

IGUALDADE DE OPORTUNIDADES NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: AÇÕES AFIRMATIVAS E INDICADORES DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS COMO MEDIADORES DO SUCESSO ESCOLAR

EQUAL OPPORTUNITIES IN BRAZILIAN HIGHER EDUCATION: AFFIRMATIVE ACTIONS AND POLICY EVALUATION INDICATORS AS MEDIATORS OF SCHOOL SUCCESS

Idney Silva Junior¹

Ana Claudia Delfini Capistrano de Oliveira ²

RESUMO

O presente artigo trata da relação existente entre as políticas de ações afirmativas e a igualdade de oportunidades no ensino superior brasileiro. No Brasil, o acesso ao ensino superior é historicamente privilegiado às elites, a seletividade deste ensino acarreta em importantes discussões a respeito da estratificação e desigualdade social no campo da Educação. A escola e as políticas educacionais precisam ser pensadas democraticamente a partir dos contextos dos grupos menos favorecidos de maneira a servir como instrumento de transformação social. Neste sentido, as políticas de cotas são fundamentais para um modelo mais democrático de acesso. Além da reserva de vagas, é de extrema importância uma política de avaliação do sucesso escolar dos/as alunos/as atendidos/as a fim de se alcançar a efetividade e a igualdade de oportunidades educacionais. A partir de uma revisão bibliográfica sobre igualdade de oportunidades, políticas de ações afirmativas e tipologia de indicadores de avaliação de diferentes aspectos das políticas, pretende-se analisar como tais políticas podem ser instrumentos mediadores do sucesso escolar e da promoção de uma educação o menos injusta possível. Como principais resultados, verificamos uma elitização histórica no acesso e permanência de estudantes no ensino superior ainda longe de ser superada, além da questão da reserva de vagas pelas ações afirmativas (como as cotas) se caracterizar muito mais como um insumo da

1 Técnico em Assuntos Educacionais do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina, SC, Brasil. Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade do Vale do Itajaí.

2 Professora titular da Universidade do Vale de Itajaí, Itajaí, SC, Brasil. Mestre e Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: anaclaudia.univali@gmail.com

política do que o objetivo final da mesma, e por fim, que as escolhas políticas no processo de avaliação de uma política pública definem os rumos para uma maior ou menor igualdade de oportunidades.

Palavras-chave: Igualdade de oportunidades. Ações afirmativas. Cotas. Políticas públicas. Avaliação.

ABSTRACT

This article treats with the relationship between affirmative action policies and equal opportunities in Brazilian higher education. In Brazil, access to higher education is historically privileged for elites, and the selectivity of this, leads to important discussions about stratification and social inequality in the field of education. School and educational policies need to be thought democratically from the contexts of the disadvantaged groups in order to serve as an instrument of social transformation. In this sense, quota policies are fundamental for a more democratic model of access. In addition to reserving vacancies, it is extremely important to have a policy of evaluating the success of the students attending in order to achieve effectiveness and equal educational opportunities. Based on a literature review on equal opportunities, affirmative action policies and typology of indicators of evaluation of different aspects of policies, it is intended to analyze how such policies can be instruments mediating success in school and promoting education or less unfair possible. As the main results, we find a historical elitism in the access and permanence of students in higher education, far from being overcome, besides the question of reserve of places by affirmative actions (such as quotas) to characterize much more as an input of the politics than the and finally, that the political choices in the process of evaluating a public policy define the paths towards greater or less equal opportunities.

Keywords: Equal opportunities. Affirmative actions. Quotas. Public policies. Evaluation.

INTRODUÇÃO

As políticas de democratização de acesso ao ensino superior aparecem como um dos principais produtos das políticas públicas de educação do início do século XXI. Através das chamadas ações afirmativas, o Estado tem promovido o acesso a setores da sociedade historicamente excluídos do ensino superior. Pretos, pardos e indígenas, além de populações oriundas de camadas populares são os beneficiários das políticas de reservas de vagas das quais trataremos neste artigo. A reserva de vagas visa garantir o acesso através de exames como o ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio - e a oferta de vestibulares a uma maior heterogeneidade da população que é

atendida no ensino superior, sobretudo garantindo a diversidade étnica e socioeconômica.

