

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

DANIELA DE MELO CROSARA

A POLÍTICA AFIRMATIVA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR:
contributos e dilemas do sistema de cotas da Lei nº 12.711/2012

Uberlândia

2017

DANIELA DE MELO CROSARA

A POLÍTICA AFIRMATIVA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR:
contributos e dilemas do sistema de cotas da Lei nº 12.711/2012

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Educação.

Linha de pesquisa: Estado, Políticas e Gestão da Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Vieira Silva

Uberlândia

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

C949p
2017

Crosara, Daniela de Melo, 1975-

A política afirmativa na educação superior : contributos e dilemas do sistema de cotas da Lei nº 12.711/2012 / Daniela de Melo Crosara. - 2017.

290 f. : il.

Orientadora: Maria Vieira Silva.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Educação.

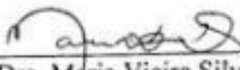
Inclui bibliografia.

1. Educação - Teses. 2. Brasil. [Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012]. - Teses. 3. Ensino superior - Aspectos sociais - Teses. 4. Discriminação na educação - Brasil - Teses. 5. Negros - Educação (Superior) - Brasil - Teses. I. Silva, Maria Vieira, 1966-. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDU: 37

DANIELA DE MELO CROSARA

A POLÍTICA AFIRMATIVA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR:
contributos e dilemas do sistema de cotas da Lei nº 12.711/2012

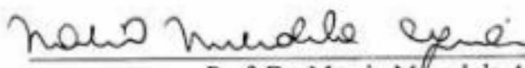


Prof. Dra. Maria Vieira Silva
Universidade Federal de Uberlândia – UFU


Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Educação.

Linha de pesquisa: Estado, Políticas e Gestão da Educação.


Uberlândia, 9 de maio de 2017.



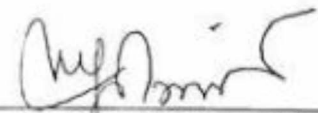
Prof. Dr. Marcio Mucedula Aguiar
Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD



Prof. Dr. Wellington Ferreira de Jesus
Universidade Católica de Brasília - UCB



Prof. Dr. Gabriel Humberto Muñoz Palafox
Universidade Federal de Uberlândia – UFU



Prof. Dra. Maristomomaco de Paula Naves
Universidade Federal de Uberlândia – UFU

Ao meu esposo Flávio, expectador e partícipe amoroso e generoso
desta jornada;

Ao meu filho Caio, que sabe antes de mim, melhor que eu e além de
mim.

AGRADECIMENTOS

Ao meu pai Wellington e à minha mãe Liris, por me ensinarem o amor à razão e à arte, ao conhecimento e ao espírito;

Aos meus irmãos, Juliana e Tom, por serem exemplos de fidelidade a si mesmos e de que recomeçar sempre é possível;

Aos meus sogros, João e Edilse, por sempre me estenderem a mão;

Aos meus amigos queridos, em especial à Luciana, à Simone e à Patrícia, cujas afinidades e apoio me nutrem de alegria e força;

Aos professores Márcio Aguiar, Alexandre Gomide, Helvécio Damis, Wellington Ferreira e Lúcio Borges, por compartilharem generosamente comigo um pouco de seus vastos conhecimentos;

Aos colegas da Pró-Reitoria de Graduação, da Pró-Reitoria de Extensão, do CEPES e do Centro de Tecnologia da Informação da UFU, pela colaboração necessária para a conclusão da tese;

À minha orientadora, professora Dra. Maria Vieira Silva, por me ensinar tantas coisas para além do conhecimento formal, tais como generosidade, delicadeza e indulgência;

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, por me permitir descortinar novos horizontes de conhecimento e pesquisa.

RESUMO

A distribuição equânime de bens e direitos, entre outros é condição necessária para a plena realização de uma democracia, que pressupõe a concretização de direitos fundamentais, inerentes a um tratamento digno do ser humano. Neste contexto, a demanda pela democratização do acesso ao ensino superior público é crescente na sociedade, onde a mobilidade social e o pleno desenvolvimento de si mesmo são condicionados à fruição igualitária da educação. Para garantir a materialização de tal direito, as políticas públicas afirmativas assumem papel imprescindível, uma vez que visam combater a discriminação e a desigualdade social, garantindo a presença de minorias excluídas em espaços de onde são usualmente apartadas. A Lei nº 12.711/2012, neste sentido, traz uma resposta estatal a um conflito social de exclusão, instituindo uma ação afirmativa que determina a reserva de vagas para alunos egressos do ensino médio público, com dois recortes de renda e com reserva para negros e indígenas. Assim, pretendeu-se analisar a política pública afirmativa criada pela referida lei, usando o ciclo de políticas de Ball (1994 apud MAINARDES, 2006). Analisou-se se todas as modalidades de cotas estabelecidas pela norma mencionada são válidas enquanto medidas de promoção da igualdade material, usando aportes teóricos, bem como avaliando a compatibilidade de cada espécie de cota com os fins constitucionais autorizadores de medidas diferenciadoras, usando, para tanto, o princípio da proporcionalidade ou razoabilidade. A modalidade de cota que cria acesso para pessoas que não se autodeclaram negras ou indígenas e que não precisam comprovar renda disposta na lei é o objeto específico de análise do estudo, uma vez que, para tal espécie, não existe inequivocamente situação de vulnerabilidade econômica ou étnico-racial. Além disso, foi feito um estudo de caso, tendo como *locus* a Universidade Federal de Uberlândia-UFU, com o intuito de traçar o perfil dos alunos cotistas para subsidiar a adoção de políticas internas que amplie os efeitos da ação afirmativa, bem como uma pesquisa junto aos alunos do Curso de Direito da UFU para se identificar o perfil dos cotistas de forma geral e, em especial, dos alunos ingressantes pelas cotas sem recorte étnico-racial e de renda diante do princípio da proporcionalidade.

Palavras-chaves: Lei nº 12.771/2012. Cotas no ensino superior. Universidade Federal de Uberlândia.

