



EDUCAÇÃO SUPERIOR, POLÍTICAS PÚBLICAS E CONTEMPORANEIDADE: O DESAFIO DA INCLUSÃO SOCIAL

**Maria Cristina Elyote Marques Santos
Maria Izabel Vivas
Iza Angélica Silva**

RESUMO

Qual é o papel da Universidade na contemporaneidade? Como ela vem desempenhando esse papel do ponto de vista das políticas afirmativas a exemplo as cotas e outras assemelhadas? Estas são algumas das questões levantadas a partir das leituras, discussões e análises ocorridas durante a realização da disciplina Estudos Avançados em Educação e Contemporaneidade do Programa de Pós-graduação em Educação e Contemporaneidade da Universidade do Estado da Bahia, categoria Doutorado. O presente trabalho busca refletir sobre a função social da Universidade na contemporaneidade na perspectiva da promoção da inclusão social por meio do ensino, pesquisa e extensão, abordando a relação entre a Educação Superior, inclusão social e as políticas públicas para essa etapa de educação, tendo como cenário as bases filosóficas, políticas e epistemológicas nas quais estão sendo construídas e sustentadas a contemporaneidade. Como base metodológica foi feita uma pesquisa bibliográfica a partir de autores que discutem temáticas necessárias ao apoio às reflexões ora apresentadas. Os resultados obtidos revelam uma universidade, ainda caminhante, mas que já se conscientiza de seu papel social, como proponente de políticas públicas para melhoria de qualidade de vida na sociedade.

Palavras-chave: Educação Superior. Políticas Públicas. Inclusão Social

INTRODUÇÃO

A Universidade é uma instituição plural e, dentre muitas funções, deve se ocupar da formação de profissionais para o mercado de trabalho, com a pesquisa, e com a extensão, além de procurar o domínio e cultivo dos saberes pela produção científica. Sua preocupação basilar deve ser tratar temas que estejam em destaque ou suscitar outros ainda nem pensados. É assim, um espaço propício para discussões que envolvam o desenvolvimento humano, as perspectivas de melhoria de qualidade de vida, bem como de políticas públicas que garantam todas essas temáticas.

Nascida no Século XII, esta instituição chega aos nossos dias procurando enxergar que novos papéis pode assumir. Estudiosos têm discutido este assunto do ponto de vista político, ético, econômico, histórico, social, geográfico e humano, entre outros. E o que se observa é que ela se renova em alguns aspectos e se mantém intacta em muitos, avançando a passos mais largos no campo científico-tecnológico, porém, promovendo mudanças ainda tímidas relacionadas à inclusão social.

Neste trabalho os autores trazem questões acerca do papel da Universidade e de que maneira esta o tem desempenhado à luz das políticas de cotas, como políticas públicas. Para desenvolver as ideias aqui estabelecidas foi feita uma pesquisa bibliográfica a partir dos questionamentos elaborados de autores que tratam a contemporaneidade, a universidade, as políticas públicas e as políticas afirmativas neste espaço acadêmico.

O PAPEL SOCIAL DA UNIVERSIDADE

A casa onde se acolhe toda a nossa sede de saber e toda a nossa sede de melhorar é a Universidade (TEIXEIRA, 1962, p.183).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - LDB) trata a Universidade a partir do ensino, da pesquisa, da extensão, indissociáveis, e da pós-graduação. O que se espera é que a Universidade cumpra a função social de formar profissionais e cidadãos; proporcionar a produção do saber e cultivar pesquisas nas áreas do conhecimento científico, tecnológico e cultural.

Para Trigueiro (1999) a Universidade é uma instituição na qual convivem corpo docente, corpo discente e corpo técnico-administrativo, com a inclinação em atender seus próprios objetivos, construindo e reforçando a identidade universitária: ensino, pesquisa e extensão. A tríade que identifica a universidade como um espaço no qual nasce, cresce e se fortalece o conhecimento e sem a qual a própria instituição não existiria. Mas ainda cabem questionamentos: O que é universidade? Qual sua função enquanto instituição social?

Na tentativa de responder, lembremos de Teixeira (1997) que de maneira poética trata a universidade como uma casa na qual saciamos nossa sede pelo saber e desejos de melhorar, como um espaço privilegiado no qual o conhecimento nasce ou se revigora.

Para Boaventura de Sousa Santos (2004), apesar de tudo que já foi dito sobre a universidade, é necessário que seja finalmente definida, pois muito se tem chamado de universidade aquilo que na realidade não é. Ele segue afirmando que

Isto foi possível devido à acumulação indiscriminada de funções atribuídas à universidade ao longo do século XX. Como elas foram adicionadas sem articulação lógica, o mercado do ensino superior pôde auto-designar o seu produto como universidade sem ter de assumir todas as funções desta, seleccionando as que se lhe afiguraram fonte de lucro e concentrando-se nelas.

(...) no século XXI só há universidade quando há formação graduada e pós-graduada, pesquisa e extensão. Sem qualquer destes, há ensino superior, não há universidade (SANTOS, B. S, 2004, p. 64).

