



GT 5: POLÍTICAS PÚBLICAS E PRÁTICAS SOCIAIS

POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA ENQUANTO POLÍTICAS FOCAIS PARA ACESSO AO ENSINO SUPERIOR

Andreliza Cristina de Souza (Universidade Federal de São Carlos); Email:
andrelizacsouza@gmail.com

TEMÁTICA: POLÍTICAS PÚBLICAS

RESUMO: Este trabalho discute as políticas de ação afirmativa para o acesso ao ensino superior de classes historicamente excluídas. Traz como objetivo refletir sobre as políticas focais, em particular as políticas de ação afirmativa. Entendemos a importância em discutir o papel que as políticas afirmativas possuem, uma vez que estas podem ser reconhecidas como instrumento político, pois seus reflexos são amplos e promovem mudanças estruturais na sociedade. De cunho bibliográfico, o trabalho discute o conceito de políticas focais na visão de diferentes autores, no contexto das políticas afirmativas. Essa opção se dá em virtude de que a pesquisa bibliográfica se destaca pela aproximação do pesquisador com o que já foi produzido sobre o tema estudado. Concluimos que as políticas focalizadas adotadas funcionam como instrumento de redução de conflitos, dando o mínimo para a classe trabalhadora e não estão voltadas para a erradicação das desigualdades, mas para sua manutenção, camuflada por políticas insuficientes e pontuais. Contudo, as políticas afirmativas representam uma oportunidade ímpar para que a fração da população alijada de seus direitos seja minimamente beneficiada, e possa galgar melhores oportunidades. Nesse horizonte, esperamos contribuir para a produção de conhecimentos para o campo das políticas públicas, em especial para as políticas de ação afirmativa.

Palavras chave: políticas afirmativas; políticas focais; desigualdade.

1. INTRODUÇÃO

O trabalho que ora se apresenta traz como temática as políticas de ação afirmativa para o acesso ao ensino superior de classes historicamente excluídas do processo educacional. As ações afirmativas surgiram com o intuito de aumentar a representação de minorias frente a instituições e posições de poder na sociedade. Embora tenham caráter provisório, criam incentivos a determinados grupos desfavorecidos e historicamente discriminados.

As chamadas políticas de ação afirmativa podem ser consideradas políticas ou programas compensatórios, redistributivos ou focalizados, pois buscam a seletividade para compensar ou corrigir uma situação de discriminação para promoção e garantia da igualdade de direitos entre indivíduos.

Neste sentido, este trabalho traz como objetivo refletir sobre as políticas focais, em particular as políticas de ação afirmativa. Importante salientar que estas



foram resultado da luta de movimentos sociais que militavam pela inclusão de determinados segmentos da sociedade, segmentos estes que tiveram seus direitos historicamente negados (SALVADOR, 2008). Entende-se então a importância em discutir sobre o papel que as políticas afirmativas possuem, uma vez que estas podem ser reconhecidas como instrumento político, pois embora seus objetivos estejam ligados à inclusão de determinados grupos discriminados, seus reflexos são mais amplos e promovem mudanças estruturais na sociedade (SALVADOR, 2008).

Frente a esse panorama o presente trabalho, de cunho bibliográfico, discute o conceito de políticas focais na visão de diferentes autores, no contexto das políticas afirmativas. A pesquisa bibliográfica se destaca pela aproximação do pesquisador com o que já foi produzido sobre o tema estudado, permitindo uma ampla visão sobre o objeto sob diferentes perspectivas (PÁDUA, 2000). Além disso, a pesquisa bibliográfica é uma fonte com destacada riqueza, constituindo-se como um passo obrigatório em todos os tipos de pesquisa. Os benefícios que a pesquisa bibliográfica oferece depende mais do pesquisador que da fonte dos dados, pois aquele deve concentrar-se em produzir novos conhecimentos a partir do conhecimento encontrado nas fontes (FACHIN, 2006).

Nesse horizonte, esperamos contribuir para a produção de conhecimentos para o campo das políticas públicas, em especial para as políticas focais de ação afirmativa.