ABSTRACT

The equal distribution of properties and rights is like a necessary condition to reach the entire democracy which is supposed to fulfill the fundamental rights, natural of a human being treatment with dignity. In such context, the demand for democratization of the public higher education access is growing in the society, in which the social mobility and the entire self development are dependent on equal education fruition. The affirmative public policies develop a crucial role in order to promote the materialization of such right as they are expected to break discrimination and social inequality so as to guarantee the presence of the banned minority in some places. In that way, the Law 12.711/2012 brings a State answer to a social conflict of exclusion, creating an affirmative action which determines place reserve for students from public secondary school within two revenue levels and also with black people as well as indigenous. The affirmative public policy created by the mentioned law which uses the Ball policies cycle (BALL, 1994 apud MAINARDES, 2006) was analised. All kinds of quotas stablished by the referred norm were studied in theory to find out if they could be considered a measure of material equality promotion and to verify it's compatibility with the constitutional goals that authorizes differential measures, regarding the proportionality or reasonableness principle. The kind of quota which creates access to people who don't declare themselves black or indigenous and that don't need to demonstrate revenue according to the law is the aim of this paper, once that kind of quota doesn't require economic or ethnic-racial vulnerability. Besides that, a study case of Uberlândia Federal University-UFU was developed in order to reveal the quote students' profile so that the adoption of internal policies which maximize the affirmative actions effects could be adopted as well as a research in the Law Course that aims to identify the quote students' general profile and in a special way, identify those who were enrolled by the quotes which don't require ethnic-racial or revenue limits due to the proportionality principle.

Keywords: Law 12.771/12. Superior education. Uberlândia Federal University

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Contextos dos ciclos de políticas públicas.....	24
Gráfico 1 - Divisão das vagas para ingresso nas universidades federais após a Lei 12.711/2012	179
Gráfico 2 - Divisão das vagas para ingresso na UFU após a Lei 12.711/2012	180
Gráfico 3 - Atraso escolar de alunos de 16 anos, tendo em vista a renda	207
Gráfico 4 - Graduandos segundo a renda familiar mensal bruta e a modalidade de ingresso (em %) – 2014.....	220
Gráfico 5 - Distribuição de alunos por modalidade da Lei nº 12.711/12 a partir de 2015 ...	239
Gráfico 6 - Número percentuais de alunos ingressantes, por modalidade de ingresso da Lei nº12.711/2012 no Curso de Direito da UFU- anos de 2013, 2014 e 2015	251

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por cor ou raça, segundo o sexo e as classes de rendimento nominal mensal, Brasil, 2010.....	89
Tabela 2 - Proporção de pessoas de 13 a 16 anos de idade que frequentam ensino fundamental com distorção idade-série, segundo as Grandes Regiões e algumas características selecionadas - 2004/2013	206
Tabela 3 - Renda familiar mensal <i>per capita</i> média por categoria de cor ou raça, segundo o tipo de escola que o graduado cursou o ensino médio - 2014.....	217
Tabela 4 - Número de alunos absolutos por modalidade de ingresso da Lei nº 12.711/2012, na UFU, Uberlândia, do segundo semestre de 2013, 2014 e 2015.....	242
Tabela 5 - Número de percentual de alunos por modalidade de ingresso da Lei nº 12.711/2012, na UFU - Uberlândia do segundo semestre de 2013, 2014 e 2015	243
Tabela 6 - Comparação da média de alunos matriculados da UFU por modalidade de ingresso em 2015 e a proporção estabelecida pela Lei nº 12.711/2012, levando-se em consideração o total de vagas	244
Tabela 7 - Proporção de ingresso por modalidade nacional, da UFU e legal.....	245
Tabela 8 - Percentual de Evasão dos alunos por modalidade de ingresso da Lei nº 12.711/2012, na UFU - Uberlândia dos anos de 2013, 2014 e 2015.....	246
Tabela 9 - CRA Médio dos alunos por modalidade de ingresso da Lei nº 12.711/2012, na UFU - Uberlândia dos anos de 2013, 2014 e 2015.....	247
Tabela 10 - Número percentual de alunos ingressantes por modalidade da UFU, Curso de Direito, Nacional e da proporção determinada pela Lei nº12.711/2012.....	252
Tabela 11 - Renda familiar per capita por modalidade de ingresso no Curso de Direito da UFU total, para os anos de 2013, 2014 e 2015	254
Tabela 12 - Números absolutos de alunos ingressantes por modalidade e renda no Curso de Direito para os anos de 2013, 2014 e 2015	255
Tabela 13 - Reprovação por modalidade de ingresso	255
Tabela 14 - Percentual de alunos que frequentou cursinhos preparatórios para ingresso no Curso de Direito da UFU, por modalidade de ingresso	256

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de descumprimento de preceito fundamental
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe das Nações Unidas
CEPES	Centro de Estudos, Pesquisa e Projetos Econômicos
CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CONGRAD	Conselho de Graduação
CONSUN	Conselho Universitário
CRA	Coeficiente de Rendimento Acadêmico
DEM	Partido Democrata
DOE	Desigualdade de Oportunidades Educacionais
EAD	Educação a Distância
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EUA	Estados Unidos da América
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MGA	Média Geral Acumulada
NEAB	Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros
PAAES	Programa de Ação Afirmativa de Ingresso ao Ensino Superior
PAIES	Programa Alternativo de Ingresso ao Ensino Superior
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios
PPI	Pretos, Pardos e Indígenas
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SEPPIR	Secretaria Especial de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial
STF	Supremo Tribunal Federal
SISU	Sistema de Seleção Unificada
UENF	Universidade do Estado do Norte Fluminense
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UnB	Universidade de Brasília
Unesco	Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	AÇÃO AFIRMATIVA: CONCEITO E DELINEAMENTO	32
2.1	Ações afirmativas: breve histórico na Índia e nos Estados Unidos da América.....	33
2.2	Histórico do surgimento e desenvolvimento das ações afirmativas no Brasil.....	38
2.3	Conceito e características das ações afirmativas	48
2.4	Ações afirmativas como política pública	55
2.5	Ações afirmativas e a luta por reconhecimento: as perspectivas de Axel Honneth e Nancy Fraser e a Lei nº 12.711/2012.....	74
2.6	Considerações sobre a concepção das ações afirmativas como políticas públicas de reconhecimento ou redistribuição.....	97
3	AÇÃO AFIRMATIVA E SEU CONTEÚDO CONSTITUCIONAL	100
3.1	O sistema constitucional brasileiro.....	100
3.2	O princípio da igualdade material como fundamento das políticas afirmativas.....	112
3.3	Direito fundamental à educação	127
3.4	Outros fundamentos da ação afirmativa.....	142
3.5	Objetivos da ação afirmativa	151
3.6	Argumentos favoráveis e contrários à ação afirmativa.....	158
4	DA ANÁLISE DA VALIDADE DAS COTAS SOCIAIS DA LEI Nº 12.711/2012 FRENTE À CONSTITUIÇÃO FEDERAL	173
4.1	Legislação infraconstitucional aplicada à ação afirmativa educacional no Brasil ..	174
4.1.1	<i>A Conferência de Durban e o Estatuto da Igualdade Racial</i>	174
4.1.2	<i>A Lei nº 12.711/2012 e o Decreto nº 7.824/2012: análise de seus dispositivos</i>	178
4.2	O princípio da proporcionalidade ou razoabilidade: construção histórica e teórica.	182
4.3	Da análise da validade das cotas sociais da Lei nº 12.711/2012 por meio do princípio da proporcionalidade ou razoabilidade.....	193