Desta forma, uma universidade responde à sociedade, em maior ou menor grau de consistência, por meio do ensino de graduação e de pós-graduação, da pesquisa e de ações de extensão universitária, pela integração e articulação desses segmentos. Assim, por ser patrimônio da sociedade, a universidade pública, em especial, deve oferecer respostas concretas a essa mesma sociedade, respostas que reproduzam ou modifiquem os valores da

sociedade na qual esteja inserida, por meio das pesquisas nascidas em seu seio e dos debates que visem melhorar a qualidade de vida.

Tensões e lutas não estão fora da discussão sobre o papel social da Educação Superior, antes fazem parte da sua própria constituição como espaço/tempo de contradições que nela refletem e se fazem refletir na sociedade, pois a universidade segundo (LESSA, 2004, p.43)

[...] é o laboratório onde é possível construir experiência de convívio social mais avançada. [...] Uma nação precisa da universidade. Não há nação sem a inclusão social – sem ela o processo é de barbárie, é de desconstrução dos próprios fundamentos da nação. [...]

O conceito apresentado por Lessa (2004) como *locus* privilegiado para construir a experiência de convívio social avançada demarca a forma contraditória como a universidade brasileira foi instituída, sendo influenciada alternada ou simultaneamente pelo pensamento liberal e pelo pensamento autoritário conforme o interesse das classes dominantes, não impedindo, mas antes fomentando, que se fosse configurando a partir de 1930 um novo perfil do estudante universitário brasileiro.

Para Cunha (1980; p. 281) já na primeira metade dos anos 30, “[...] a maioria dos estudantes das escolas superiores [...] era constituída de jovens oriundos das camadas médias, filhos de funcionários do Estado e de empresas particulares, assim, como de profissionais liberais.” Esta configuração permitiu certa mobilidade entre classes e que a ambiência da universidade começasse a ser mais plural e democrática introduzindo ao seu espaço/tempo novos pensamentos advindos do convívio entre estudantes e professores, o que gerou, inclusive, a criação da UNE – União Nacional dos Estudantes em 1938 e o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos – INEP, expoentes desse processo de democratização.

Contudo, a despeito da expansão da oferta da Educação Superior em todo o Brasil nas últimas décadas, sobretudo no início do século XXI com o surgimento de políticas públicas de inclusão voltadas para esta etapa, ainda existe uma demanda reprimida em todo o País, apesar de existir certo consenso sobre a idéia de que sua expansão estaria, a princípio, associada a níveis mais altos de renda, a diminuição do desemprego e a maior desenvolvimento social de maneira geral.

Nesse cenário, a implantação da política de cotas surge como possibilidade de ampliação do acesso à educação Superior. Porém, infelizmente, apesar da abrangência acima revelada, a realidade que motivou o início da implantação de cotas de acesso às IES brasileiras não se encontra ainda resolvida e a quantidade de representantes dos segmentos da sociedade excluídos da oportunidade de ingressar numa Universidade pelo processo universal, ou seja, sem as cotas, ainda é grande. Essa disparidade entre ampliação do acesso à universidade e a quantidade dos que não adentram é possível ser comprovada com as pesquisas empreendidas por instituições nacionais especializadas e nas reflexões de estudiosos do assunto e tem gerado ao mesmo tempo a possibilidade de inclusão e a certeza de exclusão do espaço acadêmico. O que pode provocar um misto de sensações que vão do sentir-se incluído à sensação de revolta. Essas sensações se apresentam em formas de “legitimação social e individual, e manifestam-se no cotidiano como identidade, sociabilidade, afetividade, consciência e inconsciência. Em síntese, a exclusão é um processo complexo e multifacetado...” (SAWAIA, 2001, p. 9).

Além dessa complexidade que demarca o perfil dos novos estudantes da Educação Superior, também integra o novo cenário das universidades na contemporaneidade, o aumento da busca pelo ensino superior por alunos trabalhadores, inclusive adultos que já concluíram o ensino médio há mais de vinte anos em média e já se encontram inseridos profissionalmente

no mercado, atrelando a formação inicial aos novos padrões de produção no qual a formação continuada em níveis mais elevados tornou-se um imperativo.

Para Santos (1999, p. 93) devido à configuração socioeconômica e cultural mundial globalizada, é consenso que para um país atingir maior desenvolvimento e melhor qualidade de vida, necessariamente precisa que todos os indivíduos tenham acesso à educação, considerando-se que nesse modelo a relação trabalho/educação ganha tônica especial no que se refere aos programas de qualificação, capacitação, profissionalização etc. direcionados especialmente para o mercado de trabalho.

Assim, refletir sobre o papel social que cumpre à Universidade no século XXI por meio do ensino, pesquisa e extensão, perpassa necessariamente por considerarmos o *status* que a Educação Superior ocupa na sociedade contemporânea, sua relação com a construção e adoção de políticas públicas, além de toda a complexidade da constituição dos sujeitos decorrente das bases filosóficas, políticas e epistemológicas nas quais estão sendo construídas e sustentadas a contemporaneidade.