Porém, entendemos que tais políticas não podem se restringir no acesso ao ensino superior. Em relação à efetiva democratização do ensino superior, as questões referentes ao acesso, a permanência e ao êxito são indissociáveis. Afinal, o simples acesso pode servir de máscara à manutenção das desigualdades educacionais se, no interior das universidades permanecerem as desigualdades escolares. A partir disto, torna-se fundamental uma avaliação das políticas de ações afirmativas baseada também no sucesso e na permanência dos/as alunos/as atendidos/as, a fim de verificar a sua inclusão no ensino superior.

Neste artigo, apresentaremos uma análise sobre a relação existente entre as políticas de ações afirmativas e a igualdade de oportunidades no ensino superior brasileiro. A escola e as políticas educacionais precisam ser pensadas democraticamente a partir dos contextos dos grupos menos favorecidos de maneira a servir como instrumento de transformação social. Neste sentido, as políticas de cotas são fundamentais para um modelo mais democrático de acesso. Além da reserva de vagas, é de extrema importância uma política de avaliação do sucesso escolar dos/as alunos/as atendidos/as a fim de se alcançar a efetividade e a igualdade de oportunidades educacionais.

A partir de uma revisão bibliográfica sobre igualdade de oportunidades, políticas de ações afirmativas e tipologia de indicadores de avaliação de diferentes aspectos das políticas, nesse artigo analisamos como tais políticas podem ser instrumentos mediadores do sucesso escolar e da promoção de uma educação o menos injusta possível.

Na primeira parte, discutimos os ideais modernos de igualdade e liberdade propostos na modernidade e a temática da igualdade de oportunidades no bojo do processo de democratização nas sociedades liberais republicanas. Na segunda parte, contextualizamos a discussão sobre igualdade de oportunidades no ensino superior brasileiro a partir das políticas de ações afirmativas e dos indicadores de avaliação para políticas públicas.

DOS IDEAIS MODERNOS DE IGUALDADE E LIBERDADE À IGUALDADE DE OPORTUNIDADES

A escolarização da sociedade aparece como um dos principais referenciais da modernidade. A escola, a partir da ascensão do Estado democrático de direito, tem sido chamada a responder por diversas

demandas da sociedade em nome de ideais civilizatórios como liberdade e igualdade que, dentro da instituição escolar, irão se manifestar no seu papel de integração e diferenciação social (VALLE, 2014).

Entendemos que o surgimento da escola republicana está centrado em dois aspectos, ambos pertencentes a superação da sociedade feudal e a ascensão da sociedade burguesa: a substituição de uma hierarquia social baseada no nascimento por uma igualdade de direitos; a intensificação do processo de divisão do trabalho após a revolução industrial. A hierarquia social, anteriormente determinada pelo nascimento (herança) passa a ser nas sociedades modernas definida pelo mérito, baseada principalmente no trabalho, cada indivíduo, por ser igual em direitos, teria condições de livremente buscar a sua mobilidade social a qual seria fruto do merecimento. Neste aspecto estaria o *metier* da escola na diferenciação social cujo resultado obtido pelos alunos seria correspondente à posição dos mesmos no mundo do trabalho. Em relação à divisão social do trabalho, o processo de diferenciação cada vez mais intenso a partir do capitalismo industrial, fez surgir uma escola preocupada com as formações e corporações profissionais diversificadas. Quanto mais intenso era o processo de divisão do trabalho, mais a estratificação social relaciona-se com a formação escolar (DURKHEIM, 2011).

A partir dos ideais modernos de igualdade e liberdade, a estratificação social se movimenta de um modelo de desigualdades injustas (herdadas) para um de desigualdades justas (merecidas). Toda a diferenciação, dentro deste ideal, seria resultado da diferença de desempenho e de talento dos indivíduos (DUBET, 2008). Sem o mérito não haveria outra maneira, senão a do nascimento, de distribuição dos indivíduos numa escala de estratificação social (VALLE, 2013). O sistema escolar, sobretudo através dos exames de seleção, mediando a escolha dos mais aptos seria a expressão máxima do modelo meritocrático, supondo que o ambiente escolar seria de absoluta neutralidade frente aos diferentes alunos/as. (BOURDIEU; PASSERON, 2010).