5	ANÁLISE DA POLÍTICA AFIRMATIVA ESTABELECIDADA PELA LEI Nº 12.711/2012 NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA	212
5.1	Breve análise do perfil dos discentes das Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil.....	212
5.2	A Universidade Federal de Uberlândia	222
5.3	Histórico do desenvolvimento do sistema de cotas na UFU: do PAAES à Lei nº 12.711/2012	225
5.4	Formas de ingresso na Universidade Federal de Uberlândia depois das cotas da Lei nº 12.711/2012.....	235
5.5	Perfil dos beneficiários das cotas da Lei nº 12.711/2012 na Universidade Federal de Uberlândia.....	240
5.6	Perfil dos alunos ingressantes no Curso de Direito da UFU a partir da entrada em vigor da Lei nº 12.711/2012	248
5.7	Da análise dos dados	259
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	266
	REFERÊNCIAS	276
	ANEXO A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	288
	ANEXO B – QUESTIONÁRIO	289

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa intitulada “A política afirmativa na educação superior: contributos e dilemas do sistema de cotas da Lei nº 12.711/2012” tem como propósito problematizar aspectos concernentes às ações afirmativas para ingresso nas universidades federais mediante o sistema de cotas, em especial, as cotas sociais. Para tanto, será analisado o delineamento da ação afirmativa contida na Lei nº 12.711/2012, bem como sua concretização no âmbito da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), visando problematizar e analisar as ambiguidades e antinomias presentes nestes contextos.

O estudo pautou-se por dois flancos de análises:

- a) estudo teórico-legal da Lei nº 12.711/2012 em correlação com os fundamentos e os princípios presentes nos dispositivos constitucionais e
- b) análises da legitimidade e consistência do processo de implementação da Lei nº 12.711/2012 em relação à sua utilização aos estratos beneficiados.

Após a entrada em vigor da Lei nº 12.711/2012, as universidades federais foram instadas a reestruturarem o sistema de ingresso na Educação Superior, considerando a implementação de reservas de vagas para grupos historicamente excluídos. Não obstante, embora a referida lei tenha um escopo essencialmente democratizante, também guarda dissensos e contradições, tornando-se premente seu estudo como mecanismo regulador das políticas de ações afirmativas para o ingresso na educação superior nas instituições de ensino superior federais.

Com efeito, a relevância social e acadêmica deste estudo reside no fato de contribuir com o fomento do tema, ampliando reflexões sobre as potencialidades desse formato de política afirmativa, que pretende aumentar o número de negros, indígenas e alunos egressos da escola pública nas instituições federais de ensino superior.

A Lei nº 12.711/2012 surgiu como resposta a uma longa luta do Movimento Negro Unificado, no sentido de demandar a adoção de ação afirmativa étnico-racial para ingresso no ensino superior, intensificada nos anos de 1990, principalmente durante os preparativos para a “3ª Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Associada”, ocorrida em Durban, em 2001, da qual o Brasil participou e que, em seu artigo 108, dispôs sobre a adoção de ações afirmativas para ingresso no ensino superior para os países signatários.

O caminho percorrido até a edição da Lei nº 12.711/2012 foi longo. Antes mesmo de Durban (2001), a “Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação

Racial”, das Nações Unidas, de 1965, ratificado pelo Brasil em 1969 (Decreto nº 65.810), já previa a obrigação dos países signatários envidarem esforços para eliminar e combater o racismo e a discriminação racial e promovessem direitos fundamentais, como a educação. Mesmo assim, já no século XXI, os negros ainda eram minoria no ensino superior, mesmo que compusessem a maioria da população brasileira, conforme dos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) do Censo de 2010.

Portanto, a adoção da Lei nº 12.711/2012 surge como uma resposta às demandas de estratos historicamente marginalizados contra sua sistemática exclusão das universidades federais brasileiras, determinando a reserva de vagas em porcentagem ampliada paulatinamente nos quatro primeiros anos de sua vigência, sendo que, após 2016, no mínimo 50% das vagas devem ser destinadas, nos processos seletivos de ingresso nas instituições federais de ensino superior, aos alunos egressos do ensino médio público.

Dentro desse grande recorte (escola pública), a lei determinou a divisão das vagas entre dois cortes de renda: metade das vagas destinadas às cotas para pessoas com renda familiar *per capita* de até 1,5 salário-mínimo e a outra metade para pessoas com renda familiar *per capita* acima de 1,5 salário-mínimo. Ainda dispôs a obrigatoriedade de, dentro dos dois recortes de renda, se reservar vagas específicas aos negros e indígenas, em quantidade igual à da sua representação na unidade da federação onde se localiza a universidade, assim como para as pessoas com deficiência física (conforme alteração promovida pela Lei nº 13.409 de dezembro de 2016), também em quantidade igual à da sua representação no ente federativo onde está a instituição, usando como base os dados do último Censo Demográfico do IBGE.

A utilização de ações afirmativas como forma de democratizar o ingresso no ensino superior não é uma inovação da referida lei, uma vez que diversas universidades brasileiras, antes mesmos da edição da norma federal em estudo, já possuíam políticas afirmativas de ampliação do acesso para segmentos excluídos, como são exemplos a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ, adotada em 2003), a Universidade de Brasília (UnB, adotada em 2004) e da própria Universidade Federal de Uberlândia (UFU, adotada em 2008). Antes da entrada em vigor da Lei nº 12.711/2012, segundo Valentim (2012), 41 universidades federais brasileiras possuíam programas próprios de ações afirmativas.

Vale ressaltar que as ações afirmativas para ingresso no ensino superior surgiram como estratégias de inclusão preconizadas e induzidas pela sociedade civil e, após um período de tempo, foram constituídas em política de Estado mediante uma legislação federal, que abarcou todas as instituições de ensino federal, com um modelo único de ingresso. Com a

edição de uma legislação federal tratando das ações afirmativas ocorreu a universalização da política, que passou a ser obrigatória em todas as universidades federais, estendendo o direito a todas as pessoas que dela fazem jus.