BASES E PRINCÍPIOS DA CONTEMPORANEIDADE: A INFLUÊNCIA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A contemporaneidade, período marcado por grandes transformações e avanços de quase todas as ordens, em especial os científicos e tecnológicos, constitui um período histórico fortemente caracterizado por tensões e antagonismos que se expressam mais do que nunca nas relações sociais, na economia, na política, na cultura, nos valores, nas instituições e na construção das identidades individuais e coletivas que se refletem e fazem-se refletir na educação. Tais transformações expressam-se tanto na esfera da interação e inter-relação homem-meio na cotidianidade da sua prática, destacando-se o mundo do trabalho, como também, na esfera daquilo que se projeta para as sociedades na tentativa de torná-la qualitativamente melhor - a Educação, visto que, é a partir dela que se visa promover e assegurar as transformações pensadas e projetadas pelas outras esferas.

O período atual chamado por alguns de Sociedade da Informação e do Conhecimento revela o *status* adquirido pela educação e pelos processos formativos na contemporaneidade. Assim, é importante e imprescindível ter acesso à educação em todos os níveis e formatos, o que a coloca numa perspectiva para além da formação de cidadãos e profissionais adaptáveis aos modelos de sociedade vigente. A Universidade não escapa a esta lógica, antes se coloca na condição de *locus* privilegiado do instituído e do instituinte por meio da tríade: ensino, pesquisa e extensão, que ajudam a construir o modelo de homem, de sujeito e de sociedade contemporâneos.

A constituição do sujeito contemporâneo, nas suas relações: consigo mesmo, com os outros e com o meio, está impregnada de aspectos múltiplos e multirreferenciados, oriundos de uma multicausalidade e de uma transversalidade que para alguns autores advem do cenário posmoderno a que estamos todos vinculados. Entretanto, pensar a posmodernidade e sua influência na constituição do sujeito contemporâneo exigem a reflexão sobre as marcas deixadas pelo período historicamente demarcado que o antecede – a Modernidade.

Rouanet (1987) discorre sobre o quanto é atual e recorrente a discussão sobre a Modernidade Iluminista. No século XVIII o projeto de modernização era chamado de Iluminismo e a este estava vinculada uma heterogeneidade de pensamentos e correntes unidas principalmente pela proposta de emancipação a todas as servidões vigentes, pautada nos

seguintes elementos: universalismo, individualismo e emancipação. O primeiro referente à universalidade cosmopolita da natureza humana, o segundo elemento referindo-se ao caráter único e personalizado de cada pessoa e, o último, referindo-se aos planos político, econômico e do pensamento, todos estes influenciando diretamente a Educação e o vínculo com uma proposta de homem e de sociedade.

A concretização histórica do Iluminismo nas duas formas em que se expressou como organização social: o Liberal capitalismo e o Socialismo real, bem como as suas deturpações em relação ao ideal iluminista conceitual, conduz aos chamados contra-iluminismos, ou seja, aos movimentos decorrentes das críticas ao modernismo liberal capitalista ou ao que prevaleceu como movimento iluminista nos séculos subseqüentes, em especial as críticas feitas ao iluminismo como “o mito da razão” (ROUANET, 1987).

A racionalidade iluminista e a lógica cartesiana foram as principais fontes de críticas, discussões e rupturas no final do Século XX. Segundo Rouanet (1987) no Século XX o Contra-iluminismo cresce em todo o mundo e se expressa no Brasil, por meio da resistência ao universalismo frente ao nacionalismo atitudinal da chamada “brasilidade” e por meio da tendência ao retorno às origens tribais e coletivas, além de um processo de reencantamento, presente inclusive na dimensão política em uma espécie de sincretismo, em que aparentes opostos das chamadas esquerda e direita política começam a dialogar.

Ainda pensando na influência da Modernidade no chamado Contra-iluminismo do Século XX, destacamos o pensamento de Hobsbawn (1995) quanto às principais marcas desse período: violência, contradições, evoluções, superficialidades e principalmente a perda da memória histórica. Para ele qualitativamente o século XX foi diferente dos anteriores basicamente em três aspectos: primeiro ele deixa de ser eurocêntrico; segundo traz a globalização e terceiro promove a desintegração dos relacionamentos sociais humanos ou a cisão entre passado/presente. Tais transformações geraram o egocentrismo característico do final do século e o conseqüente esvaziamento do sentido das classes, conforme havia previsto Marx, gerando um “mar de incertezas”. Estas influências se fazem presentes na condição/constituição dos sujeitos individual e coletivamente inaugurando a chamada posmodernidade ou contemporaneidade.