Cabe ressaltar que a promessa das desigualdades justas, definidas pelo esforço e pelos dons, sofreu várias críticas no que se costuma chamar de abordagem crítico-reprodutivista da educação. Nesta abordagem, uma sociedade acaba por criar mecanismos para reproduzir a sua própria estrutura, logo, uma sociedade desigual produz desigualdade por meio da internalização da própria estrutura

pelos sujeitos. Vários trabalhos, em especial os desenvolvidos por Bourdieu e Passeron (2010;2014), trataram do tema da meritocracia para demonstrar que tanto o sucesso quanto o fracasso escolar tinham fortes componentes relacionados à origem social dos alunos, o que fez emergir críticas sociológicas sobre como a educação não se caracteriza pela mobilidade social nem como expressão do mérito, uma vez que ela se organiza e se estrutura com base na reprodução das desigualdades sociais existentes. A suposta neutralidade da escola perante os alunos, ao tratar igualmente os desiguais, reproduz a desigualdade presente na sociedade. Bourdieu e Passeron colocam como central a questão da igualdade formal como reprodutora das desigualdades uma vez que a mesma mascara as desigualdades diante da cultura:

A cegueira às desigualdades sociais condena e autoriza a explicar todas as desigualdades, particularmente em matéria de sucesso escolar como desigualdades naturais, desigualdades de dons. Atitude idêntica está na lógica de um sistema que, repousando sobre o postulado da igualdade formal de todos os alunos, condição de seu funcionamento, não pode reconhecer outras desigualdades que aquelas provenientes dos dons individuais (BOURDIEU; PASSERON, 2014, p. 92).

Para Azevedo (1997), o projeto de educação da modernidade estava intimamente ligado ao projeto de sociedade capitalista e liberal que resultou numa escola excludente como fruto direto de uma sociedade excludente. Logo, o que se passa no interior da escola possui uma relação intrínseca com o mundo exterior. Uma escola excludente reforça o caráter excludente da sociedade:

Não se pode esquecer que a escola e principalmente a sala de aula, são espaços que se concretizam as definições sobre a política e o planejamento que as sociedades estabelecem para si próprias, como projeto ou modelo que se tenta pôr em ação. O cotidiano escolar, portanto, representa o elo final de uma complexa cadeia que se monta para dar concretude para que uma policy seja construída em função de decisões políticas (...) refletindo assim, as relações de poder e de dominação que se estabelecem na sociedade (AZEVEDO, 1997, p. 59).

Em outras palavras, o que ocorre na sala de aula é o elo final de uma complexa cadeia formada pelas políticas públicas da educação e revelam as relações de poder presentes na sociedade. Uma escolarização acessível a todos permitiria aos indivíduos, a partir de seus esforços, dominarem os conhecimentos necessários para um melhor posicionamento dentro da hierarquia social. O papel da escola passa a ser o de oportunizar às pessoas o usufruto da sua igualdade e da sua liberdade e, através dos diplomas, a escola torna legítima a desigualdade dos resultados, pois a mesma é gerada dentro de uma competição a que todos teriam acesso. É o princípio do mérito em conjunção com a igualdade e a liberdade que estabelecem o direito à educação como base para a eliminação de obstáculos ao desenvolvimento individual. Conforme afirma Valle (2013, p. 297):

A igualdade do direito à educação exige, portanto, tratar de forma igual todas as crianças, num determinado espaço público, o da escola, que se presume protegido das desigualdades dos meios de origem, dos apelos dos mercados, da influência dos particularismos e dos interesses dominantes. A escola figura como um oásis de justiça num mundo marcado por injustiças.

Desta maneira, uma escola para todos cumpre os dois ideais centrais da modernidade. Ao ser universalizada, cumpre-se a promessa da igualdade. Ao proporcionar resultados compatíveis com as escolhas e o esforço do indivíduo, cumpre-se a promessa da liberdade, uma vez que o resultado final e os frutos colhidos da escolarização são originados das escolhas que cada um fez durante o seu percurso escolar. A igualdade prometida pela escola pública foi transfigurada em uma mera igualdade formal na qual as supostas oportunidades de todos se configura um sistema de reprodução das desigualdades. A igualdade não se efetiva em um mundo que persiste em reproduzir as desigualdades e onde a mobilidade não está relacionada com o mérito. Apesar de constituir um avanço frente a uma desigualdade institucionalizada (instituída no nascimento, herdada), possui o grave problema de travestir as injustiças de justiça e por conta de isto legitimar as desigualdades como uma discriminação positiva a partir do mérito obtido dentro de um sistema em teoria neutro (VALLE, 2013).