Apesar de o quadro social ter evoluído paulatinamente para a adoção das ações afirmativas voltadas para o ingresso no ensino superior, a inserção de medidas desta natureza não ocorreu de forma linear e pacífica, os embates em torno da questão são constantes, como se denota do manifesto intitulado “Todos têm direitos iguais na República Democrática” e entregue ao Congresso Nacional em 30 de março de 2006, durante o trâmite legislativo do projeto de lei que deu origem à Lei nº 12.711/2012, assinado por dezenas de intelectuais brasileiros que se posicionavam contrariamente às ações afirmativas.

A Lei nº 12.711/2012 é fruto, principalmente, do Projeto de Lei nº 73 de 1999, do Projeto de Lei nº 3.627 de 2004 e do Projeto de Lei nº 108 de 2008, uma vez que, desde a apresentação do primeiro projeto, em 1999, vários outros projetos com teor semelhante foram apresentados, sendo a ele apensados. O trâmite foi longo e iniciado ainda sob as influências da Marcha do Zumbi dos Palmares, realizada em 1995, em Brasília, que mobilizou todo o Movimento Negro e foi um marco na luta contra o racismo e seus efeitos.

As ações afirmativas são políticas públicas “voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física” (GOMES, 2001, p. 89). Portanto, objetivam reparar os efeitos do tratamento desigual dispendido a minorias, afastando obstáculos e promovendo acesso e inclusão de pessoas na fruição de bens socialmente relevantes e na concretização de direitos. Além disso, pretendem fazer frente ao preconceito e ao racismo, buscando interromper a sua perpetuação, bem como minimizar as assimetrias existentes entre grupos e que geram desigualdades. Para além dos ganhos individuais, os efeitos de tais medidas ressoam em toda sociedade, tornando-a mais democrática, uma vez que não existe verdadeira democracia sem reais condições de igualdade.

Portanto, o propósito da adoção das políticas afirmativas é ancorado na promoção da justiça social e no combate à desigualdade, por meio da promoção da igualdade substancial ou material.¹ A ação afirmativa dá tratamento diferenciado a grupos que se encontram em situação de desigualdade e exclusão, com o escopo de reequilibrar as situações assimétricas

¹ A igualdade substancial ou material vai além da simples igualdade formal ou igualdade perante a lei, em que todos devem receber o mesmo tratamento legal, sendo vedado o tratamento diferenciado. A referida igualdade substancial ou material visa promover uma situação de isonomia efetiva e, para isso, permite o tratamento diferenciado dos indivíduos, desde que tal diferenciação seja necessária para suplantir as desigualdades surgidas a partir de diferenças fáticas, de modo que todos tenham as mesmas oportunidades.

que criam desvantagens para as minorias e vantagens para as majorias, promovendo a igualdade de oportunidade.

Assim, no caso de um ingresso feito por meio de uma seleção que verifica o desempenho dos candidatos em avaliações, como ocorre nas universidades públicas por força no disposto no artigo 208, inciso V, do texto constitucional, ao se adotar reserva de vagas para as minorias como mecanismo de políticas afirmativas, procura-se garantir uma igualdade de acesso, possibilitando minimizar distorções de oportunidades causadas por situações de desigualdades, como as de origem socioeconômica e étnico-racial, e que alijaram historicamente tais pessoas dos bens sociais, culturais e econômicos.

No que concerne especificamente às ações afirmativas voltadas para o acesso ao ensino superior, o Ministro Relator Lewandowski, do Supremo Tribunal Federal (STF), em seu voto proferido na relatoria da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF nº 186/DF proposta para declarar inconstitucionais as cotas da UnB), destacou que o ingresso nas universidades públicas por meio de cotas raciais e socioeconômicas atende ao princípio da igualdade substancial ou material presente na Constituição, realizando a justiça social, que nos dias atuais, em seu entendimento, vai muito além da simples distribuição de riquezas, significando “distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes.”, sendo medida que atende ao princípio da proporcionalidade ou razoabilidade (BRASIL, 2012c, p. 4-5. Acórdão).

No entanto, destaca-se do voto do Ministro Relator do STF e do constante no acórdão da ADPF nº 186/DF, que a legitimidade das ações afirmativas está condicionada à existência no tempo de situação de exclusão social do grupo beneficiário, sob pena de, em não existindo a situação de exclusão, a sua manutenção ofender o princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade, por não haver mais relação direta entre motivos, meios e fins da medida (BRASIL, 2012c, p. 4-5. Acórdão).

Neste sentido, o acórdão da ADPF nº 186/DF, proferido pelo STF, fixa entendimento de que a diferença de tratamento, para ser válida, se funda em uma situação de desigualdade socioeconômica ou étnico-racial. Logo, tem-se que a análise da validade das cotas estabelecidas para o ingresso nas universidades federais deve levar em conta a existência, para todos os grupos beneficiários, de situação de exclusão e desigualdade que justifique o tratamento diferenciado, sob pena de se ofender o princípio da igualdade material e o princípio da proporcionalidade ou razoabilidade, nos termos do acórdão mencionado.

Além disso, as cotas para ingresso na universidade federal estabelecidas pela Lei nº 12.711/2012 enquanto políticas afirmativas devem, ainda, atender aos escopos das políticas de reconhecimento/redistribuição e de identidade, que têm como exemplo as ações afirmativas (FRASER; HONNETH, 2003; HALL, 2014).

Considerando a necessidade de existir um quadro de desigualdade que confira validade a um tratamento diferenciado para ingresso nas universidades públicas, como ocorre no caso de exclusão étnico-racial ou socioeconômica, conforme o entendimento do STF já mencionado, o objeto de análise da presente pesquisa é a política pública afirmativa de acesso à educação superior nas universidades públicas federais estabelecida na Lei nº 12.711/2012 e, especificamente, as cotas sociais dirigidas à pessoas que não se autodeclaram negras ou indígenas, e que não têm que comprovar sua condição econômica para fazer uso das cotas.

O recorte do objeto, focando nas cotas sociais para candidatos que percebem acima de 1,5 salário-mínimo como renda familiar *per capita* e que não se autodeclaram negros ou indígenas, ocorre em razão de tal modalidade não estabelecer um teto de renda para fazer uso do tratamento diferenciado, além do fato das pessoas que dela fazem uso não se enquadrarem nas situações de discriminação étnico-racial.

