao Estado, como destinatário dos deveres fundamentais (dimensão objetiva), duas vinculações, como explica Jorge Reis Novais (NOVAIS, 2010): de um lado, a obrigação de se abster de intervir nos âmbitos de liberdade que os direitos fundamentais garantem aos particulares e, de outro lado, a obrigação de atuar positivamente, no sentido de permitir o seu exercício efetivo, bem como de estruturar todo o ordenamento jurídico em conformidade e em função destes direitos.

Portanto, para que possam ser gozados devidamente em sua integralidade, Daniel Wunder Hachem (2013, p. 639) afirma, tais direitos fundamentais “pressupõem atuações do legislador e da Administração Pública que viabilizem de modo universal o seu exercício pleno por todos os cidadãos”, pela proteção contra as investidas do próprio ente público e também de entes privados e, ainda, na medida do possível, pela prestação material e normativa tendente a propiciar melhor qualidade de vida aos cidadãos.

Esses desideratos somente são viabilizados por causa da função prestacional normativa decorrente da feição objetiva dos direitos fundamentais. As prestações normativas, assim, são o dever do Estado e o direito do cidadão à elaboração de normas pelo Poder Público, seja pelo Legislativo, seja pelo Executivo, “necessárias à proteção de determinados bens jurídicos (função de proteção) ou à criação de organizações e procedimentos que auxiliem na promoção e na proteção dos direitos fundamentais (função de organização e procedimento)” (HACHEM, 2014, p. 520).

Notadamente, a Administração Pública concretiza os direitos fundamentais de diversas formas, como ensina Daniel Wunder Hachem (2014, p. 520): “(i) através de um regulamento administrativo que discipline normativamente meios de acesso àquele bem jurídico jusfundamental (...)”; “(ii) por meio de um serviço público que forneça prestações materiais necessárias à fruição do direito (...)”; “(iii) mediante políticas públicas que ampliem o grau de satisfação de determinado direito fundamental (...)” e corrijam problemas sociais e econômicos.

Particularmente, no que se refere ao direito à educação, não se questiona qualquer omissão legislativa de proteção do Poder Público e nem qualquer abstenção inconstitucional. Ao contrário, a Constituição da República foi bastante exaustiva ao consagrar o direito à educação, disciplinando amplo acesso a esse bem jurídico, nos arts. 6º, 22, XXIV, 24, IX e 205 a 214. Da mesma forma, a legislação infraconstitucional, por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9.394/1996) também assegurou a contento a educação da população brasileira, pelo menos, em relação à Educação Básica (infantil, fundamental e médio).

A primeira questão que se coloca neste trabalho, no entanto, é: é conveniente e viável a elaboração de uma política pública para reservar vagas em concursos vestibulares a determinadas pessoas, levando-se em consideração sua condição social (patrimonial e financeira)?

A questão é pertinente e oportuna porque as políticas públicas envolvem sempre uma conotação valorativa e provoca profundas discussões quanto à sua instituição. Nesse sentido, Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 252) indica as duas óticas da discussão, apontando, de um lado, o “ponto de vista de quem quer demonstrar a racionalidade da ação governamental, apontando os vetores que a orientam” e, de outro lado, a “perspectiva dos seus opositores, cujo questionamento estará voltado à coerência ou à eficiência da ação governamental”. Quer isto dizer que, a instituição de uma política pública normalmente ensejará discussões e polêmicas, exigindo, por isso, uma análise interdisciplinar relacionada a outros subsistemas (FARIA, 2009), bem como a apreciação cautelosa das suas etapas sequenciais de processualização (VALLE, 2009).

Júlio Herman Faria (2009), ao estudar o sistema das políticas públicas, tece a relação existente entre este sistema e os diversos outros subsistemas, os quais são enumerados da seguinte maneira: (a) político (é o elo de viabilização do diálogo entre a sociedade e o Estado, trazendo para o íntimo governamental, a voz e os anseios populares); (b) constitucional (é o elemento de ligação entre o político e o jurídico, o qual assegura o estabelecimento de diretrizes aptas a regular a vida social, determina fins e tarefas ao Estado, impõe limites aos poderes públicos e garante direitos fundamentais ao homem); (c) eleitoral (é a expectativa de uma sociedade em relação aos programas e diretrizes do governo, legitimadas pelas urnas e implementadas pela ampla adesão social); (d) administrativo (é o papel de coordenação e de otimização realizado pela Administração Pública,

relativamente a todos os subsistemas que compõe o sistema geral das políticas públicas); (e) financeiro (é o parâmetro de aferição de juridicidade nas fiscalizações dos vários órgãos de controle, tanto interno como externo); (f) controle externo e interno (é o mecanismo para controle da eficiência do Estado e da ótima aplicação dos recursos em políticas públicas, incluindo aí, controle judicial); e, (g) controle social (é o controle exercido pelos cidadãos em face dos seus representantes eleitos, por meio de instrumentos de participação popular, como a consulta pública, a audiência pública, os colegiados públicos, a assessoria externa, a denúncia pública, a reclamação relativa ao funcionamento dos serviços públicos, a colaboração executiva, o *ombudsman*, o controle social mediante ações judiciais, a fiscalização orgânica e o orçamento participativo).

Em outro estudo, Vanice Regina Lirio do Valle (2009) enumera as etapas sequenciais de implementação de uma política pública, como: (a) o reconhecimento do problema (identificação de um dado fático que exija a intervenção estatal e um dado analítico sobre o tema em discussão); (b) a formação da agenda (estabelecimento de priorização para as ações públicas); (c) a formulação da política pública (exploração das várias possibilidades de ação, tendo em vista o problema identificado na primeira etapa e a agenda traçada na segunda); (d) a escolha da política pública a ser implementada (a par das alternativas apontadas na etapa anterior, concretiza-se a decisão acerca de qual a linha de ação a ser adotada); (e) a implementação da política pública eleita (concretização das atividades apontadas na formulação e especificadas pela escolha); (f) a análise e avaliação da política pública executada (revela-se a diagnose dos resultados alcançados, com o que se legitima a ação adotada, agregando informações ao capital de conhecimento da Administração, permitindo ainda o reconhecimento de ações futuras).

Diante das pontuais considerações doutrinárias acima expostas e trazidos pelos autores até aqui citados, infere-se que a noção de políticas públicas é complexa e configura-se como um programa de ação governamental – não apenas de caráter social –, envolvendo todos os seus níveis (federal, estadual e municipal), instituído por meio de um processo regulado, mediante a observância dos meios à disposição do Estado, voltados à realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Ademais, sua continuidade depende de ações subsequentes de apoio e avaliação, que garantam à coletividade, por meio de cada cidadão, condições mínimas de existência digna e condições suficientes para que cada pessoa possa desenvolver livremente a sua personalidade, como acrescenta o Professor Emerson Gabardo (2009, p. 331).