Para Dubet (2008, p.40), a educação é vista como um aspecto fundamental da igualdade, porém, os frutos da mesma são profundamente desiguais, inclusive como parte do devir educacional:

Para sair desse impasse que é a contradição fundamental das sociedades democráticas liberais, é preciso inventar uma ficção credível, fazendo da desigual performance dos alunos o produto do seu mérito, concebido como manifestação de sua liberdade e, portanto, da sua igualdade. (...) A ficção mais eficaz e banal consiste em fazer de conta que os resultados escolares dos alunos são consequência direta de seu trabalho, de sua coragem, de sua atenção, enfim de tudo o que engajam livremente no seu trabalho escolar.

O mérito é visto então como um aspecto central dentro da diferenciação e da hierarquização da sociedade e a escola tem um importante papel, sobretudo pois estabelece, ao ser universalizada como um direito, um papel de promoção da igualdade entre as pessoas, ao mesmo tempo que as performances diferenciadas são justificadas pelo mérito e legitimadas pelos diplomas. A crença no mérito é chamada ficção na medida em que o resultado obtido pelos indivíduos dentro do processo de escolarização não é necessariamente fruto do seus esforços e talentos individuais e sim como parte de um sistema de reprodução das desigualdades presentes fora do ambiente escolar (DUBET, 2008; VALLE, 2013 e 2014).

Dubet chama a atenção de que se faz necessário a busca de uma escola o menos injusta possível. Quanto menos injusta, mais próxima a escola estaria dos ideais de liberdade e igualdade. É uma reflexão muito importante pois tira a dicotomia polarizada entre o que é justo e o que é injusto. A partir disto, temos a possibilidade de espaços para a atuação das políticas públicas. Trocamos a busca por “uma escola perfeita numa sociedade perfeita, destinada a indivíduos perfeitos, mas uma escola tão justa quanto possível.” (DUBET, 2008, p.9). Na crítica à igualdade formal, reprodutora das desigualdades, surge o conceito de igualdade de oportunidades, que estabelece como foco a eliminação das desvantagens das populações historicamente excluídas em prol de um acesso mais igualitário à competição existente no sistema educacional. A superação da igualdade formal

necessita que pensemos menos em igualdade e mais em equidade pois esta enfatiza a distribuição das oportunidades de maneira a dar mais e melhor àqueles que possuem menos, produzindo a igualdade de maneira mais voluntária.

IGUALDADE DE OPORTUNIDADES NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS E INDICADORES DE AVALIAÇÃO PARA POLÍTICAS EDUCATIVAS MENOS INJUSTAS

No Brasil, temos um Ensino Superior reservado historicamente a uma pequena parcela da população, entre outros fatores, resultado do alto grau de seletividade do seu acesso e a baixa qualidade da educação básica, sobretudo pública. Paulo Freire (2011) já atestava, na obra *Pedagogia do Oprimido*, um forte componente de classe dentro da análise das instituições escolares e dos sistemas de ensino. O autor enfatizava as narrativas da individualização do fracasso na escola das camadas populares e a responsabilização dos indivíduos pelo seu fracasso, narrativas de cunho liberal que além de atribuir incapacidade àqueles que não obtêm sucesso escolar, também é internalizada pelos mesmos que veem na incapacidade uma representação real da sua condição:

A autodesvalia é outra característica dos oprimidos. Resulta da introjeção que fazem eles da visão que deles têm os opressores. De tanto ouvirem de si mesmos que são incapazes, que não sabem nada, que não podem saber, que são enfermos, indolentes, que não produzem em virtude de tudo isto, terminam por se convencer de sua “incapacidade” (FREIRE, 2011, p. XX).

Assim, o fracasso escolar pode ser visto como uma forma de opressão e de convencimento daqueles acometidos que são tidos como culpados e também eles próprios se consideram culpados. Este elemento em Freire tem como bojo a própria estruturação da sociedade em classes sociais e a culpabilização dos indivíduos é vista como um instrumento de controle, de manutenção da ordem social. A escola e as políticas educacionais precisam ser pensadas não no sentido de que todos os alunos recebam o mesmo tratamento, mas que seja considerado o contexto daqueles menos favorecidos

de maneira a atuar e superar os *handicaps* existentes a partir do seu contexto social, buscando assim a neutralização dos efeitos das desigualdades sociais. Não é o espaço escolar que vai tratar diretamente das desigualdades das posições sociais, a escola não dá conta da superação do estágio atual da estratificação social, isto seria novamente trazer o modelo de escola perfeita e redentora, o que não nos interessa pela sua impossibilidade.