Diante do contexto apresentado, a pesquisa problematiza a adoção das cotas sociais para pessoas que não se autodeclaram pretas, pardas e indígenas e que não precisam comprovar a vulnerabilidade econômica, no sentido de verificar se tal recorte de renda que não exige um teto é válido como política afirmativa de inclusão. Aprofunda-se reflexões sobre a compatibilidade das cotas dirigidas a tal grupo com a Constituição Federal e seus princípios norteadores, tais como a igualdade material, a justiça social e o princípio da proporcionalidade ou razoabilidade, bem como com os fins consubstanciados pelas políticas de reconhecimento/redistribuição e de identidade. Logo, as questões a serem respondidas pela tese versam sobre a validade das cotas sociais sem recorte étnico-racial e sem teto de renda, frente à Constituição e às teorias de reconhecimento e redistribuição. Nesse sentido, questiona-se se a modalidade de cota social especificada acima viola o texto constitucional no tocante ao princípio da igualdade, o que a tornaria inconstitucional, bem como se é estratégia adequada para responder conflitos oriundos de lutas por reconhecimento e redistribuição.

Nesse sentido, a pesquisa tem por **hipótese** que as cotas sociais para o grupo que não se autodeclara como negro ou indígena e não tem que comprovar renda, bastando ser egresso do ensino médio público, não apresenta situação de desigualdade que justifique o tratamento diferenciado dispensado pelas cotas da Lei nº 12.711/2012, o que tornaria tal recorte inconstitucional e sem validade enquanto resposta a uma luta por reconhecimento e

redistribuição, trazendo prejuízos aos demais grupos beneficiários das ações afirmativas, que teriam diminuídas as vagas a eles destinadas.

Destarte, o **objetivo geral** da presente pesquisa está em consonância com tais indagações e é construído da seguinte forma: a pesquisa tem como objetivo geral analisar criticamente a política afirmativa delineada pela Lei nº 12.711/2012, como mecanismo para minimizar a exclusão educacional de alguns estratos sociais. Além disso, apresenta como **objetivos específicos**:

- a) analisar o ciclo de produção da política pública de acesso ao ensino superior criada pela Lei nº 12.711/2012, bem como compreender a ação afirmativa educacional como estratégia adotada como resposta à luta por reconhecimento/redistribuição;
- b) aprofundar a reflexão sobre as contradições e antinomias referentes às cotas sociais e em correlação com os dispositivos constitucionais;
- c) analisar o processo de implementação da Lei nº 12.711/2012 na Universidade Federal de Uberlândia e
- d) verificar as configurações da materialização da política pública afirmativa prevista na Lei nº 12.711/2012 no Curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia.

A análise de tal objeto, com fins de realizar os objetivos construídos para a pesquisa, exige uma abordagem temática que requer a mobilização de diferentes campos do conhecimento, em especial os pertinentes às políticas educacionais e ao Direito, o que se impõe diante da multidisciplinariedade do tema.

A pesquisa tem como propósito contribuir para o fomento do debate a respeito da problemática apresentada, ampliando a reflexão a partir de um aporte analítico baseado em análise documental e bibliográfica, bem como de uma pesquisa de campo.

Assim, no âmbito da metodologia, tem-se uma investigação qualitativa que usou como procedimento metodológico de análise da política pública afirmativa o ciclo de políticas públicas desenvolvido por Ball e Bowe (1992 apud MAINARDES, 2006) e aperfeiçoado pelo primeiro em 1994.

A pesquisa qualitativa tem suas raízes no final do século XIX. Neste momento os cientistas sociais começaram a indagar se o método de investigação das ciências físicas e naturais, regido por uma perspectiva positivista do conhecimento, deveria continuar servindo como modelo para os estudos dos fenômenos humanos e sociais. Tal indagação parte da constatação que os fenômenos humanos e sociais são muito complexos e dinâmicos, o que

dificultaria o estabelecimento de leis gerais para compreendê-los, como ocorria na física e na biologia. Seria preciso uma metodologia com foco na compreensão, ou seja, ter uma metodologia própria para se investigar os significados que os sujeitos atribuem às suas ações dentro de um determinado contexto. Na área da educação, a pesquisa qualitativa surgiu nos manuais de metodologia nas décadas de 60 e 70, tendo como marco a Conferência Internacional realizada em Cambridge, na Inglaterra, em 1975 (ANDRÉ, 2005).

A investigação qualitativa se adequa aos objetivos do presente trabalho e é apta para responder as questões por ele levantadas, uma vez que se pretende, em linhas gerais, avaliar a política afirmativa prevista na Lei nº 12.711/2012, tanto em seu aspecto teórico-normativo, quanto na sua implementação, no sentido de analisar os dissensos, contradições e antinomias existentes, na sua concretização e no seu delineamento.

Para cumprir com esses objetivos e investigar qualitativamente as cotas sociais previstas na Lei nº 12.711/2012, usou-se como procedimento metodológico o ciclo de políticas públicas de Ball (1994 apud MAINARDES, 2006). Segundo Ball, o ciclo de políticas públicas é um método, não dizendo respeito à explicação das políticas públicas, mas correspondendo a uma “maneira de pesquisar e teorizar as políticas” (BALL, 1994 apud MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 305).

A abordagem do “ciclo de políticas”, que adota uma orientação pós-moderna, baseia-se nos trabalhos de Stephen Ball e Richard Bowe, pesquisadores ingleses da área de políticas educacionais. Essa abordagem destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais. É importante destacar desde o princípio que este referencial teóricoanalítico não é estático, mas dinâmico e flexível, como será brevemente apresentado a seguir. (MAINARES, 2006, p. 49)

A concepção do ciclo de políticas apresentava, inicialmente, três contextos: o contexto da influência; o contexto da produção do texto e o contexto da prática. No contexto da influência as políticas públicas “são iniciadas e os discursos políticos são construídos”, é aqui que os “conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política”, uma vez que é nesse contexto que as disputas entre os grupos de interesse ocorrem no sentido de influenciar as finalidades sociais da política pública educacional (MAINARDES, 2006, p. 51). O contexto da produção do texto, por sua vez, está conectado com uma linguagem de interesse público geral, uma vez que, enquanto o contexto de influência se relaciona com os interesses dos grupos, o texto político representa a política, por meio de textos legais oficiais,

pronunciamentos, etc. (MAINARDES, 2006, p. 52). Contudo, a política não é finalizada com o processo legislativo, uma vez que os textos produzem consequências reais. Essas consequências são analisadas no terceiro contexto, qual seja, o contexto da prática, onde a política “está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original” (MAINARDES, 2006, p. 53).