Lyotard (1989) define o termo pós-moderno como o estado da cultura após as transformações que afetaram as regras dos jogos da ciência, da literatura e das artes a partir da década de 70 do século XX. Essas transformações detonaram a crise dos relatos e o conflito entre a ciência e esses relatos - considerados como senso comum, incorporando à educação um novo olhar e discurso. A modernidade, para o autor, privilegiou o metadiscurso e os grandes relatos: dialética do espírito, hermenêutica do sentido, emancipação do sujeito social ou trabalhador. E a pós-modernidade inverte a discussão ao privilegiar a fragmentação e o efêmero. Desta maneira a perda da crença nos metarrelatos e a inadequação dos dispositivos modernos para legitimar a ciência, trouxeram tanto para filosofia metafísica quanto para instituição universitária que dela dependia, danos irreparáveis. Assim, torna-se pertinente a indagação de como se dará a legitimação das ciências quando essas metanarrativas tendem a se dissolverem e serem substituídas pelas narrativas?

Para Lyotard (1989) o saber científico na era pós-moderna é apenas mais um discurso em uma sociedade que se baseia numa pragmática das partículas de linguagem. As novas tecnologias de comunicação e informação afetaram esse saber em suas principais funções: 1) pesquisa; 2) transmissão de conhecimentos. Portanto, aqui a natureza do saber é afetada, passando a ser válido apenas o que pode ser digitalizado. O autor diz que os jogos de linguagem serão o método utilizado para legitimar as narrativas na Pós-modernidade.

Todavia, esses jogos devem trazer determinadas por regras que especifiquem suas propriedades e o uso que delas se podem fazer. Para tanto, as regras dos jogos de linguagem não possuem legitimação nelas mesmas, mas constituem objetivos de um contrato, explícito ou não, entre os jogadores; na ausência de regras não existe jogo, as modificações de uma regra, modifica a natureza do jogo, em “lance” ou um enunciado que não satisfaça as regras, não pertence ao jogo definido por elas; todo enunciado deve ser considerado. Para a utilização desse método, devem-se observar os seguintes princípios: falar é combater, no sentido de jogar; os atos de linguagem provêm de uma agonística geral; e que o vínculo social observável é fruto de lances de linguagem.

A Universidade, neste contexto pós-moderno, encontra-se em crise quanto ao seu papel social, pois perde sua função de produzir e divulgar os conhecimentos necessários ao mundo atual, inclusive por que grandes indústrias passam a financiar os centros de pesquisas e cientistas que devolvem estudos na área de interesses voltados para a maximização dos lucros. Os setores voltados para pesquisa nas universidades quando buscam a promoção da otimização das performances do sistema, provavelmente, serão abandonadas pelo fluxo de créditos. Portanto, o critério de bom desempenho poderá ser usado para a aplicação ou não de recursos em determinada universidade ou centro de pesquisas, consolidando uma lógica de produtividade e do conhecimento como mercadoria.

A deslegitimação do saber científico cria nova perspectiva para uma corrente importante de pensamento da pós-modernidade: a ciência joga o seu próprio jogo, ela não pode legitimar os outros jogos de linguagem, não podendo mais se legitimar a si mesma. A única linguagem que procura se legitimar como hegemônica, para as instituições de ensino, é a do desempenho, principalmente para a universidade que têm o papel de fornecer ao sistema os jogadores capazes de assegurar, convenientemente, seu papel junto aos postos pragmáticos de que necessitam as instituições. Percebe-se, então, que a universidade que nasceu livre e autônoma, vê-se subordinada, pelo princípio de desempenho, aos poderes constituídos. Assim, no momento em que o saber científico perde a sua posição privilegiada de emancipação dos homens, sua transmissão escapa à responsabilidade exclusiva dos mestres e dos professores (LYOTARD, 1989).

O cenário contemporâneo, ou, posmoderno, interferindo diretamente na ciência e no local privilegiado da sua produção – a Universidade – termina por interferir, também, nos demais espaços educativos e etapas de escolarização, gerando a intitulada “crise da educação”, fato que afeta o papel educativo de promoção da inclusão e transformação social, ao menos nos moldes tradicionais da educação escolar. Para Lyotard (1989), no momento em que o saber científico perde a sua posição privilegiada de emancipação dos homens, sua transmissão escapa à responsabilidade exclusiva dos mestres e dos professores, e, nesse caso, outros espaços-tempo e instituições são chamados a buscar alternativas para chamada “crise da educação”.

Dessa forma, considerando toda a complexidade a que a Universidade está submetida na contemporaneidade, é impossível não reconhecermos o papel que esta instituição continua a ter. Conforme ressalta Fialho (2005, p.40)

refletir sobre a missão da universidade na contemporaneidade e sua contribuição para o desenvolvimento local e sustentável constitui uma aventura intelectual, dado o caráter multirreferencial das questões que aí se encontram imbricadas, bem como a complexidade inerente a constituição histórica desse nível de ensino e sua estreita relação com os meios e modos de produção.

Assim, refletir, nesse contexto, sobre o papel social da Universidade por meio do ensino, pesquisa e extensão, constitui tarefa fundamental para o enfrentamento das questões

postas pela contemporaneidade e para a promoção de uma nova ordem social focada na promoção e no desenvolvimento dos sujeitos, por meio de políticas públicas decorrentes do anseio/participação da população e em conformidade com as necessidades e demandas da sociedade, dando voz a novos discursos e a vozes anteriormente silenciadas.

POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: CONTRIBUIÇÕES COM A INCLUSÃO SOCIAL

Segundo Santos(2011, p. 3) a Universidade é um espaço complexo por que

ao mesmo tempo fortalece as relações sociais e é vanguarda no desenvolvimento técnico-científico e informacional; retroalimenta a sociedade ao formar o homem para o mundo do trabalho ao tempo em que é palco para discussão das questões relacionadas à sua própria formação e à (con)formação da sociedade.

Nesse espaço múltiplo e singular, políticas afirmativas de acesso à educação superior têm sido implantadas no Brasil, na primeira década do Século XXI, a partir das Universidades Públicas, como uma tentativa de estabelecer igualdade de direitos e oportunidades para contribuir com a diminuição das desigualdades socioeconômicas no nosso País. Assim, as primeiras iniciativas observadas tratam o assunto como ações reparadoras e consideram o acesso por meio de cotas (percentagem) das vagas, aos cursos, destinadas exclusivamente a candidatos de baixa renda, egressos de escolas públicas, de origem negra ou o oferecimento de bônus (acréscimo) na pontuação em seus processos vestibulares. As Universidades estavam exercendo, de alguma forma, a Autonomia para decidir sobre seus processos de acesso por meio da implementação de políticas públicas diferenciadas ou de discriminação positiva.

Na análise tradicional, as políticas públicas, segundo Lahera Parada (2002, p. 01) correspondem ao resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental.

Tal concepção de políticas públicas tem um largo desenvolvimento em torno da ciência política e administrativa. Pela visão tradicional de políticas públicas, ao Estado é designado um papel principal. É como se as autoridades políticas e administrativas tivessem uma posição excludente no tratamento dos problemas públicos e das problemáticas coletivas da sociedade. A sociedade recorre a múltiplas formas de tratamento de seus problemas coletivos e a natureza do político deve ser uma questão central.

Por outro lado, os avanços tecnológicos em informações e comunicações têm favorecido uma nova concepção de políticas públicas e têm criado oportunidades para melhorar os serviços públicos, permitir um melhor acesso às informações do setor público e aumentar a participação cidadã. Também tem facilitado o manejo interno do governo. Assim, a reflexão sobre o setor público está concentrada em seus fluxos de informações e - muito superficialmente – sua institucionalidade também obriga a corresponder a tal natureza. Esta ótica é o marco em que a idéia de políticas públicas tem adquirido sua atual proeminência.

Nesse contexto, a aplicabilidade da ciência pública deverá aumentar a participação da ciência pública no setor público – o que propiciará o aumento da sua eficiência e eficácia.

As políticas públicas são diferentes de outros instrumentos de uso habitual no setor público, como as leis, metas ministeriais, práticas administrativas. Trata-se de conceitos operativos distintos, cujo uso indiscriminado somente gera confusão.

Segundo Eugênio Lahera Parada (2002, p. 01):

uma política pública corresponde a cursos de ação e fluxos de informações relacionados com um objetivo público definido de forma democrática, os que são desenvolvidos pelo setor público e, frequentemente, com a participação da comunidade do setor privado.

Espera-se de uma política pública que, no mínimo, ela seja um fluxo de informações em relação a um objetivo público, desenvolvido por um setor público e consistente em orientações. Assim, o processo de formulação de políticas pode ser entendido como uma sucessão de negociações entre atores políticos que interagem em arenas formais e informais. No entanto, as políticas públicas têm sido criadas, conforme Cunha e Costa (2003, p. 12), como uma resposta do Estado, na pessoa de seus entes públicos, às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, sendo expressão do compromisso público de atuação numa determinada área em longo prazo.

Ao se pensar em política pública, faz-se necessária a compreensão do termo público e sua dimensão. Nesse sentido, Pereira *apud* Cunha e Costa (2003, p. 30), destaca que:

o termo público, associado à política, não é uma referência exclusiva ao Estado, como muitos pensam, mas sim à coisa pública, ou seja, de todos, sob a égide de uma mesma lei e o apoio de uma comunidade de interesses. Portanto, embora as políticas públicas sejam reguladas e freqüentemente providas pelo Estado, elas também englobam preferências, escolhas e decisões privadas podendo (e devendo) ser controladas pelos cidadãos. A política pública expressa, assim, a conversão de decisões privadas em decisões e ações públicas, que afetam a todos.

A partir da definição acima, depreende-se que a política pública, é um importante instrumento de intervenção estatal na economia e que esta política, na maioria das vezes, representa o interesse de pequenos grupos, em detrimento dos interesses coletivos e sociais. Estes grupos também podem ser considerados não representativos, uma vez que não existe unanimidade de interesses, por mais persuasiva que seja a ideia.