Por outro lado, não pode significar a aceitação pura e simples das desigualdades, mas compreender que a escola tem um papel limitado dentro das suas próprias possibilidades, entendendo que a mesma não é a produtora da desigualdade, mas que nela se encontram os instrumentos que reproduzem e legitimam a desigualdade social, que passa a ser vista como um reflexo do merecimento. O aspecto central das políticas seria promover um resultado, uma performance, o mais distante possível da mera reprodução das desigualdades sociais, o que torna absolutamente necessário a efetivação de políticas públicas que proporcionem uma maior igualdade de oportunidades através da criação de mecanismos que, ao menos, reduzam os efeitos das desigualdades existentes fora da escola. Nesta senda, as principais temáticas na área da educação sobre fracasso/sucesso escolar são sintetizadas no quadro a seguir:

Quadro 1 - Resumo das temáticas no estudo do fracasso/exclusão escolar na literatura brasileira contemporânea

Temática	Resumo explicativo
Fracasso/exclusão escolar como problema psíquico	Esta vertente associa o fracasso escolar como resultante de problemas emocionais e baixa capacidade intelectual dos alunos e das famílias. Não se trata de uma associação com a teoria da carência cultural, mas de entender que as relações familiares e dificuldades emocionais têm impacto na inibição intelectual.
Fracasso/exclusão escolar como um problema técnico	Esta perspectiva tem associado os problemas relacionados ao fracasso escolar à falta de domínio das técnicas corretas de ensino por parte do professor, associa fracasso escolar à baixa eficiência pedagógica.
Fracasso/exclusão escolar como questão institucional	Entende que a produção da exclusão é decorrente do fato da escola estar inserida dentro de uma sociedade de classes regida pelo interesse do capital. A própria política educacional é um dos determinantes do fracasso escolar. A reversão do quadro requer uma resistência desses interesses e a construção de uma escola pública capaz de distribuir com mais igualdade a cultura e o conhecimento.

Temática	Resumo explicativo
Fracasso/exclusão escolar como questão política	Aqui também se parte do princípio da desigualdade da escola como decorrente da estrutura de classes da sociedade brasileira. Entretanto, o foco passa a ser as relações no interior das instituições de ensino, mais especificamente na violência simbólica praticada pela escola ao pensar a sua estrutura a partir da cultura dominante na sociedade.

Fonte: Elaboração própria a partir do artigo de Angelucci, et al, (2004).

Tais temáticas podem possibilitar formas de abordagem e identificação de novas práticas pedagógicas e implementação de políticas públicas adequadas para cada contexto educacional que sejam capazes de não apenas superar a dicotomia fracasso/sucesso, mas impedir a elitização e a seletividade no acesso e permanência dos estudantes no ensino superior.

No ano de 2016, a estimativa elaborada a partir de dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico era de que apenas 14% da população brasileira possuía curso superior (OECD, 2016). Essa seletividade não é apenas numérica, sendo o acesso ao ensino superior apresentando forte correlação com a origem social dos candidatos, pelos fatores relacionados à seletividade e a desigualdade na competição escolar que criaram uma forte assimetria entre a população presente no ensino superior e a população brasileira em geral (PEREIRA, et al, 2014). Assim, a maior parte dos ingressantes no ensino superior é elitizada, mais da metade dos estudantes do ensino superior concluíram o ensino médio em escolas particulares. (GUTTERRES, 2015). Neste contexto e como forma de superação desta seletividade foram criadas políticas de ações afirmativas, que, através de discriminações positivas, tentam tornar o processo de seleção, não justo, mas menos injusto do que um modelo que entende que todos formalmente são iguais. Ao levar em consideração variáveis além do resultado líquido do desempenho individual dos candidatos, os exames se tornam menos injustos e garantem uma maior diversidade étnica e socioeconômica dentro do ensino superior.

Porém, deve ser ressaltado que a avaliação de uma política pública é uma tarefa política que pode retardar ou mesmo impedir a igualdade de oportunidades que aqui estamos discutindo em relação à Educação Superior. Uma abordagem tecnicista vai olhar

para a avaliação de uma política pública como um elemento que visa a promoção do aperfeiçoamento da política pública, sua relevância e eficiência. Tanto o *como* quanto o *quê* avaliar são indicadores que revelam escolhas políticas (FARIA, 2005).