Após a concepção desses três contextos, Ball (1994 apud MAINARDES, 2006, p. 54-55) acrescentou os contextos da estratégia política, referindo-se ao conjunto de “atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada” e o contexto dos resultados ou efeitos da política, que se liga à “questões de justiça, igualdade e liberdade individual”, ou seja, as políticas, mais do que resultados, possuem efeitos, no sentido de produzirem impactos nas desigualdades existentes, interações essas que devem ser analisadas, quando do estudo de uma política. Esses dois contextos elaborados posteriormente, segundo Ball (1994 apud MAINARDES, 2006), são mais bem percebidos quando da análise do contexto de influência, no caso da estratégia, e no contexto da prática, no caso do contexto dos resultados ou efeitos.

Outra grande preocupação do ciclo de políticas, enquanto procedimento metodológico de análise de políticas públicas reside na observação tanto do macrocontexto quanto do microcontexto, bem como a correlação entre eles (MAINARDES, 2006, p. 59).

O ciclo de políticas públicas enquanto procedimento metodológico é adequado à presente pesquisa, uma vez que possibilita a análise de todas as dimensões que permeiam a política afirmativa de ingresso no ensino superior federal, desde o âmbito dos movimentos sociais que demandaram a edição da Lei nº 12.711/2012, passando pela elaboração do texto legislativo e concluindo com a sua concretização em um espaço definido, por meio de um estudo de caso na Universidade Federal de Uberlândia.

No contexto de influência, foram analisadas quais arenas de disputas existiam ao tempo da elaboração da Lei nº 12.711/2012, o que confere uma visão mais profunda da política pública por ela desenvolvida, assim como permite saber se os seus escopos são compatíveis com os problemas que pretende solucionar. Juntamente com o contexto da influência, é possível analisar como a política afirmativa surge enquanto estratégia de combate à desigualdade étnico-racial, tanto no Brasil, como em outros lugares do mundo, análise essa pertinente ao contexto da estratégia e ao macrocontexto.

No âmbito do contexto de influência, o papel dos movimentos sociais brasileiros como agentes impulsionadores da formulação da política afirmativa de acesso ao ensino superior foi

analisado, entre outros, sob a ótica do Estado ampliado de Gramsci (2001), ou seja, tendo em vista a correlação entre sociedade civil e sociedade política.²

Segundo Gramsci (2001, p. 20), o Estado concebido de forma mais ampla contempla a “sociedade política”, que seria o Estado em sentido estrito, portador dos aparelhos coercitivos ou repressivos, responsável pelo monopólio legal da repressão, e a “sociedade civil”, onde as ideologias são elaboradas e difundidas, portadora, portanto, dos “aparelhos privados de hegemonia”. É no seio da sociedade civil que as diversas organizações, como escolas, igrejas, partidos políticos etc., constroem sua hegemonia por meio da formação de um consenso em torno de sua ideologia, para então dar direção e, posteriormente, dominar o Estado em sentido estrito, por isso, em seu seio (sociedade civil) opera-se uma guerra de posição em busca da hegemonia, uma vez que, para Gramsci (2001) um estrato só se torna classe dominante se primeiro se tornar classe dirigente.

No caso da luta empreendida pelo movimento negro no sentido de pleitear o fim da discriminação, do preconceito, bem como da promoção de sua condição de igual em direitos, mesmo diferente em identidade, os embates avançaram durante décadas até que conseguiu influenciar a formação de um conjunto importante de políticas públicas contidas, em grande parte, em normas jurídicas, como ocorreu com a edição da Lei nº 10.639/2003, que alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996), determinando a inclusão no currículo oficial da Rede de Ensino a temática “história e cultura afro-brasileira” (BRASIL, 2003a), sendo que posteriormente a Lei nº 11.645/2008 a alterou para incluir a temática indígena (BRASIL, 2008). Além disso, de tal luta surgiu a Lei 12.711/2012, que determina as cotas étnico-raciais para ingresso nas universidades federais e institutos federais de ensino (BRASIL, 2012b), bem como a Lei nº 12.990/2014, que determina a reserva de 20% de vagas para os negros em concursos públicos (BRASIL, 2014a), por exemplo.

Portanto, foi no seio da sociedade civil, na denominada “guerra de posições” que os estratos sociais excluídos construíram todo um arcabouço ideológico que permitiu a consolidação de políticas de estado de promoção da igualdade étnico-racial, migrando dos embates entre grupos e organizações que compõem à sociedade civil, para normas jurídicas

² Ainda que Ball (1994 apud MAINARDES; STREMELE, 2015, p. 2) possua uma orientação pós-moderna, é possível utilizar o pensamento de Gramsci para compreender os embates ocorridos no seio do contexto de influência, uma vez que o ciclo de políticas públicas desenvolvido por Ball apresenta, “um referencial metodológico ‘ontologicamente flexível’ e ‘epistemologicamente pluralista’ e um conjunto de conceitos potentes e maleáveis (BALL, 2007, p. 1)”, sendo que por ser um procedimento metodológico de análise e não uma teoria que analisa o conteúdo das políticas públicas, permite que se use uma matriz teórica como a de Gramsci, a de Honneth e a de Fraser, como feito no trabalho.

que determinam a reparação histórica da discriminação e exclusão empreendidas contra os negros e indígenas.

Fala-se em política de Estado, e não de governo, pois as políticas de promoção da igualdade racial não são políticas públicas pertencentes a uma agenda de um governo específico, formuladas internamente, mas decorrentes da própria conformação do Estado Democrático de Direito brasileiro, que veda constitucionalmente o racismo e a discriminação de qualquer natureza, impondo a realização da justiça social e da igualdade entre todos, em uma acepção substancial ou material.

Conforme preceitua Oliveira (2011b, p. 329):

Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade.

Nesse mesmo contexto do ciclo de política apresentou-se uma análise dos conflitos que fizeram surgir as ações afirmativas de ingresso no ensino superior pela ótica de Fraser e Honneth (2003), ou seja, analisando-as como política de reconhecimento e redistribuição.

Além disso, ao se analisar a implantação das cotas na Universidade Federal de Uberlândia, fez-se um apanhado do contexto de influência da adoção das cotas nessa universidade, uma vez que o contexto de influência pode ser analisado seja no aspecto macro seja no contexto micro.

No contexto da produção do texto, por sua vez, fez-se a análise da elaboração da lei e de seus dispositivos, visando compreender como a política pública afirmativa foi delineada normativamente e como ela se insere dentro do sistema jurídico vigente no Brasil.