Em confirmação com o pensamento antes exposto, Cunha e Costa (2003, p. 15) entendem que:

o processo de formulação de uma política envolve a identificação dos diversos atores e dos diferentes interesses que permeiam a luta por inclusão de determinada questão na agenda pública e, posteriormente, a sua regulamentação como política pública. Assim pode-se perceber a mobilização de grupos representantes da sociedade civil e do Estado que discutem e fundamentam suas argumentações, no sentido de regulamentar direitos sociais e formular uma política pública que expresse os interesses e as necessidades de todos os envolvidos.

Para Buvinic e Mazza (2007, p. 9), o processo de formulação de políticas pode ser entendido como uma sucessão de negociações entre atores políticos (ou jogadores, no jargão da teoria dos jogos), que interagem em arenas formais (como o Legislativo ou o Ministério) e informais (a rua), e podem ter distintos graus de transparência. Parte-se, portanto, da premissa de que a eficácia das políticas depende do modo como são discutidas, aprovadas e executadas. Presume-se também que os processos de discussão, negociação, aprovação e execução de políticas podem ser, pelo menos, tão importantes quanto o conteúdo específico das próprias políticas. O que é notório é que, seja qual for a área da política, não existe uma fórmula única aplicável a todas as circunstâncias.

De acordo com estudos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, através de Buvinic e Mazza (2006, p. 10),

existe uma abordagem meramente tecnocrática que é bastante utilizada pelos países que desconsideram as etapas citadas acima e consideram apenas a visão política da

questão. Segundo os mesmos autores, são inseparáveis o processo político e a formulação de políticas. Desprezar o vínculo existente entre eles ao se promover uma mudança de políticas pode conduzir ao fracasso das reformas propostas e à frustração das expectativas dos formuladores e da sociedade.

Nesta abordagem tecnocrática da formulação de políticas considera-se que elas são escolhidas por formuladores benévolos, onde qualquer pessoa interessada em fomentar melhores resultados sociais teria apenas que identificar as políticas que induzissem àqueles melhores resultados e comunicá-las aos responsáveis pela formulação de políticas.

Ainda segundo o relatório do BID, Buvinic e Mazza (2007, p. 131)

dizem que a estabilidade, a adaptabilidade, a coerência e coordenação, a qualidade da implementação e da aplicação efetiva, a consideração do interesse público são características que podem ser levadas em consideração para uma análise efetiva das políticas públicas.

A estabilidade analisa em que medida as políticas são estáveis no tempo, posto que ter políticas estáveis não significa que elas não possam sofrer alterações, mas que as alterações tendem a responder a mudanças nas condições econômicas ou ao fracasso de políticas anteriores, não a mudanças políticas. Em economias de países com políticas públicas estáveis, as mudanças tendem a ser gradativas, de forma a aproveitar as realizações de administrações anteriores e de modo a serem alcançadas através de consenso. Em contraste, ambientes de políticas públicas voláteis são caracterizados por grandes guinadas e por falta de consulta aos diferentes grupos da sociedade.

Segundo a premissa da adaptabilidade, é desejável que os países sejam capazes de adaptar as políticas públicas à mudança nas condições econômicas e alterar as políticas quando for evidente que elas não estão funcionando. No entanto, os governos às vezes abusam do poder de adaptar políticas, adotando políticas públicas oportunistas, unilaterais e mais próximas de suas próprias preferências ou das preferências de seus eleitorados importantes. Neste sentido, a probabilidade de estarem fadadas ao fracasso é mais contundente, podendo resultar em volatilidade das políticas, com oscilações de um extremo a outro cada vez que diferentes grupos alternarem-se no poder.

Por sua vez, coerência e coordenação evidenciam que as políticas públicas são o resultado de ações tomadas por vários atores no processo de formulação de políticas. Idealmente, diferentes agentes que atuem no mesmo domínio de políticas devem coordenar suas ações para produzir políticas coerentes. Isso, no entanto, nem sempre ocorre, resultando em uma falta de coordenação, refletindo a natureza não-cooperativa das interações políticas. Analisa-se, portanto, em que medida as políticas são compatíveis com outras políticas afins e resultam de ações bem coordenadas entre os atores que participam de sua formulação e implementação.

Uma política pode muito bem ser projetada, passar pelo processo de aprovação sem alterações e, ainda assim, ser completamente ineficaz se não for bem implementada e aplicada, é o que sugere a idéia de qualidade da implementação e da aplicação efetiva. Isto pode ocorrer devido à falta de burocracias capazes e independentes. Num grau importante, a qualidade de implementação e da aplicação de políticas públicas dependerá da medida em que formuladores de políticas do país tiverem incentivos e recursos para investir em suas capacidades.

Considerar o interesse público significa avaliar o grau em que as políticas produzidas por um dado sistema promovem o bem-estar geral e se assemelham a bens públicos (isto é, consideram o interesse público) ou tendem a direcionar os benefícios privados para determinados indivíduos, facções ou regiões sob a forma de projetos com benefícios

concentrados, subsídios ou brechas fiscais. Esta dimensão está estreitamente ligada à desigualdade, em particular porque aqueles favorecidos por políticas de interesse privado tendem a ser os membros da elite, que têm influência econômica e política para direcionar as decisões políticas a seu favor.