Em complemento à definição acima exposta, Alessandra Grotti (2012, p. 235) explica que as políticas públicas estruturam-se sobre um tripé: “o programa (dimensão material da política pública), a ação coordenada (coordenação do Estado para o atingimento de resultados determinados), o processo (sequência de atos tendentes a um fim, sendo fundamental nesse ponto a participação popular)”.

Pois bem. De volta à pergunta. Quando se fala na elaboração de uma política pública social, quer-se dois objetivos precípuos: (a) corrigir problemas sociais que atrapalhem a proteção e promoção adequada dos direitos fundamentais e que impeçam indivíduos e setores específicos da sociedade de lograr acesso igualitário aos bens jurídicos por ele protegidos, e (b) garantir a promoção da dignidade do cidadão em seu grau máximo, mesmo porque a satisfação do conteúdo integral dos direitos sociais não se limita apenas ao atendimento ao mínimo existencial. A isso, Daniel Wunder Hachem (2014) qualifica de “tutela administrativa *efetiva* dos direitos fundamentais sociais” e cuja menção dá título à sua Tese de Doutorado.

O estudo ora proposto parece propício e conveniente a cumprir com esses dois objetivos. Em primeiro lugar, porque o ensino universitário, notadamente, há alguns anos, revelava aparentemente uma grave distorção do seu público usuário. Dadas as dificuldades de acesso, por questões sociais e econômicas, as universidades públicas passaram a ser frequentadas, predominantemente, por pessoas aquinhoadas, deixando marginalizadas do ensino superior parcela de vulneráveis da população. Em segundo lugar, porque a oportunidade universal ao ensino superior, notadamente, para fins do exercício profissional não era – e nem é – uma garantia constitucional, haja vista que a priorização constitucional é voltada à universalização da Educação Básica.

As justificativas acima expostas serão abordadas e aprofundadas nos próximos tópicos. É fato, no entanto, que a proposta que ora se defende, caso viável, deve ser concretizada mediante uma política pública para o serviço público², direcionada à maximização dos direitos fundamentais à educação, como forma de permitir o pleno exercício da cidadania. Nesse contexto, defende-se que o serviço público é apenas um meio para se implementar a política pública e, conseqüentemente, atingir a máxima concretização dos direitos fundamentais sociais.

Tecidas essas breves considerações acerca das políticas públicas de caráter social, passa-se, agora, a discorrer sobre a política educacional de cotas sociais no ensino superior do Brasil.

DEFINIÇÃO E CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA DE COTAS SOCIAIS NO ENSINO SUPERIOR DO BRASIL

A chamada política de cotas no ensino universitário visa à “modificação dos critérios de seleção dos

² Daniel Wunder Hachem explica a diferença entre políticas públicas e serviços públicos, expondo: “Impende perceber a diferença entre a prestação de um serviço público e a utilização desse mesmo serviço como meio de implementação de uma política pública. Pense-se no tema da educação. O Estado tem, por força da Constituição, o dever de oferecer o serviço público de educação superior. Todavia, por uma decisão estratégica, o Poder Público pode buscar atingir o objetivo de satisfazer outros direitos fundamentais – que não o da educação – utilizando-se para tanto do serviço público de educação superior como instrumento para dar execução a uma política pública. É o que ocorre com a instituição de reserva de vagas para negros nas universidades públicas. Cuida-se aí de uma política pública de reconhecimento, destinada a atingir as metas de redução e eliminação do preconceito racial e de promoção da igualdade material através da inserção de uma minoria em um importante espaço de poder simbólico e de

candidatos à matrícula inicial nos estabelecimentos públicos de ensino superior” (RODRIGUES, 2015, p. 49). O objetivo da referida política, portanto, não se cogita do aumento de vagas nas universidades públicas, mas sim de um “remanejamento de vagas” (RODRIGUES, 2015, p. 49) ou reserva de vagas a um determinado grupo de pessoas, levando-se em consideração certos critérios predeterminados.

A referida política pública é de cunho eminentemente social, haja vista que objetiva, primordialmente, corrigir problemas sociais e, na medida do possível, ampliar o bem-estar dos cidadãos (arts. 3º e 5º da Constituição da República). Nessa mesma linha de pensamento, pode-se dizer que são também políticas redistributivas, uma vez que “são orientadas para o conflito e polarização, desviando e deslocando, conscientemente, recursos financeiros, direitos e valores de uma camada social ou grupo da sociedade em detrimento da outra” (FREY, 2000, p. 224).

É certo, todavia, que os critérios de reserva podem ser variados, levando-se em consideração os grupos em minorias, como minorias étnicas (indígenas), “raciais” (pretos e pardos), sociais (econômico e acidental) e de gênero (mulheres), podendo contemplar, ainda, áreas diversas, como o mercado de trabalho (vagas de emprego), o sistema educacional (vagas em universidades) e, até mesmo, a representação política (mulheres candidatas, cota eleitoral de gênero) (Lei n. 9.504/97, art. 10, § 3º).

O presente trabalho, no entanto, será limitado a discutir a questão da reserva de vagas nas universidades públicas em razão apenas do critério social, deixando de abordar outros critérios e setores de aplicação.

Por último, é uma política pública de curto e médio prazo – ou seja, de resultados imediatistas –, visando à mais rápida superação das desigualdades sociais, enquanto se almeja, por meio de outras políticas públicas, o aperfeiçoamento da Educação Básica, a melhoria da estrutura física das universidades e o fim do modelo elitista³.

O PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como já se disse acima, as políticas públicas são um programa de ação governamental e, como tal, são pensadas, implantadas e executadas após complexas etapas de análise e discussão, compreendendo, especialmente: (a) a percepção do problema; (b) a formação da agenda; (c) a elaboração do programa; (d) a implementação da política; e (e) a análise e avaliação da política.

O presente artigo será desenvolvido a partir de cada uma dessas etapas do processo das políticas públicas, sendo apresentadas em todas as suas etapas os problemas verificados, bem como os diagnósticos obtidos para, ao

formação de opinião, que o Estado pretende alcançar empregando como meio o serviço público de educação superior” (**Tutela administrativa efetiva** ... *Op. Cit.*, p. 523).

³ O cultivo do modelo elitista de ensino foi levantada pelo Ministro Gilmar Mendes, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário (em Mandado de Segurança) n. 597.285/RS.

final, realizar uma avaliação acerca da sua viabilidade.

Da percepção do problema: a “trajetória inversa” dos estudantes no ensino superior

De antemão, a análise da política de cotas sociais para as universidades públicas, deve começar pela verificação da causa que gerou a discussão. Ou seja, qual a causa principal para a elaboração da política pública de cotas sociais?