2. UMA DISCUSSÃO SOBRE POLÍTICAS FOCAIS

Nos últimos anos as ações afirmativas vêm ganhando espaço nas sociedades, sob o jugo de que um sistema verdadeiramente democrático deve possibilitar o acesso de todos os cidadãos a direitos básicos como educação e emprego. Entendemos que a política de ação afirmativa – que no caso do brasileiro, estão respaldadas tanto na Constituição quanto em tratados internacionais ratificados pelo Brasil – é um tipo de política social que está apta a atingir uma série de objetivos, os quais não seriam alcançados sem elas. Nesse horizonte, a política de cotas é uma consequência da adoção de políticas afirmativas. Isso mostra a relevância do tema: para tomada de consciência e para que injustiças sociais sejam corrigidas, mesmo que dentro dos limites de tais ações.

É nesse contexto contraditório, de lutas e disputas, que tratamos da adoção de políticas educacionais voltadas para o acesso ao ensino superior. Importante ressaltar que tais políticas não surgiram sem embates, ao contrário, encontram destaque e um *locus* de discussão em todo o mundo entre os intelectuais favoráveis e contrários à sua implantação, com argumentos que perpassam por questões sociais, políticas e econômicas.

Os pressupostos filosóficos e sociológicos das políticas para acesso ao ensino superior variam, desde visões otimistas, que tratam sobre suas eficácias para a transformação da sociedade, até visões críticas do sistema neoliberal (NERY, 2008). Estas visões críticas merecem destaque, pois muitos intelectuais afirmam que as políticas afirmativas surgem como um recurso para estancar as tensões advindas da luta de classes, oferecendo um 'mínimo' para as minorias. Por outra perspectiva, elas são consideradas medidas especiais que visam proteger ou incentivar grupos



sociais ou indivíduos em situação de desvantagem econômica, social ou educacional. Trazem em seu bojo o objetivo de estimular a ascensão social dos beneficiários, equiparando-os com os demais indivíduos (JENSEN, 2010).

As políticas afirmativas são também políticas públicas e enquanto tais possuem características específicas e uma intrínseca relação com o Estado e com o governo. Sendo a educação uma política universal, as políticas afirmativas se configuram como políticas focais, pois buscam garantir direitos específicos a determinados grupos sociais. Assim, as políticas de cotas que são estudadas no âmbito desse texto podem ser contempladas no campo das políticas educacionais, como uma política focal, de ação afirmativa, para o acesso ao ensino superior.

Ao tratar sobre os princípios norteadores das políticas públicas e a influência da concepção de Estado assumida na adoção de políticas, diferentes concepções de *universalidade* e *focalização* norteiam os estudos sobre o tema.

A política universal, de maneira ampla, tem como princípio o atendimento das necessidades sociais básicas (GOUGH, 2003). A universalidade é a garantia das necessidades vinculadas às pré-condições da existência humana, configuradas pela saúde, educação e legitimidade de direitos e deveres. Para Ana Heloísa Viana Moreno (2012) a universalidade pode reduzir as desigualdades sociais, o que além de ser um direito dos cidadãos é bom para a economia, visto que reduz a pobreza e a criminalidade, que tem custos financeiros e sociais elevados. Essa vertente está ancorada na concepção de que o mercado não é capaz de suprir as necessidades dos cidadãos e, se bem conduzidas, as políticas universalistas podem atingir a equidade (GOUGH, 2003).

As políticas focais, por sua vez, também se propõem a promover a equidade e a justiça social, contudo por um outro viés. Enquanto as políticas universalistas atingem toda a população, as políticas focalizadas atendem determinados segmentos da sociedade temporariamente, direcionando recursos para programas voltados a grupos sociais de maior vulnerabilidade (SILVA; LIMA, 2010; MORENO, 2012; BOSCHETTI, 2003). Isso indica que políticas sociais como educação e saúde são direitos fundamentais e universais, contudo, aqueles grupos sociais que foram historicamente marginalizados devem ter oportunidades, direitos e acesso a serviços básicos com dignidade, tendo como referência a justiça social, daí a necessidade de adoção de políticas focais.