Um aspecto-chave da boa formulação de políticas públicas é a capacidade do Estado de alocar seus recursos escassos às atividades em que eles tenham os maiores retornos. Assim, a eficiência da política está de certa forma, relacionado à consideração de interesse público, uma vez que quando os formuladores de políticas favorecem setores específicos em detrimento do interesse público, afastando-se da alocação de recursos que asseguram retornos sociais elevados.

Há uma série de razões para que este estudo focalize esses aspectos-chave. Primeiro, na perspectiva do desenvolvimento, eles são tão importantes quanto o conteúdo das políticas em si, como ingredientes para o desenvolvimento econômico. Segundo, em muitos casos, a ligação entre o conteúdo das políticas públicas e a natureza do processo de formulação é bastante tênue, dependendo exclusivamente de quem está com o domínio do poder. Terceiro, do ponto de vista analítico, essas variáveis podem ser usadas em diversos domínios de políticas, gerando assim mais “dados” e permitindo uma comparação mais precisa entre processos de formulação de políticas e seus resultados.

As características-chave das políticas, como sua estabilidade ou a qualidade de sua implementação, são tão importantes quanto o conteúdo específico dessas políticas como ingredientes para o desenvolvimento econômico. A expressão processo de formulação de políticas engloba todo o processo de discussão, aprovação e implementação de políticas públicas.

A formulação de políticas pode ser vista como um processo de negociações, favores e trocas (ou transações), entre os atores políticos. Algumas dessas trocas são consumadas de maneira instantânea (transações imediatas). Em muitos outros casos, trocam-se ações ou recursos correntes (como votos) por promessas de ações ou recursos futuros (transações intertemporais). O tipo de transação na qual os atores políticos podem se engajar dependerá das possibilidades proporcionadas pelo ambiente institucional. A credibilidade e a capacidade de assegurar o cumprimento dos acordos políticos e de políticas são cruciais para que os atores políticos possam engajar-se em transações intertemporais.

Ainda na perspectiva de Lahera Parada (2002) alguns fatores são considerados influenciáveis na validade de uma política pública, conforme descritos a seguir:

Primeiro, os cursos de ação e fluxos de informações relacionados a um objetivo público são definidos de maneira democrática. Para ele, os problemas da organização governamental se referem, de forma crescente, à organização de arquivos e do processamento da informação; se trata menos da divisão do trabalho que do processo de decisão.

Muitas das idéias da administração pública correspondem a de uma estrutura, e as de políticas públicas enunciam um processo de resultado. A administração é uma concepção de equilíbrio e as políticas públicas correspondem a um conceito dinâmico.

As políticas públicas, também consideradas como processos de comunicação, podem ainda enfrentar diversos problemas como: formulação de políticas sem análises de suas possibilidades, ações sem declarações, declarações sem ações, formulação de políticas sem desenho claro de execução e a falta de análise da viabilidade de projetos.

Assim, considerando a influência desses fatores na formulação e validade de políticas públicas relacionadas à inclusão social nas universidades, em especial às cotas,

percebemos que o papel da Universidade aqui se apresenta para além da questão da ampliação do acesso, mas, sobretudo, ao papel de promotora da democracia, como agente social crítico que contribui para a construção de um País mais igualitário, ainda que esteja apenas caminhante.

CONCLUSÕES

Os autores pretenderam abordar a Educação Superior pelo viés das políticas públicas na contemporaneidade com o intuito de responder a questionamentos sobre o papel da Universidade enquanto propulsora de políticas públicas de inclusão social. Assim, discutiram esse espaço como um ambiente de múltiplas facetas que tem se modificado juntamente com seu papel como instituição social e executora de políticas públicas. Essa função tem se mostrado essencial por colocar em pauta nos seus espaços acadêmicos, pedagógicos e institucionais, o desafio imposto pelo acesso e pela permanência.

Os resultados obtidos apontam para uma universidade que se conscientiza de seu papel social, como proponente e propulsora de políticas públicas de ação afirmativa, para melhoria de qualidade de vida na sociedade. No entanto, ainda não se chegou à solução dos problemas relativos ao acesso e à permanência, mas é preciso que sejam observadas as condições inerentes à vida acadêmica, enquanto políticas públicas pelo que já foi exposto e como forma de possibilitar ao educando meios para concluir no tempo e com a qualidade desejada o curso no qual ingressou, para viabilizar a eficiência e eficácia dessas políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BONETI, Lindomar Wessler. **VICISSITUDES DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA. GT: Política de Educação Superior /n.11** Disponível em <http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt11/t1110.pdf>. Acessado em 16 de Julho de 2011.

BRASIL, Congresso Nacional. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (Lei 9394/96). **Diário Oficial da União**, 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. MEC, Inep. **Censo Escolar 2010**. Visão geral dos principais resultados. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16179. Acessado em 27 de junho de 2011.