A percepção e definição do problema envolve a relevância da ação do ponto de vista político e administrativo. E, neste particular, o problema que deu origem à política de cotas sociais diz respeito notadamente ao tratamento dado pela Constituição à educação básica e à educação superior.

Pois bem. O Sistema Educacional Brasileiro é constituído por dois níveis (art. 21 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação): (a) educação básica; e, (b) educação superior. O primeiro nível, por sua vez, é composto por três etapas: (a) educação infantil [crianças de até 6 (seis) anos de idade]; (b) ensino fundamental [crianças e adolescentes dos 7 (sete) até os 15 (quinze) anos]; e, (c) ensino médio [adolescentes de 16 (dezesesseis) a 18 (dezoito) anos].

Em sede constitucional, os dois níveis da educação apresentam nítidas distinções entre suas características e seus objetivos.

De início, insta destacar que Estado não é obrigado a garantir a presença de todos os cidadãos no ensino superior, ou seja, “o Estado não está obrigado com a universalização da educação superior” (MALISKA, 2014, p. 1971), mas “compromete-se com ela no limite da capacidade intelectual individual” (MALISKA, 2014, p. 1971), ao contrário do que ocorre com a educação básica (infantil, fundamental e médio). Quer isto dizer que, todas as pessoas, de zero a dezoito anos são obrigadas a ser matriculadas e a frequentar a educação básica, ao passo que, nem todos são obrigados pelo Estado a ter formação universitária, mas se o fizer, compete ao Poder Público garantir este desiderato ao cidadão.

Por outro lado, o objetivo da educação superior é diferente da educação básica, destinando-se a formar quadros profissionais qualificados para o país – de níveis internacionais – e, nesse contexto, “a aferição da capacidade individual é indiscutível e necessária, sob pena de um comprometimento inquestionável do nível de formação universitário” (MALISKA, 2014, p. 1971), daí porque se justifica a adoção dos processos de seleção vestibular.

Os objetivos da educação básica, por conseguinte, estão no art. 205 da Constituição da República e são (i) promover o pleno desenvolvimento da pessoa, (ii) promover o preparo para o exercício da cidadania e (iii) promover a qualificação para o trabalho. Já a educação superior tem como objetivo formar quadros profissionais

qualificados para o país, como se conclui pela leitura do art. 208, V da Constituição da República.

Desta forma, como o acesso ao ensino superior, notadamente, ao universitário público, se dá mediante a capacidade individual de cada estudante (meritocracia), exsurge daí um problema, qual seja a dificuldade de acesso e permanência nas universidades públicas de determinados grupos de cidadãos, por problemas socioeconômicos. Essa dificuldade de acesso e permanência decorre, mais comumente e em primeira percepção⁴, da educação de má qualidade oferecida aos estudantes de baixa renda. Sem condições de competir no processo seletivo (vestibular), o estudante de baixa renda faz um “caminho / trajetória inversa” na educação, ou seja, o estudante egresso da escola pública vai para no ensino privado e o estudante do ensino privado acaba ingressando em universidade pública⁵. Esse caminho inverso, por certo, é forçado pela baixa oferta de vagas no ensino superior público⁶ e, principalmente, pela baixa qualidade da escola básica pública em geral, que obriga as famílias a matricularem seus filhos em escola superior particular.

Segundo o Professor Marcos Augusto Maliska (2014, p. 1971), “a baixa qualidade, em geral, do ensino público no Brasil reflete a participação dos alunos nas universidades públicas”. Dados da Universidade Federal do Paraná (UFPR), citados por este mesmo Professor, demonstram que os alunos oriundos de escola pública são a maioria dos inscritos no vestibular e a minoria dos aprovados (Plano de Metas de Inclusão Racial e Social na Universidade Federal do Paraná – Processo n. 14898/04-12). Isso demonstra que, os estudantes oriundos de escolas públicas, embora em maior número, ostentam menos êxitos nos processos vestibulares.

Em contrapartida – e na ótica oposta –, Maurício dos Santos Matos *et alii* afirmam que o “jovem que tem acesso a uma educação de melhor qualidade tende a chegar ao vestibular mais bem preparado do que aquele que não teve a mesma oportunidade, vencendo, assim, a disputa por uma vaga na universidade” (MATOS; PIMENTA; ALMEIDA; OLIVEIRA, 2012, p. 722).

Outro problema verificado, além do baixo acesso à universidade pública, é o baixo acesso aos “cursos de elite”, cujo ingresso é dificultado pela grande concorrência. Em análise a dados da Universidade Federal do Paraná (UFPR), enquanto determinados cursos, como Pedagogia, Matemática, Geografia e Letras, todos em período noturno, recebem cerca de 60% (sessenta por cento) de alunos oriundos de escola pública, outros cursos, como

⁴ Evidentemente, essa percepção fazia mais sentido há anos atrás. É certo, contudo, que o crescimento econômico, aliado ao desenvolvimento dos diversos setores estatais, contribuirão para a diminuição desses descompasso sociais e econômicos, daí porque, toda política pública – notadamente as sociais – possuem um caráter temporário.

⁵ Segundo pesquisa realizada por Maurício dos Santos Matos *et alii*, no concurso vestibular da USP, a grande maioria dos estudantes de ensino médio, cerca de 85%, cursa escolas públicas, mas no momento da aprovação e do ingresso nas universidades públicas, essa proporção é invertida, ou seja, menos de 25% dos estudantes oriundos do ensino médio público ingressam na USP (“O impacto do Programa de Inclusão Social da Universidade de São Paulo ...” *Op. Cit.*, p. 720-742).

⁶ Segundo pesquisa citada por Gretha Leite Maia e César Melo, há uma oferta de vagas no ensino público e gratuito três vezes menor que a oferta privada, o que permite a conclusão de que o ensino superior no Brasil é majoritariamente privado. A pesquisa é narrada e explicada em artigo por ambos publicado (“Lei de Cotas no Ensino Público ...” *Op. Cit.*, p. 165-184).

Medicina e Direito, recebem apenas 10% (dez por cento) (MALISKA, 2014).

Isso ocorre porque, na percepção do Professor Marcos Augusto Maliska (2014, p. 1971), “os alunos de escola privada levam vantagem nessa disputa em razão do procedimento de avaliação elaborado pela universidade. Eles dominam a técnica do vestibular, pois são treinados para competir e vencer por professores muito bem preparados, que inclusive conhecem o histórico dos vestibulares e sabem de antemão quais questões podem vir a cair na prova. Os alunos de escola pública, de outro modo, não dispõem dos mesmos recursos e não conseguem estar tão bem preparados para a acirrada competição”.