Um exemplo disso é o trabalho de Carvalho e Waltenberg (2013;2015), que utilizou dados do ENADE- Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - como referência. A primeira ressalva é que apenas em 2008 o questionário obrigatório aos alunos participantes no ENADE incluiu questões sobre o acesso ao ensino superior ter ocorrido através de ações afirmativas. Outra questão importante é o fato da utilização da nota do ENADE como parâmetro, alcança apenas uma comparação entre concluintes, sem levar em conta questões mais relevantes nas políticas como evasão e atraso escolar.

Nos parece óbvio que uma lei (n. 12.711/2012) obrigando às instituições a uma reserva de vagas aumenta o acesso à população das classes populares ao ensino superior. No entanto, parece um tanto insuficiente como avaliação a conclusão de que as cotas atingem seu objetivo na medida em que pessoas historicamente estiveram fora do ensino superior, agora obtém acesso. A política de ações afirmativas deve ter como indissociáveis o ingresso, a permanência e o êxito (PEREIRA, et al, 2014). Privilegiar a questão do acesso em detrimento da permanência e do êxito, pode ser visto como uma questão política, o próprio MEC destaca como meta a simples existência das vagas¹. É interesse de qualquer governo demonstrar resultados obtidos por uma política de fácil implementação como a garantia, via legal e por vezes num modelo de política pública top-down, a reserva das vagas (SITO, 2014). Conforme descrito por Faria (2005), a apresentação deste tipo de avaliação pode ser muito mais um instrumento de persuasão do que uma avaliação efetiva, tendo a parte interessada feito o recorte necessário para obter apoio à política. Por outro lado, uma abordagem focada nos insumos (neste caso, na reserva de vagas) carrega o perigo de pensar a avaliação como algo descolado das escolhas políticas realizadas para o próprio estabelecimento da política pública.

Concentrando-se não nos resultados, mas nos meios empregados, aceita de maneira não crítica os objetivos e os valores embutidos na política como coisas fixas, congeladas no

tempo e não frutos da própria ação política (DENHARDT, 2015). Ao incluirmos como escopo de avaliação o êxito, levantamos questões diversas questões assinaladas pelo próprio Ministério da Educação (2016) referentes a programas complementares que visam promover uma maior igualdade de oportunidades entre cotistas e não cotistas. No entanto, a questão da efetividade dos programas não aparece enquanto meta a ser atingida. Quando reduzimos a questão da política de ações afirmativas ao acesso, o próprio cumprimento da lei fornece os resultados esperados, sem maior necessidade de atuação nas políticas complementares, que só aparecem quando levamos em conta a permanência e o êxito.

É necessária uma análise criteriosa na interpretação dos possíveis resultados da política, diferenciando os aspectos referentes aos seus impactos e objetivos, não os confundindo com questões que apesar de constituírem apenas insumos, são apresentados como resultados finais pela facilidade de se obter indicadores favoráveis às políticas que se pretende legitimar. Esta questão já foi levantada por Bourdieu e Passeron (2010), ao considerar apenas o ingresso, colocando que após o acesso todos seriam iguais, sem avaliar qualitativamente a partir dos resultados efetivos, corremos um grande risco de apenas mascarar uma desigualdade, transferindo-a do exame para o interior da universidade.

A importância da utilização de indicadores ocorre pela necessidade de avaliar uma política nacional que envolve diversos recursos e objetivos. O estabelecimento de indicadores está além de uma dimensão tecnicista, uma vez que ele requer uma série de escolhas anteriores que envolvem também os próprios objetivos das políticas públicas, conforme indicado por Januzzi: "Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente" (2005, p. 138). A tipologia de indicadores apontada em Januzzi demonstra o que e como avaliar, deixa mais claro a questão da confusão feita em torno do aproveitamento dos resultados das políticas públicas como avaliação ou como persuasão aos resultados que foram obtidos. Sintetizamos essa tipologia no quadro que segue:

Quadro 2: Tipologia de indicadores

Tipo	Conceito
Indicador-insumo	Indicador dos recursos alocados para a política.
Indicador-resultado	São os indicadores que estão vinculados aos objetivos finais das políticas públicas
Indicador-processo ou indicador-fluxo	São indicadores intermediários, mensuram o esforço operacional para a efetivação da política. Traduzem a relação entre os insumos necessários e os resultados e impactos.
Indicador-impacto	Se referem aos efeitos e desdobramentos que decorrem dos programas.