Além disso, no contexto da prática, foi avaliado como a política pública surgida a partir de movimentos sociais e institucionalizada por uma norma jurídica é materializada, produzindo efeitos concretos, o que permite, ainda, uma análise do microncontexto. No caso da Lei nº 12.711/2012, esta análise foi feita diante de um estudo de caso na Universidade Federal de Uberlândia e no Curso de Direito da referida instituição, buscando revelar como a UFU implementou as cotas delineadas pela lei, bem como os efeitos da política ao ser concretizada (contexto do resultado), uma vez que por meio dos dois contextos, o da prática e

do resultado, é possível a análise de uma política pública quanto à realização da justiça social e à criação de oportunidades sociais.

Pode-se destacar que o impacto das políticas sobre grupos específicos e localizados, tais como gênero, raça, classe, necessidades especiais, entre outros, é sem dúvida necessário e tal impacto pode ser considerado na discussão dos dois últimos contextos do ciclo de políticas (contexto dos resultados/efeitos bem como no contexto de estratégia política). A ideia de que há efeitos de primeira e de segunda ordem evidencia a preocupação de Ball com as questões de justiça social, padrões de acesso e oportunidades sociais. (MAINARDES, 2006, p. 2008).

No tocante ao contexto do resultado, especificamente, além da análise dos resultados concretos da lei em um determinado caso, também se verificou a congruência ou não da referida lei com o sistema jurídico onde se insere, ou seja, se o texto legislativo (Lei nº 12.711/2012) está de acordo com o interesse público revelado pelo texto constitucional, seja em seus princípios reitores, seja por meio dos direitos fundamentais nele positivados, usando o princípio da proporcionalidade ou razoabilidade para realizar tal aferição. A análise da compatibilidade da Lei nº 12.711/2012 com a Constituição visa revelar se a política pública delineada na legislação federal é capaz de realizar a igualdade material, combatendo a desigualdade e concretizando a justiça social.

No que concerne ao contexto da estratégia, que verifica as desigualdades criadas ou perpetuadas pela política pública investigada, tem-se que sua análise foi feita ao se verificar se as cotas sociais referentes às pessoas que não se autodeclararam negras e indígenas e não têm que comprovar renda são uma resposta válida à luta por reconhecimento ou redistribuição e se elas efetivam princípios constitucionais ou se, ao contrário, ao serem previstas na Lei nº 12.711/2012 acirram desigualdades por serem direcionadas a grupos que não estão em situação de assimetria, retirando vagas dos grupos que de fato necessitam das cotas, como os negros, indígenas e pessoas pertencentes aos estratos econômicos mais baixos.

Pode-se representar esquematicamente a análise da validade da ação afirmativa para ingresso no ensino superior federal prevista na Lei nº 12.711/2012, tendo em vista os diversos contextos do ciclo de política públicas (Quadro 1), da seguinte forma:

Quadro 1 - Contextos dos ciclos de políticas públicas

Contexto	Quadro de Análise
Contexto da influência e da estratégia política	<ul style="list-style-type: none"> - Países que possuem ações afirmativas de ingresso no ensino superior, como os Estados Unidos da América (EUA) e a Índia (macrocontexto); - Movimentos sociais que influenciaram a adoção de ações afirmativas o Brasil, como o Movimento Negro Unificado e sua luta para a concretização de tais medidas compensatórias; - A caracterização das ações afirmativas como políticas públicas; - Os fatores que influenciaram as cotas na UFU, ainda antes da implantação da Lei nº 12.711/2012; - As ações afirmativas da Lei nº 12.711/2012 enquanto estratégia válida de combate à desigualdade, configurando-se como resposta à luta por reconhecimento e redistribuição, bem como as modalidades de cotas que não são respostas válidas enquanto formas de promover o reconhecimento e a redistribuição; - As modalidades de cotas da Lei nº 12.711/2012 como estratégias de promoção da igualdade material e as que violam esse princípio constitucional, e por, isso são inconstitucionais.
Contexto da produção do texto	<ul style="list-style-type: none"> - Análise dos dispositivos da Lei nº 12.711/2012, que prevê a política afirmativa de acesso ao ensino superior e a sua validade frente o texto constitucional; - Análise dos dispositivos constitucionais que validam a adoção das ações afirmativas para ingresso no ensino superior
Contexto da prática e o contexto dos resultados ou dos efeitos	<ul style="list-style-type: none"> - Estudo da implantação da Lei nº 12.711/2012 na UFU e sua validade; - Estudo de caso do perfil de ingressantes no Curso de Direito da UFU e sua validade; - Análise dos resultados da Lei nº 12.711/2012 como forma de promoção da igualdade material e combate à desigualdade, verificando abstratamente se todas as modalidades de cotas previstas na lei conseguem produzir resultados compatíveis com o texto constitucional.

Fonte: Elaborado pela autora.

Diante do exposto, o estudo realizou uma análise bibliográfica, no sentido de se levantar os referenciais teóricos para a compreensão do tema, tais como os referentes à teoria sobre as políticas públicas; às ações afirmativas, seus objetivos e fundamentos; às teorias sobre a luta por reconhecimento e redistribuição; o sistema constitucional brasileiro, seus princípios e direitos, bem como da análise da validade da lei por meio do princípio da

razoabilidade e proporcionalidade. O estudo de natureza teórico-conceitual e legal referente às políticas públicas e, em especial, em relação às ações afirmativas e sua análise constitucional, visou adensar reflexões e construir aportes teóricos necessários para se garantir as conexões analíticas com o campo empírico.

Fez-se, ainda, uma análise dos seguintes documentos:

- a) Constituição Federal (BRASIL, 1988);
- b) Lei nº 12.711/2012 (BRASIL, 2012b);
- c) Decreto nº 7.824/2012 (BRASIL, 2012a);
- d) Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010 - BRASIL, 2010) e
- e) Atas e resoluções dos Conselhos Superiores da Universidade Federal de Uberlândia referentes às ações afirmativas de ingresso.

A Lei nº 12.711/2012 e o Decreto nº 7.824/2012 foram analisados uma vez que tratam da instituição da ação afirmativa para ingresso nas universidades federais, objeto de análise da pesquisa. A Constituição Federal, por sua vez, é analisada para se verificar a adequação das cotas criadas pela mencionada lei e os escopos constitucionais, posto que contém os princípios e direitos que as ações afirmativas pretendem desenvolver, tais como a igualdade material, o direito à educação, o combate às desigualdades, a promoção da justiça social, entre outros, além de ser parâmetro de validade de qualquer lei ou ato do Poder Público no Brasil, em face da sua supremacia normativa,

Os dispositivos do Estatuto da Igualdade Racial pertinentes às ações afirmativas, igualmente foram apreciados para se compreender o arcabouço normativo que sustenta a adoção de cotas para o ingresso no ensino superior federal.