Assim, diante desse contexto, percebeu-se a necessidade da elaboração de uma política pública, a fim de superar essas desigualdades sociais e discrepâncias no acesso ao ensino universitário público, fazendo-se cogitar da adoção da reserva de vagas – por critérios diversos – para os cidadãos com menos chances de disputar uma vaga na universidade pública.

Da formação da agenda: os direitos sociais como metas políticas a partir da Constituição de 1988

Nesta etapa, convém fazer o seguinte questionamento: em que momento e em que condições a política de cotas sociais foi inserida na pauta política brasileira?

Neste particular, é conveniente destacar que, as políticas sociais foram destaque com o advento do Estado Social e Democrático de Direito, introduzido, no Brasil, por meio da Constituição da República de 1988. Essa nova conotação de Estado tinha e tem por fundamento precípua a garantia de direitos fundamentais aos seus cidadãos.

De um modo bastante sucinto, os direitos fundamentais⁷ são um conjunto de direitos – individuais ou de liberdade, coletivos, sociais, políticos, culturais e de nacionalidade –, configurados como categoria jurídica autônoma, já que submetidos a um “regime jurídico especial” (HACHEM, 2013, P. 627) – e, portanto, diferenciados dos direitos subjetivos –, “que tem por fundamento a dignidade da pessoa humana” (NETTO, 2009, p. 1), posto que indispensáveis para a vivência e sobrevivência dos cidadãos (beneficiários), que se encontram em posição jurídica de vantagem frente ao Estado, ao qual é atribuído uma multiplicidade de funções /

⁷ Todo estudo elementar de Direitos Fundamentais parte da constatação básica da diferenciação entre enunciado normativo (texto normativo, expressão linguística contida na disposição legal ou constitucional), norma de direito fundamental (construção hermenêutica resultante da interpretação do enunciado normativo) e direito fundamental (bem jurídico protegido pela norma de direito fundamental). O presente artigo não tem a pretensão de esmiuçar tecnicamente a distinção entre as expressões, mas a menção é necessária, a fim de evitar confusões no campo dos direitos fundamentais. A partir dessa constatação tem-se que, de um enunciado normativo pode-se extrair múltiplas normas de direitos fundamentais e diversos direitos fundamentais; da mesma

deveres – defensiva, protetiva e prestacional.

O aspecto mais relevante dessa breve e sucinta definição de direitos fundamentais é, indiscutivelmente, o seu regime jurídico diferenciado. Esse regime especial é “o que distingue as normas de direitos fundamentais daquelas que, no Direito Privado, outorgam direitos subjetivos aos seus destinatários” (HACHEM, 2013, p. 627)⁸. E esta distinção está no fato de que esse regime jurídico dotam as normas de direitos fundamentais de características, funções e estrutura especiais e exclusivos, conferindo-lhes uma sistemática e operacionalidade diferenciada de qualquer outra norma jurídica.

Pois bem. É esse regime jurídico especial que permitirá justificar e fundamentar a proposta do presente artigo, qual seja a elaboração de uma política educacional social, direcionada aos cidadãos aspirantes ao ensino superior público, tendo em vista a concretização integral do direito fundamental à educação.

Desta forma, são dos direitos sociais que decorrem, dentre outras políticas, as educacionais sociais, as quais passaram a fazer parte da agenda do Estado notadamente a partir da década de 1990. A política social, por sua vez, é o conjunto de programas e ações do Estado, que se manifestam em oferta de bens e serviços e transferências de rendas, “com o objetivo de atender às necessidades e aos direitos sociais que afetam vários dos componentes das condições básicas de vida da população, até mesmo aqueles que dizem respeito à pobreza e desigualdade” (CASTRO, 2011, p. 69).

A política educacional, com a conformação trazida pela Constituição da República de 1988, foi implementada no Brasil somente a partir de 1996, por meio da Lei n. 9.394 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação)⁹. Nessa conformação, percebe-se, nitidamente, que a política educacional brasileira, notadamente, no ensino superior, esteve e ainda está voltada a ampliação quantitativa dos serviços educacionais, em desfavor do aprimoramento qualitativo.

O processo de ampliação quantitativa deu-se, inicialmente, com a abertura e expansão das faculdades particulares, na década de 1990, viabilizando o acesso ao ensino superior de um maior número de cidadãos e a elaboração de inúmeras políticas educacionais sociais, admitindo o acesso ao ensino superior dos cidadãos com

forma, uma norma de direito fundamental (e os direitos fundamentais) pode decorrer de diversos enunciados normativos isolados ou conjugados.

⁸ Sobre isso, explica Daniel Wunder Hachem: “A lógica de sua aplicação, por consequência, seguiria a mesma sorte que presidia a racionalidade própria do modelo forjado no século XIX: descumprida a obrigação e afetada a situação jurídica de vantagem do titular do direito, a este (sujeito individual determinado) caberia a propositura da ação judicial correspondente. Sendo, assim, nos casos de violação, tudo seria simples. Qualquer inobservância aos deveres impostos pelas normas de direitos fundamentais seria passível de correção pelo Poder Público. Eventuais questionamentos quanto à transposição da categoria direito subjetivo ao campo dos direitos fundamentais e quanto à resolução judicial dos conflitos gerados pelo seu descumprimento seriam respondidos com a seguinte pergunta: se assim ocorre no Direito Privado, possibilitando o resguardo da integridade da esfera jurídica do titular do direito subjetivo, porque haveria de ocorrer de maneira diversa no Direito Público?” (“A dupla titularidade...” *Op. Cit.*, p. 627).

⁹ Anteriormente, o Brasil já vivenciara duas leis de diretrizes e bases para a educação, em 1961 e 1971.

baixa capacidade econômica, como o Sistema de Seleção Unificado (SiSU); o Programa Universidade para Todos (Prouni); o Financiamento estudantil (Fies) e a Política de cotas raciais e sociais e a atribuição de bonificação na pontuação (Lei n. 12.711/2012).

A prioridade da ampliação quantitativa dos serviços educacionais é decisão dos governos brasileiros – política de governo que não se confunde com política de Estado (BUCCI, 2006) – que até então acenderam ao Poder, tendo definido tais políticas educacionais a partir de uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios, escolhendo “a mais apropriada entre as várias alternativas de ação” (FREY, 2000, p. 227).

A política de cotas sociais, ao que tudo indica, ainda faz parte do ideal expansionista da educação superior no Estado brasileiro, posto ser uma política que visa a resultados imediatos e de curto prazo, visando incluir no ensino universitário público aquele estudante que, presumidamente, tem menos condições de aceder à universidade em condições de competição com os demais estudantes oriundos do qualificado ensino privado.