As políticas focais têm suas origens na *Lei dos Pobres*¹, primeira iniciativa pós-capitalismo da Inglaterra para tentar amenizar situações de pobreza entre a população. Contudo, essa atuação do Estado buscava o retorno das pessoas ao trabalho, para que não se tornassem dependentes do Estado (MORENO, 2012). Percebe-se então que não havia um reconhecimento das desigualdades, mas interesse do Estado Inglês em reduzir seus custos com atendimento de indivíduos em situação de vulnerabilidade.

Atualmente as estratégias de focalização assumiram diferentes concepções. Dentre eles a focalização pode ser entendida como complementar a universalidade;

¹ “A Lei dos Pobres datam do século XIV e constituíram um conjunto de regulações sociais assumidas pelo Estado diante da miséria, dos desabrigados, doentes e epidemias, que era problemas comuns da época” (MORENO, 2012, 18).



necessária para grupos específicos (como é o caso das políticas afirmativas); ou restritiva de direitos em comparação a universalidade. Na opinião de Alexandra Souza Trivelino (2006) a política focalizada pode atuar na complementação às políticas universais, nesse caso destinam atenção e orçamento para grupos em desvantagem sem restringir o acesso de outros grupos, ou pode oferecer serviços de forma residual.

O entendimento das políticas focais não é consenso entre os teóricos. Na defesa da focalização alguns grupos entendem que esta é a estratégia mais adequada, especialmente nos casos onde devem ser consideradas as diferenças e especificidades entre grupos sociais, como cor, gênero e opção sexual (que em si não geram desigualdade, mas sim a forma como a sociedade trata estas características). Outro posicionamento favorável à focalização é o argumento de que a pobreza nunca será erradicada do mundo pela escassez de recursos financeiros, devendo-se então atender aos mais pobres, ou pobres absolutos. Por fim, em uma visão também liberal em favor das políticas focais, é de que o Estado não é capaz de gerir políticas públicas, devendo transmitir essa responsabilidade à sociedade civil e ao terceiro setor (MORENO, 2012).

Ana Heloísa Viana Silva Moreno (2012) explica que os atores que prestam maior defesa às políticas focalizadas são as organizações internacionais: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BRID), e o Fundo Monetário Internacional (FMI), e essa defesa se dá com base no segundo e terceiro argumento de defesa da focalização citado acima: ao definir concepção de pobreza relacionada ao corte de renda, as chamadas linhas de pobreza, essas organizações definem quais grupos devem ser atendidos e estimula a participação da sociedade e retração do Estado.

Em crítica às políticas sociais focalizadas Potyara Amazoneida P. Pereira (2008) destaca que estas representam uma armadilha para a população assistida, pois para que estas continuem sendo atendidas devem permanecer na pobreza, caso contrário perdem os direitos. Outro argumento contrário às políticas focalizadas é o de que para existirem políticas focais é necessário se *naturalizar* a pobreza, pois essas políticas se restringem à superação das condições de pobreza. Isso leva a considerar que, se não houver mais condições de pobreza ou extrema pobreza, não há motivo para continuidade de tais ações.

Autores apontam ainda que existe um modelo híbrido entre universalidade e focalização, onde se pretende chegar a um meio termo entre os dois modelos de políticas (BOSCHETTI, 2003; MORENO, 2012). Defensores do modelo híbrido defendem que este é ideal, pois oferece acesso aos serviços básicos para toda a população, atendendo, ao mesmo tempo, as necessidades específicas de cada grupo minoritário, partindo do conceito de focalização não restritiva, havendo uma complementariedade na implementação desses dois princípios em relação às políticas sociais.

Com base na evolução da organização do Estado brasileiro e a concepção de políticas públicas, entendemos que o modelo de Estado que se firmou ao longo dos anos no Brasil serve aos interesses do sistema econômico vigente, favorecendo o mercado. Este modelo de Estado reproduz as desigualdades e perpetua a divisão de



classes, reduzindo o rol de políticas universalistas por meio da proliferação de políticas focalizadas, com discurso da busca por igualdade de oportunidades para todos. As políticas públicas adotadas nesse modelo funcionam como instrumento de redução de conflitos, dando o mínimo para a classe trabalhadora e não estão voltadas para a erradicação das desigualdades, mas para sua manutenção, camuflada por políticas insuficientes e pontuais.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ações afirmativas podem ser entendidas também como medidas redistributivas que objetivam a alocar bens para grupos discriminados, vítimas pela exclusão passada ou presente, socioeconômica e/ou cultural. Dentre estas ações podem ser encontrados diferentes procedimentos que atendem reivindicações coletivas para erradicação da desigualdade, como distribuição de terras, de moradias, medidas de proteção a estilos de vida ameaçados e políticas de identidade (DAFLON, FERES JÚNIOR e CAMPOS, 2013).