BUVINIC, Mayra, MAZZA, Jacqueline (Coord.). **A Política das Políticas Públicas: Progresso Econômico e Social na América Latina. – Relatório do BID 2006**. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

CHAUÍ, Marilena. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: Unesp, 2000.

CUNHA E. P et al. & COSTA, B. L. D. **Políticas Públicas Sociais.: As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação. O caso das políticas de assistência social à infância e à adolescência**. In: CARVALHO, A. et al (orgs). Políticas Públicas. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003. pág. 12

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade temporã: o ensino superior da colônia à Era de Vargas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

CUNHA, Luiz Antônio. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: Estado e mercado. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, Oct. 2004. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302004000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 14 de Abril de 2011.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino superior no octênio FHC. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 24, n. 82, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302003000100003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 11 de fevereiro de 2007.

CUNHA, Luiz Antônio. Mid level schooling and vocational training in Latin America: Brazil, Argentina and Chile. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, n. 111, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010015742000000300003&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 11 Fevereiro de 2007.

FIALHO, Nadia Hage. **Universidade multicampi**. Brasília: Autores Associados; Plano Editora, 2005.

FIALHO, Nadia Hage; VIVAS, Maria Izabel de Quadros. Cursos sequenciais e desenvolvimento social. **XVII EPENN – Encontro de Profissionais da Educação do Norte Nordeste**. Anais, Belém, 2005.

FIALHO, Nadia Hage; ICÓ, José Antônio. Universidades estaduais, emprego e desenvolvimento. **Revista Baiana de Tecnologia TECBAHIA**, v. 14, n. 3, p.112-117, 2000.

HOBSBAWM, Eric. **O século: vista aérea**. Olhar panorâmico. IN: Era dos extremos. Companhia das Letras, 1995.

KAMEL, Ali. **Não somos racistas: uma reação aos que querem nos transformar numa nação bicolor**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.

KAUFMANN, Roberta Fragoso Menezes. **Ações afirmativas à brasileira: necessidade ou mito? uma análise histórico-jurídico-comparativa do negro nos Estados Unidos da América e no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

LESSA, Carlos M. R. Democracia e universidade pública: o desafio da inclusão social no Brasil. In: PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. **Universidade e democracia: experiências e alternativas para a ampliação do acesso à universidade pública brasileira**. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

LYOTARD, Jean-François. **A condição pós-moderna**, 2ª. Ed.. Lisboa: Gradiva, 1989. (Trad. José Bragança).

PARADA, Eugênio Lahera. **Introducción a las Políticas Públicas**. Santiago (Chile): Fondo de Cultura Económica, 2002.

ROUANET, Sérgio P. **As razões do Iluminismo**, 2ª. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Um discurso sobre as ciências. 10ª ed. Porto: Afrontamentos, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Os sentidos da democracia**. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. A QUESTÃO DO ACESSO NA UNIVERSIDADE DO SÉCULO XXI. **REVISTA ADVIR** N° 19 • Setembro de 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa; FILHO, Naomar de Almeida. **A Universidade no Século XXI: Para uma Universidade Nova.** Coimbra: 2008. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/AUniversidadenoSéculoXXI.pdf>

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A UNIVERSIDADE NO SÉCULO XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade.** São Paulo: Cortez, 2004. – (Coleção questões da nossa época; v. 120).

SANTOS, M.C.E.M. **DA EDUCAÇÃO BÁSICA À EDUCAÇÃO SUPERIOR: uma trajetória de exclusão?** Educonufs. Universidade Federal de Sergipe. 2010.

_____. **AS COTAS E OUTROS MECANISMOS DE INCLUSÃO NO SISTEMA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRO: panorama, desafios e perspectivas.** SEMOC, 2008.

_____. **Panorama Das Cotas À Educação Superior Brasileira: de 2003 a 2007. I Congresso Baiano de Pesquisador@s Negr@s.** Salvador, 15 a 17 de novembro de 2007. Congresso Baiano de Pesquisador@s Negr@s (1. : 2007: Salvador, BA) Caderno de Resumos e programação geral do I Congresso Baiano de Pesquisador@s Negr@s / realização Associação de Pesquisador@s Negr@s da Bahia. – Salvador: [s.n.], 2007.

VIVAS, Maria Izabel de Quadros. **Cursos Sequenciais de Formação Específica: uma trajetória de conflitos e tensões no Ensino Superior Profissionalizante Brasileiro.** (Dissertação) – Universidade do Estado da Bahia. Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade, 2007.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. Notas para a história da educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos.** Rio de Janeiro, v.37, n.85, jan./mar. 1962. [S.l.:s.n.]. Acesso em: 02 mar. 2006.

ZAGO, Nadir. Do acesso à permanência no ensino superior: percursos de estudantes universitários de camadas populares. In: **Revista Brasileira de Educação** v. 11 n. 32 maio/ago. 2006.