Da elaboração do programa de cotas sociais: a igualdade de recursos *versus* igualdade de bem-estar

Feita a escolha pela reserva de vagas aos estudantes oriundos de escolas públicas, é preciso verificar, ainda, a partir de uma avaliação sobre custos e benefícios, se a política de cotas sociais é justa e passa pela concepção de igualdade (de recursos) proposta, por exemplo, por Ronald Dworkin (2005).

Dada a sua natureza redistributiva, esta etapa é precedida de inúmeras situações de conflito – mas também de conciliação – “envolvendo os atores mais influentes na política e na administração” (FREY, 2000, p. 228). Isso porque, ambos os grupos envolvidos por essa política social, sejam como beneficiados (cotistas) ou, de algum modo, como afetados (não cotistas), reclamam da desigualdade / discriminação por ela promovida. Os cotistas reclamam da carência de oportunidades de acesso ao ensino superior. Os não cotistas, por outro lado, reclamam da afronta ao mérito do estudante, decorrente de um sistema de competição que não pode ser negado. É preciso, pois discutir qual é o verdadeiro tratamento igualitário.

É evidente, no entanto, que a discussão deve-se sobrepor a mera análise do mérito na seleção, notadamente, em uma sociedade sujeita a um sistema de economia capitalista e, ainda, marcada por profundas desigualdades sociais e econômicas, como é a brasileira. Nesse contexto, a seleção por mérito nas universidades públicas deixa de ter consequência natural e passa a provocar um desequilíbrio na competição.

Por isso, para além do argumento “quanto mais melhor”, típico das políticas sociais, Gretha Leite Maia e César Melo (2017, p. 167) afirmam que, uma política dessa natureza deve ser precedida de um levantamento rigoroso de dados, sobre a população que compõe esse segmento, no que diz respeito à renda familiar, à

escolaridade e ocupação dos pais, à frequência à rede pública ou privada de ensino fundamental e média, ao sexo, à idade, ao pertencimento de grupos étnicos minoritários e ao tempo de permanência no curso.

É preciso, assim, escolher a mais apropriada política entre as várias alternativas de ação. Para tanto, tomar-se-á como fundamento a concepção de igualdade proposta por Ronald Dworkin, em sua obra “Virtude Soberana: a teoria e a prática da igualdade”.

Pois bem. Segundo o filósofo, a maior virtude do Estado é a igualdade. Um estado que busca a igual consideração e importância dos seus cidadãos é um estado legítimo. Em poucas palavras, a defesa da igualdade é um ideal político máximo (DWORKIN, 2005, p. 3). Ainda, para Dworkin, a igualdade não é um valor único e soberano, ao contrário, deve ser tratado em conjunto com outros valores éticos e humanitários, como a liberdade e a democracia. Com isso, defende o filósofo, na transcrição de seu aluno e colega Stephen Guest (2010, p. 246), o cidadão tem liberdade de e para agir, mas deve se responsabilizar pelas consequências de seus atos.

Na obra acima citada, Dworkin (2005) defende a igualdade de recursos como forma mais justa para tratamento entre os cidadãos, explicando-a a partir do estudo crítico da igualdade de bem-estar.

Na igualdade de bem-estar, as pessoas deverão ser igualadas em êxito e satisfação, o que não é conveniente e viável, pois pode acarretar uma distribuição de recursos ao infinito. Essa igualdade, portanto, carece de um critério objetivo, sendo impossível a distribuição de parcelas iguais dos recursos. Essa igualdade, enfim, não incentiva o desenvolvimento das pessoas, mas sim a estagnação, uma vez que desencoraja as pessoas a cultivar gostos dispendiosos (DWORKIN, 2005).

A igualdade de bem-estar aplicada aos processos seletivos vestibulares é impraticável diante do contexto constitucional brasileiro, na medida em que levaria a obrigatoriedade de admissão de todos os estudantes ao ensino superior público, sem o estabelecimento de qualquer critério de seleção.

Desta forma, não sendo admissível a igualdade de bem-estar, Dworkin (2005) passa a trabalhar com a noção de igualdade de recursos. Por recursos deve-se entender quaisquer bens ou qualidades pessoais que as pessoas possuam privativamente, como riqueza, força, caráter, aspiração, oportunidade etc.

A igualdade de recursos leva em consideração a multiplicidade de estilos de vida possíveis e existentes, estando diretamente relacionadas com as escolhas (liberdade) que as pessoas fazem, sendo responsáveis por elas. Reflete, enfim, os valores da meritocracia, em que cada um deve ser beneficiado ou responsabilizado por seus atos, desde que, tenham tido igualdade inicial de recursos para alcançarem suas metas (DWORKIN, 2005).

Aplicando-se a teoria da igualdade de recursos à política de cotas sociais tem-se que o acesso por capacidade individual pode até ser adotado como mecanismo de seleção, mas desde que todos estejam em absoluta igualdade de recursos. Todavia, como as pessoas não concorrem em condições de igualdade, o Estado

pode e deve realizar políticas públicas nesse sentido.

Desta forma, a transferência de recursos que a Teoria de Dworkin propõe é, justamente, para igualar as pessoas em relação ao seu poder de reflexão (escolha), sendo, portanto, totalmente condizente com a política de cotas sociais.

Marcos Augusto Maliska (2014, p. 1973), nesse sentido, afirma que “entre ampliar as chances daqueles que são excluídos da universidade por não dispor de meios para vencer o processo seletivo geral, e não dar essa chance a essas pessoas, é proporcional que se opte pela primeira alternativa”. Ainda, segundo o Professor, tais “grupos sociais foram historicamente discriminados no processo de formação da sociedade brasileira e merecem, de alguma forma, ter sua importância respeitada e valorizada pela sociedade como um todo” (MALISKA, 2014, p. 1973). E, para arrematar sua opinião, assevera que as cotas para alunos egressos de escola pública, “são medidas que estão em sintonia com a Constituição e revelam uma preocupação imediata de se reverter, em curto prazo e por certo período, os baixos índices de participação desses segmentos da população brasileira no ensino superior público e gratuito” (MALISKA, 2014, p. 1973).

Enfim, partindo-se do pressuposto de que os estudantes oriundos de escola pública não possuem as mesmas condições de competição com os estudantes das escolas particulares – e até que se modifique essa situação –, é salutar garantir a reserva de vagas a tais estudantes, como forma de ampliar o acesso destes ao ensino superior público.

Da implementação da política de cotas sociais no Brasil: da autonomia universitária à Lei n. 12.711/2012

Nesta etapa, após eleger a política de cotas sociais, convém discutir se o fator de discriminação adotado por tal política – origem da escola (primeira seleção) e renda familiar (segunda seleção) – é constitucional? E, em complemento, sendo viável, o critério adotado reconhece a falência do ensino público?