O debate sobre ações afirmativas está articulado a uma redefinição do papel do Estado frente à população afetada. Nota-se então que as discussões sobre a necessidade, justiça e legitimidade da adoção de políticas de discriminação positiva adquire uma dimensão mais ampla e extremamente contemporânea (CONTINS e SANT'ANA, 1996).

Sendo assim, entendemos que *ações afirmativas* são políticas focais, compensatórias, e foram criadas com o intuito de eliminar as desigualdades decorrentes de etnia, gênero, classe social e outras situações de marginalização e discriminação decorrentes da estratificação social e, mesmo pontuais, proporcionam maiores condições de igualdade de oportunidades para o público atendido.

Frente à perversidade do sistema, as políticas focais, e nesse universo as políticas afirmativas, representam uma oportunidade para que a fração da população alijada de seus direitos seja minimamente beneficiada, e possa galgar melhores oportunidades. Isso nos leva ao posicionamento favorável a adoção de políticas afirmativas, pois sem elas os grupos sociais historicamente privados de direitos não teriam sequer o mínimo de condições de educação, saúde, emprego etc. Não acreditamos, no entanto, que essas políticas são o grande ponto de transformação, é necessário que a luta permaneça, que a igualdade substantiva seja alcançada, e para isso podemos usar políticas e programas pontuais para alcançar níveis mais altos de igualdade.

Assim como Mézáros (2008), entendemos que para que haja uma transformação mais ampla é necessário romper com a lógica do capital, pois as “as soluções não podem ser apenas *formais*: elas devem ser *essenciais*” (MÉSZÁROS, 2008, p. 35). Assim, as políticas afirmativas, que têm o objetivo de oferecer as oportunidades antes negadas a diversos setores da sociedade, diminuem o abismo existente entre as classes sociais. Portanto, mesmo que pontuais e com tempo determinado, elas podem oferecer condições para mudança na vida de muitos sujeitos.



REFERÊNCIAS

BOSCHETTI, I. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. Brasília: UnB, 2003.

CONTINS, M.; SANT'ANA, L. C. O Movimento Negro e a Questão da Ação Afirmativa. **Estudos Feministas**, Florianópolis, 4, n. 1, 1996. 209-220.

DAFLON, V. T.; FERES JÚNIOR, J.; CAMPOS, L. A. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, 43, n. 148, jan./abr. 2013. 302-327.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GOUGH, I. **Capital global necessidades básicas y sociales**. Argentina: Ed. Miño y Dávila, 2003.

JENSEN, G. **Políticas de cotas raciais em universidades brasileiras: entre a legitimidade e a eficácia**. Curitiba: Juruá, 2010.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2008.

MORENO, A. H. V. S. **A assistência social no SUAS: sua trajetória entre a focalização e a universalidade - uma análise descritivo-documental**. Brasília: [s.n.], 2012. 197 p. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Política Social). Universidade de Brasília. 2012.

NERY, M. P. **Atividade intergrupala, política afirmativa e sistema de cotas para negros**. [S.l.]: [s.n.], 2008. 247 p. Tese (Doutorado em Psicologia) - Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

PÁDUA, E. M. M. **Metodologia da Pesquisa: abordagem teórico-prática**. Campinas: Papirus, 2000.

PEREIRA, P. A. P. **Política social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008.
SALVADOR, A. C. **Ação afirmativa no ensino superior: estudo da política de inserção de alunos pobres e negros na PUC-Rio**. [S.l.]: [s.n.], 2008. 199 p. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

SILVA, M. O. S.; LIMA, V. F. S. A. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010.

TRIVELINO, A. S. **Ação afirmativa e política social: focalização com instrumento de justiça social**. Brasília: [s.n.], 2006. 131 p. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Política Social). Universidade de Brasília. 2006.