Fonte: Elaborado pelos autores do artigo.

A tipologia não delimita quais aspectos são necessariamente mais relevantes do que outros, todos possuem a sua importância, no entanto, em cada tipo temos a avaliação de diferentes aspectos. No caso das vagas disponibilizadas para as ações afirmativas, podemos classificar as mesmas como insumos para a política de ações afirmativas. Elas não são o resultado e sim o meio para se atingir a finalidade de incluir pessoas no ensino superior. Logo, os indicadores criados para medirem a ocupação das vagas podem ser definidos como indicadores-insumos. Para isto, podemos medir a relação de vagas destinadas em relação ao total de vagas disponíveis, como ocorre a ocupação das vagas ou fazer uma série histórica de vagas reservadas ao longo dos anos.

Indicadores que efetivamente meçam o resultado dos alunos atendidos pelas cotas, sobretudo comparativamente com os não atendidos medem a efetividade do programa, não no sentido de ser eficiente ou ineficiente de maneira dualista, mas o quanto efetivo ele tem sido. Os indicadores-resultado são aqueles que são intimamente vinculados com os objetivos finais do programa.

Assim, os indicadores resultados podem ser aqueles que mensurem a proporção de formandos em relação ao número de ingressantes, sobretudo em comparação com aqueles que não são atendidos pela política. Isto não visa a desqualificação dos cotistas, pensando que, em uma política que tenha igualdade de oportunidades como objetivo, somente a persistência desigualdade entre os alunos explicaria uma diferença de resultados, o que demonstraria que a política de ações afirmativas não tem obtido os seus resultados de maneira adequada, remetendo a questões relacionadas à implementação.

A relação entre a oferta de vagas, os custos das políticas complementares, o esforço operacional necessário para que estes alunos tenham permanência e êxito escolar, podem ser traduzidas como os indicadores-processo. Eles traduzem as demandas operacionais do programa que e podem determinar o quanto de recursos públicos precisa ser alocado para a efetividade da política. Os auxílios financeiros, as atividades de apoio pedagógico e reforço escolar, a diferença de gasto per capita por aluno podem ser indicadores-processo adequados à política. Um indicador mais complexo de realizar por envolver questões de longo prazo e, sobretudo por envolver dados que estão fora das instituições de ensino e muitas vezes são bastante subjetivos são os indicadores-impacto, neste caso podemos desdobrar os impactos em dois aspectos. O primeiro é medir os desdobramentos do programa pois isso envolve a compreensão da função que a educação exerce dentro do processo de estratificação social. Por conta disto, seria necessário um levantamento também das posições dentro do mercado de trabalho que tais alunos estão ocupando para verificar se a origem social, apesar dos diplomas, segue tendo um papel fundamental no posicionamento das pessoas dentro da hierarquização da sociedade.

O segundo aspecto é a questão de que, ao observarmos a educação como um direito, não podemos nos restringir apenas às questões relacionadas aos resultados, aos diplomas e empregos. Uma série de pesquisas têm abordado questões como a representatividade e o empoderamento das populações negras e indígenas² além de temas relacionados às classes populares e seus pontos de vista sobre cidadania e representação social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tarefa de avaliação de políticas públicas precisa ter como foco principal a agenda que está por trás das escolhas políticas que levaram a elaboração daquelas práticas, ou seja, qual o objetivo final que se espera alcançar com determinada política.

No caso de políticas de ações afirmativas, o resultado esperado é a qualificação e o acesso das populações historicamente excluídas aos espaços de poder, à cultura e à ascensão social. Tais objetivos só serão atingidos com o êxito destas populações ao ensino superior e não apenas no seu acesso, que, sem as condições de permanência necessárias,

acarretará em ações inócuas além de correr o risco de, no interior das instituições, alimentar estigmas já sofridos pelos estudantes cotistas.

O ano de 2016 foi o prazo de adequação das redes federais de educação superior no que diz respeito a cotas, tornando a política adotada nacionalmente e integralmente por todas estas instituições, o que se torna uma janela de oportunidade no campo da avaliação desta política, iniciada há quase uma década.