Questão interessante é que a política social das cotas não envolve diretamente interesses político-partidários. Em tese, é uma política que não envolve, pelo menos diretamente, a corrupção, como se permite em quase todos os tipos de políticas públicas no Brasil, notadamente, as que envolvem conteúdo prestacional.

Dworkin (2005) alerta para o fato de que, a política de grupos de interesses pode ocasionar escolhas, não pelo interesse geral da comunidade, mas em decorrência da perda da batalha legislativa, uma vez que na ocasião da tomada de decisão, o grupo perdedor pode ter sido uma minoria sem o poder político necessário. Ou seja, as minorias perdem por ausência de participação e defesa política.

Entretanto, não envolvendo diretamente interesses político-partidários, soa legítima a política de cotas

sociais, na medida em que eventual legislação que a institua não será certamente maculada por interesses de grupos dominantes.

Nestes termos, as políticas públicas podem ser veiculadas por mais de uma espécie de instrumento normativo. Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 257) atesta que, “a exteriorização da política pública está muito distante de um padrão jurídico uniforme e claramente apreensível pelo sistema jurídico”, o que causa dúvidas quanto à vinculatividade dos instrumentos de expressão das políticas.

Em complemento, Daniel Wunder Hachem informa que as políticas públicas podem ser instituídas por diversas formas jurídico-normativas, podendo ser encontradas em sede constitucional, em atuação do legislador infraconstitucional e, ainda, em criação direta da Administração Pública – embora sempre inspiradas nos programas de ação política assegurados constitucionalmente – (HACHEM, 2014, p. 522), ainda que inexistente fundamento legal específico que determine a implementação daquela política. Exemplificativamente, assim, “podem ser expressas em disposições constitucionais, ou em leis, ou ainda em normas infralegais, como decretos e portarias e até mesmo em instrumentos jurídicos de outra natureza, como contratos de concessão de serviço público” (BUCCI, 2006, p. 11).

Pois bem. Inicialmente, as primeiras seleções por cotas ocorreram por meio da autonomia das universidades públicas conferidas pelo art. 53 da Lei n. 9.394/1996. Reputa-se à Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), o pioneirismo na criação do sistema de cotas sociais em vestibulares para cursos de graduação por meio de lei estadual (MAIA; MELO, 2017). Posteriormente, chegou-se a discutir a política de cotas sociais, por meio do julgamento do Recurso Extraordinário (em Mandado de Segurança) n. 597.285/RS, contra a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS), sendo reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) a sua constitucionalidade. Por último, após profundas discussões, foi editada a Lei n. 12.711/2012, com o intuito de adotar o sistema de reserva de cotas nas universidades e instituições públicas federais, para estudantes egressos das escolas públicas, presumivelmente, de baixa renda.

Na lição de Mauricio dos Santos Matos *et alii*, os objetivos da política de cotas sociais, em síntese, são: (a) ampliar progressivamente o ingresso dos estudantes oriundos de escolas públicas nas universidades públicas, alterando o quadro de exclusão social; (b) atuar positivamente na superação das barreiras que dificultam o ingresso desses na universidade; (c) ampliar as possibilidades de acesso ao ensino superior por esses estudantes; e, (d) incentivar a continuidade dos estudos dos egressos de escola pública (MATOS; PIMENTA; ALMEIDA; OLIVEIRA, 2012, p. 722).

Partindo desses objetivos, a reserva de vagas, segundo a política pública estabelecida (Lei n. 12.711/2012), obedece aos critérios de: (a) a origem escolar; (b) a renda familiar; (c) a cor da pele (etnia); (d) a

deficiência física; (e) a origem indígena.

A Lei, assim, garante a reserva de 50% (cinquenta por cento) das matrículas por curso e turno nas universidades federais e institutos federais de educação, ciência e tecnologia a alunos oriundos integralmente do ensino médio público, em cursos regulares ou na educação de jovens e adultos. Os demais 50% (cinquenta por cento) das vagas permanecem para ampla concorrência.

Por conseguinte, as vagas reservadas às cotas serão novamente subdivididas, sendo metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar bruta igual ou inferior a 1,5 (um e meio) salário per capita (baixa renda) e metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar superior a 1,5 (um e meio) salário (renda ampla). Essas duas metades, por sua vez, passarão por outro recorte, tendo por referência a autodeclaração dos candidatos como pretos, pardos ou indígenas, em um percentual calculado de acordo com o último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Portanto, como se vê, foram dois os critérios adotados pela lei para o remanejamento de vagas – origem escolar e renda per capita familiar –, podendo se falar, assim, em reserva de vagas (renda familiar) dentro da reserva de vagas (origem escolar).

O ponto crucial desses critérios de reservas é que eles devem ser interpretados de maneira mais restrita possível, sob pena de tornar ineficaz a referida política pública. Assim é que, quando a Lei de Cotas menciona que somente poderão concorrer às vagas os estudantes que tenham cursado o ensino médio em escolas públicas, essa determinação não pode e nem deve comportar exceções, como para os estudantes de baixa renda que tenham cursado parte do ensino médio em escolas particulares como bolsistas. Por isso, Gretha Leite Maia e César Melo chamam a atenção para a Lei de Cotas, a qual “poderia ter completado: independente da sua condição de bolsista ou pagante” (MAIA; MELO, 2017, p. 178).

Essa extensão, de fato, continua Gretha Leite Maia e César Melo, determinaria uma condição privilegiada de acesso à vaga pública, seja porque vários candidatos na mesma situação podem não ter pleiteado essa condição de cotista por respeitar a limitação legal (MAIA; MELO, 2017, p. 178), seja porque tais estudantes já foram privilegiados, de alguma forma, por um ensino que se pressupõe mais qualificado.

Da análise e avaliação da política pública: da transitoriedade e da efetividade

Por último, é conveniente esclarecer que a política pública implementada, por meio da referida lei federal, tem caráter temporário, devendo vigor pelo prazo de 10 (dez) anos (art. 7º da Lei n. 12.711/2012), ocasião em que deverá ser revisado o programa, a fim de verificar a superação (ou não) dos problemas apontados na primeira

etapa deste trabalho (percepção do problema)¹⁰.

Para tanto, é necessário realizar a abordagem do programa, a fim de verificar se a ação eleita atingiu os impactos projetados na sua fase de formulação, ou seja, se os seus objetivos originariamente propostos foram alcançados.

Nessa etapa, ensina Klaus Frey (2000, p. 228), “apreciam-se os programas já implementados no tocante a seus impactos efetivos”, indagando-se “os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas futuros”, caso sejam necessários. Ainda, transcrevendo a fala do mesmo autor, a avaliação do programa (controle de impacto) pode apresentar dois resultados: (a) o atingimento dos objetivos do programa, o que acarretaria a suspensão ou o fim do ciclo político; e, (b) o não atingimento dos objetivos do programa, o que levaria à iniciação de um novo ciclo, ou seja, uma nova fase de percepção e definição e a elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior (FREY, 2000, p. 228-9).

A fim de iniciar a avaliação do programa de cotas sociais, propõe-se a apresentação das críticas à referida política educacional. Para tanto, elegem-se as manifestações críticas de Rui Martinho Rodrigues e Cândido Bittencourt de Albuquerque que apontam fatos negativos na política de reserva de vagas, que podem ser assim resumidos: (a) não há a ampliação da oferta do serviço, na medida em que se trata de uma política voltada para poucos, reservando-se um número limitado de vagas a estudantes do ensino público que não são efetivamente carentes, ou seja, gera-se uma elite dos menos favorecidos dentre os estudantes do ensino público; (b) não há o aprimoramento qualitativo do serviço público, uma vez que o processo seletivo torna-se menos rigoroso, oficializando-se a baixa qualidade do ensino básico e comprometendo a qualidade do ensino superior; (c) não há o atendimento ao mínimo existencial, haja vista que a finalidade desta política é facilitar o acesso ao ensino superior – bem sofisticado e não essencial –, aos estudantes relativamente abastados, que conseguiram cursar todo o ensino médio (RODRIGUES *et alii*, 2015, p. 49-63).

A partir dessas críticas, formula-se os seguintes questionamentos: (a) a política de cotas promoverá, de fato, o acesso da população de baixa renda ao ensino universitário público?; (b) a política de cotas acarretará a queda na qualidade da educação superior e do nível dos profissionais formados?; e, (c) a política de cotas, a despeito de promover uma discriminação positiva, poderá acarretar discriminação odiosa (mera integração, sem inclusão) entre os estudantes cotistas e não-cotistas?

Embora crie, de fato, uma seleção por mérito, entre os estudantes da escola pública (reservas dentro das reservas), não se pode negar que o principal objetivo da política de cotas sociais tenha sido atingido. Deveras, aumentou-se o número de matriculados e de egressos efetivos de alunos oriundos de escolas públicas,

¹⁰ A temporariedade do programa destina-se a avaliação da (a) efetiva igualdade de condições entre os cidadãos e (b) efetiva

constatações estas verificadas, especialmente, na Universidade de São Paulo (USP) e na Universidade Federal do Paraná (UFPR), a partir de dados mencionados por Maurício dos Santos Matos *et alii* (2012) e Marcos Augusto Maliska (2014), respectivamente, ainda que tenha havido redução do número de inscritos nos vestibulares.

Apenas a título de informação, registre-se que, a redução do número de inscritos nos vestibulares não é um dado negativo para a educação ou para a referida política pública, mas ao contrário, se deve, especialmente, a criação de novos *campus* das universidades e também as outras formas de financiamento estudantil (por exemplo, o Prouni) em instituições de ensino privado.

Ademais, baseado ainda nas pesquisas realizadas por Maurício dos Santos Matos *et alii*, na Universidade de São Paulo (USP), dois outros fatos positivos são importantes mencionar, a fim de constatar a efetividade e eficiência da política ora discutida: (a) em primeiro lugar, mais alunos oriundos de escola pública passaram a ter acesso ao chamados “cursos de elite”; (b) em segundo lugar, a faixa de renda dos alunos diminuiu, o que significa que mais alunos de baixa renda tiveram acesso ao ensino superior na Universidade de São Paulo (USP) (MATOS; PIMENTA; ALMEIDA; OLIVEIRA, 2012).

É certo, contudo, que, na revisão do programa, possivelmente, em 2022, possa se cogitar da continuidade da política pública apenas em relação a determinados cursos, que não são considerados elitizados (licenciaturas em geral). Isso porque, já na vigência da Lei de Cotas, “existem cursos com um percentual de estudantes egressos das escolas públicas muito superior aos 50% (cinquenta por cento) estipulados pela Lei de Cotas” (MAIA; MELO, 2017, p. 167), o que permite concluir, que a política pública teve e tem impacto apenas nos cursos elitizados, ou seja, das áreas médicas, jurídicas e das engenharias (MAIA; MELO, 2017). Desta forma, nos cursos em que não se verifica eficácia e efetividade da política pública, não há se falar em sua permanência, podendo se cogitar da sua revisão ou exclusão.

Por conseguinte, outro efeito positivo da política de cotas, baseado nas pesquisas realizadas por Maurício dos Santos Matos *et alii* (2012), na Universidade de São Paulo (USP), é que não houve substancial comprometimento da qualidade do ensino e dos estudantes, não afetando o desempenho acadêmico e nem mesmo a qualidade do conjunto de estudantes selecionados.

Analisando o desempenho dos ingressantes Inclusp (programa de inclusão social na Universidade de São Paulo), verifica-se que, em 2007, a média de notas desses estudantes foi ligeiramente superior a média da Universidade em geral, de 6,3 (seis vírgula três) para 6,2 (seis vírgula dois) (MATOS; MELO, 2012, p. 740).

Na análise do desempenho por cursos, dos 118 (cento e dezoito) cursos oferecidos pela Universidade de São Paulo (USP), o desempenho comparativo foi o seguinte: (a) em 8 (oito) cursos, a média dos ingressantes foi

igual à média geral; (b) em 54 (cinquenta quatro) cursos, a média dos ingressantes foi superior à média geral; e, (c) em 62 (sessenta e dois) dos 118 (cento e dezoito) cursos, a média foi igual ou superior à média geral, o que também confirma a efetividade e eficiência do programa social (MATOS, 2012).

Por último, digno de verificação – embora nenhuma pesquisa tenha enfrentado a questão –, diz respeito à efetiva inclusão dos estudantes no meio acadêmico e não a sua mera integração, a fim de evitar discriminações odiosas (ou discriminação ao avesso), no meio estudantil. Trata-se de uma questão moral.

Desta forma, para que a política de cotas aumente ainda mais sua efetividade e eficiência, é salutar que haja conscientização entre os estudantes e a sociedade em geral, a fim de evitar segregações dos grupos cotistas, coibindo-se, assim, eventuais inferiorizações cometidas pelos grupos não-cotistas.

Nesse sentido, afirma Virgínio Motta Sousa (2014, p. 57): “os críticos das ações afirmativas alegam que estas ações significariam uma discriminação ao avesso, e que contribuiria para a inferiorização do grupo beneficiado, pois em oposição à ideia de mérito individual, este grupo seria visto como incapaz”.