Quando pensamos indicadores para a avaliação, precisamos ir além do simples número de vagas. É fundamental a questão da avaliação do sucesso escolar para verificar se as oportunidades teóricas criadas com a destinação de cotas de vagas se efetivam dentro das universidades, de maneira a verificar se os incluídos vêm tendo oportunidades reais de permanência e êxito escolar, ou seja, se efetivamente as ações afirmativas se configuram no espectro das igualdades de oportunidade.

REFERÊNCIAS

ANGELUCCI, Carla Biancha et al. O estado da arte da pesquisa sobre o fracasso escolar (1991-2002): um estudo introdutório. *Educ. Pesqui.*, São Paulo, v. 30, n. 1, p.51-72, abr. 2004.

AZEVEDO, Maria Lins de. *Educação como política pública: polêmicas do nosso tempo*. Campinas: Editora Autores Associados, 1997.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-claude. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Petrópolis: Editora Vozes, 2010.

_____. *Os herdeiros: os estudantes e a cultura*. Florianópolis: Editora UFSC, 2014.

BRASIL. *Lei Nº 12.711, de 29 de Agosto de 2012*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12711.htm>. Acesso em: 24 de setembro de 2016.

CARVALHO, Márcia Marques de; WALTENBERG, Fábio D. Desigualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior no Brasil: uma comparação entre 2003 e 2013. *Economia Aplicada*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p.369-396, 2015.

_____. *Cotas aumentam a diversidade dos estudantes sem comprometer o desempenho?* Paper para discussão. CEDE/UFF. 2013. Disponível em: <<http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD73.pdf>>. Acesso em: 24 de setembro de 2016.

DENHARDT, Robert B. *Teorias da Administração Pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

DURKHEIM, Émile. *Educação e Sociologia*. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

DUBET, François. *O que é uma Escola Justa?: A Escola das Oportunidades*. São Paulo: Cartez, 2008.

Igualdade de... - Idney Silva Junior e Ana Claudia de Oliveira

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Brasil, v. 20, n. 59, p.97-109, out. 2005.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

GUTTERRES, Rafael dos Santos. Alunos que ingressaram no ensino superior por ações afirmativas apresentam melhor desempenho: uma análise empregando a decomposição de oxaca para o ENADE 2012. 81 p. *Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia do Desenvolvimento*, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programa sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 2, n. 56, p.137-160, jun. 2005.

MEC, Ministério da Educação. *Entenda as cotas para quem estudou todo o ensino médio em escolas públicas*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cotas/sobre-sistema.html>>. Acesso em 26 de setembro de 2016.

MEC, Ministério da Educação. *Em três anos, Lei de Cotas tem metas atingidas antes do prazo*. disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/212-educacao-superior-1690610854/30301-em-tres-anos-lei-de-cotas-tem-metas-atingidas-antes-do-prazo>>, acesso em 26 de setembro de 2016.

OECD, *Education at a Glance 2016*: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing, 2016.

PEREIRA, Thiago Ingrassia; MAY, Fernanda. GUTIERREZ, Daniel. O acesso das classes populares ao Ensino Superior: novas políticas, antigos desafios. *Revista Pedagógica*, Chapecó, v.16, n.32, p. 117-140, jan./jul. 2014.

SILVA, Gregório Unbehaun Leal da. Desempenho de cotistas negros na UFSC: Alguns apontamentos de pesquisa. In: SCHERER-WARREN, Ilse; PASSOS, Joana Célia dos (Org.). *Ações afirmativas na universidade: abrindo novos caminhos*. Florianópolis: Editora UFSC, 2016.

SITO, L. Disputas y diálogos en torno al concepto de "acciones afirmativas" para la educación superior en Brasil. *Universitas Humanistica*, n. 77, p. 251-273, Jan. 2014.

VALLE, Ione Ribeiro. *Uma escola justa contra o sistema de multiplicação das desigualdades sociais*. Educar em Revista, v. 48, p. 289-307, 2013.

_____. O lugar da educação nos projetos de modernidade: escola e diferenciação social. In: VALLE, Ione Ribeiro, HAMDAN, Juliana Cesário, DAROS, Maria das Dores (orgs). *Moderno, Modernidade e Modernização: a educação nos projetos de Brasil - séculos XIX e XX*. Belo Horizonte, Mazza Edições, v. 2, p. 17-35, 2014.

Submetido em Outubro 2018

Aceito em Novembro 2018

Publicado em Fevereiro 2019