Todavia, como se viu ao longo de todas as etapas do processo dessa política pública, a seleção por cotas sociais (artificial) tem o intuito de trazer para as universidades públicas aqueles cidadãos que não têm condições patrimoniais e financeiras de competir com estudantes aquinhoados, o que não significa que sejam menos incapacitados intelectualmente. Essa política pública, assim, contribui, efetiva e eficientemente, para a democratização da educação, proporcionando, sobretudo, o desenvolvimento social da nação em geral.

Enfim, entre os custos e benefícios, verifica-se que a política pública em estudo é eficiente e contribui, de fato, para o acesso dos estudantes das escolas públicas nas universidades públicas. Ainda que se cogite de uma meritocracia dentro do grupo das minorias (“elite das elites”), é certo que os programas de cotas sociais aliam o acesso à educação superior a um maior número de cidadãos, mantendo-se a qualidade do ensino e dos profissionais formados.

CONCLUSÕES

Pelas pesquisas analisadas, especialmente, na Universidade de São Paulo (USP) e na Universidade Federal do Paraná (PR), verificou-se que as políticas públicas de cotas sociais, que admitiram estudantes com base no critério da origem escolar (estudantes oriundos das escolas públicas), atingiram, de fato, o seu objetivo originário e corrigiu, momentaneamente, o problema da chamada “trajetória inversa dos alunos”. Nesse ponto, o programa social mostrou-se eficiente, permitindo que alunos de baixa renda ingressassem nas universidades públicas e tivessem acesso aos chamados “cursos de elite”.

É certo, no entanto, que a referida política pública teve e ainda tem como objetivo primário a ampliação

quantitativa da educação superior, permitindo que mais pessoas, das mais variadas condições sociais e econômicas, tivessem acesso ao ensino superior público. Ainda que não se tenha verificado a queda no desempenho dos estudantes em geral, nem mesmo na avaliação por curso, o caráter expansionista da política é evidente, sendo esta a tendência da política educacional brasileira até os dias atuais.

Entretanto, é certo que, como toda política pública, o programa de cotas também deve ter caráter temporário, sendo admissível até à efetiva igualdade de condições entre os cidadãos e à efetiva igualdade de qualidade entre o ensino privado e o ensino público. A partir daí, pensa-se ser necessário a revisão do programa, o que, inclusive, já pode ocorrer em determinados cursos – licenciaturas em geral –, em que o acesso dos estudantes das escolas públicas já é pareado com os estudantes das escolas particulares.

Outro importante efeito da política de cotas sociais é que ela crie a efetiva inclusão do aluno egresso de escolas públicas e não a sua mera integração. Tal fim é, indiscutivelmente, uma das variáveis verificáveis de eficiência do programa, a fim de evitar segregações dos grupos cotistas, coibindo-se eventuais inferiorizações cometidas pelos grupos não-cotistas.

Por último, atingindo o seu intento – ampliação quantitativa –, a educação brasileira poderá, enfim, objetivar o seu aprimoramento qualitativo, a fim de fomentar o desenvolvimento social e econômico do país.

PUBLIC POLICY OF SOCIAL QUOTAS IN HIGHER EDUCATION: FROM THE PERCEPTION OF THE PROBLEM TO THE (IN) EFFICIENCY OF THE PROGRAM

Abstract

This article aims at studying the stages of the process of drafting, implementing and executing the public policy of social quotas for public school students in order to guarantee access to federal and state universities. The paper will deal with the prognosis and possible solutions of each of the stages of its drafting procedure, finalizing with the evaluation of the (in)efficiency of the guarantee of spots, especially in what concerns the problem of 'reverse trajectories' of public school students. The method of research to be used is the hypothetical-deductive, through argumentation and political and legal reasoning, aiming at answering the question of the efficiency or inefficiency of the program.

Keywords: Public policy; Social quotas; Public higher education; Equality.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. "Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático". In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos Fundamentais: orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.
_____. "O conceito de política pública em direito". In: BUCCI, Maria Paula Dallari (organizadora). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-49.

CASTRO, Jorge Abrahão de. "Política social no Brasil: marco conceitual e análise da ampliação do escopo, escala e gasto público". **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Porto Alegre, n. 1, p. 66-95, jan./jun. 2011.

DWORKIN, Ronald. **A verdade soberana: a teoria e a prática da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FARIA, Júlio Herman. "Políticas Públicas: o diálogo entre o político e o jurídico". **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 9, n. 35, p. 157-169, jan./mar. 2009.

FREY, Klaus. "Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil". **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, n. 21, p. 211-259, jun./2000.

GABARDO, Emerson. **Interesse Público e Subsidiariedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GOTTI, Alessandra. **Direitos sociais: fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GUEST, Stephen. **Ronald Dworkin**. Rio de Janeiro: Elsevir, 2010.

HACHEM, Daniel Wunder. "A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais". **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 618-688, jul./dez. 2013.

_____. "A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento". **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba, v. 13, n. 13, p. 340-399, jan./jun. 2013.

_____. "Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material". **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014.

_____. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná.

MAIA, Gretha Leite; MELO, César. "Lei de Cotas no Ensino Público: fundamentos, dispositivos normativos e desafios de implementação". **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**. V. 2, jul.-set./2017, p. 165-184.

MARTÍNEZ, Augusto Durán. "Derechos Prestacionales e Interés Público". In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (coordenadores). **Direito Administrativo e Interesse Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MATOS, Maurício dos Santos; PIMENTA, Selma Garrido; ALMEIDA, Maria Isabel de; OLIVEIRA, Maria Amélia de Campos. “O impacto do Programa de Inclusão Social da Universidade de São Paulo no acesso de estudantes de escola pública ao ensino superior público gratuito”. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 93, n. 235, p. 720-742, set./dez. 2012.

NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **Os direitos sociais como limites materiais à revisão constitucional**. Salvador: JusPodivm, 2009.

NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos Direitos Fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

RODRIGUES, Rui Martinho. RODRIGUES, Carlos Roberto Martins; SILVA, Maria Josefina da; ALBUQUERQUE, Cândido Bittencourt de. **A (i)legitimidade das políticas públicas: a República entre a igualdade e a especificidade**. São Paulo: Malheiros, 2015.

SOUSA, Virgínio Motta. “As ações afirmativas nas universidades brasileiras e o conceito de justiça na obra de Ronald Dworkin”. In: BRANCO, Paulo Gonet; BARROS, Janete Ricken de. **Dignidade da pessoa humana e igualdade: aspectos pontuais**. Brasília: IDP, 2014, p. 49-73.

VALLE, Vanice Regina Lirio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

Trabalho enviado em 19 de fevereiro de 2018.

Aceito em 04 de abril de 2018.