As atas e as resoluções dos Conselhos Superiores da UFU, por sua vez, foram analisadas para se compreender como as cotas foram implementadas na universidade, bem como se deu o processo de debates e dissensos existentes na formulação de uma política afirmativa no seio dessa instituição.

Além da análise teórico-legal apresentada, a pesquisa realizou um estudo de caso para averiguar a implantação da política afirmativa delineada pela Lei nº 12.711/2012 em correlação com os estratos sociais por ela beneficiados

O estudo de caso é aquele que visa uma análise de um caso particular sem, no entanto, descontextualizá-lo. Desta forma, o estudo de caso tem como uma de suas principais características a sua particularidade e a sua delimitação.

O conceito de estudo de caso no campo da pesquisa qualitativa apresenta uma série de discussões e dissensos até os dias de hoje. Apesar disso, é possível estabelecer algumas características que o constituem enquanto procedimento metodológico.

Em primeiro lugar, pode-se afirmar que o estudo de caso não é um método específico de pesquisa, mas uma forma particular de estudo (ANDRÉ, 2005). Assim, o que define um estudo como sendo de caso não são as técnicas utilizadas por si mesmas, mas o fato de ter como objetivo um conhecimento particular.

Em geral, para a sua realização na pesquisa qualitativa, usa-se técnicas como observação, entrevistas, análises de documentos, gravações, anotações de campo, entre outros. Contudo, o uso destas técnicas somente caracteriza uma pesquisa como estudo de caso se o objetivo do trabalho é a obtenção de um conhecimento particular (ANDRÉ, 2005).

Segundo Stake (apud ANDRÉ, 2005, p. 16) o “estudo de caso não é uma escolha metodológica, mas uma escolha do objeto a ser estudado”. Ainda segundo o mesmo autor, o conhecimento obtido em um estudo de caso é mais concreto que os demais realizados em pesquisas qualitativas e mais contextualizados. Stake (apud ANDRÉ, 2005, p. 16) define estudo de caso como “o estudo da particularidade e da complexidade de um caso singular, levando a entender a sua atividade dentro de importantes circunstâncias”.

O desenvolvimento de uma pesquisa qualitativa por meio de um estudo de caso pode ser representado por um funil segundo Bogdan e Biklen (1994). O movimento realizado neste tipo de pesquisa é o de passar de uma fase mais alargada para uma área mais restrita de análise de dados (BOGDAN; BIKLEN, 1994).

O início dos estudos se caracteriza por uma fase exploratória, pela procura de locais ou sujeitos que possam ser “objeto” de estudo ou fonte de dados, verificando a sua adequação em relação aos objetivos do estudo, permitindo a organização do trabalho e a análise de sua viabilidade (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 89).

Em um segundo momento os pesquisadores, dotados dessas primeiras impressões, podem fazer as adaptações e modificações necessárias nos planos e estratégias do estudo, que se fizerem necessárias tendo em vista os objetivos do estudo (BOGDAN; BIKLEN, 1994).

No caso da presente pesquisa, o estudo de caso é pertinente aos objetivos que se pretende desenvolver uma vez que, conhecer o ambiente em que os alunos cotistas se encontram, bem como angariar os dados necessários para compreender o desenvolvimento das políticas afirmativas na UFU é importante, não só para servir de exemplo de análise da Lei nº 12.711/2012, mas para a própria UFU conhecer sua história, seus discentes, e melhorar seus programas relacionados com as políticas afirmativas.

A escolha da Universidade Federal de Uberlândia como *locus* ocorreu em face de sua trajetória de mais de 50 anos de existência, além de possuir importância por força de seu tamanho, que em 2013 contava com 30 Unidades Acadêmicas, 58 cursos de graduação, 37 programas de mestrado, 19 programas de doutorado em seis *campi*: Santa Mônica, Umuarama e Educação Física sediados em Uberlândia, além dos *Campus* do Pontal, Monte Carmelo e Patos de Minas, sediados nos respectivos municípios. No mesmo ano, a UFU tinha 18.969 alunos matriculados em seus cursos de graduação presencial, 949 discentes em cursos de graduação no sistema de Educação a Distância (EaD), além de 3.196 servidores técnico-administrativo efetivos e 1.669 docentes efetivos, conforme informações institucionais da própria UFU (UFU, 2014).

Os números mostram o importante papel da Universidade Federal de Uberlândia na produção do conhecimento, atraindo para si um grande número de alunos. Ademais, no tocante à adoção de políticas afirmativas, a UFU já possui um histórico anterior à Lei nº 12.711/2012, tendo em vista que desde 2008 já possuía um programa afirmativo próprio para a democratização do acesso ao ensino superior público, denominado Programa de Ação Afirmativa de Ingresso no Ensino Superior (PAAES) da UFU, extinto com a implementação do sistema de reserva de vagas instituído nacionalmente pela Lei nº 12.711/2012.

Dentro da estrutura da UFU, escolheu-se analisar os dados dos alunos cotistas ingressantes pelo sistema de cotas instituído pela Lei nº 12.711/2012, excluídos os alunos ingressantes pelo PAAES, nos cursos de graduação presencial da cidade de Uberlândia.

A escolha de tal recorte, excluindo os demais *campis* de outras cidades (fora de sede), se justifica pelo fato de Uberlândia centralizar o maior número de cursos, com o maior número de alunos, servidores e docentes, o que em si já representa um excelente paradigma de estudo. Além disso, as condições desses demais *campi* apresentam variantes que podem influenciar demasiadamente no percurso dos alunos, como a deficiência de estrutura física, o que é diferente no caso dos cursos de Uberlândia.

Segundo relata Coêlho (2015), em tese de doutorado cujo o objeto de estudo era o trabalho docente no *Campus* Pontal da UFU, localizado na cidade de Ituiutaba,

À luz dos resultados coletados, é possível afirmar que os docentes nem sempre encontraram no *campus* Pontal um ambiente ideal para o desenvolvimento de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão. Sua infraestrutura físico-organizacional deixava a desejar e era necessários dispenders esforços que extrapolavam a atuação regular do docente. [...] Sobretudo no *campus* provisório, as condições de trabalho dos docentes lotados em Ituiutaba eram percebidas como piores do que na instituição-sede

localizada em Uberlândia. Porém, mesmo após a transferência das atividades administrativas e acadêmicas para o novo *campus*, construído e pensado para atender anseios e demandas locais, grande parte dos participantes da pesquisa ainda percebiam como piores suas condições de trabalho em comparação com aquelas ofertadas na sede. (COELHO, 2015, p. 157-158).

Logo, se para os professores as condições de trabalho eram inferiores às de Uberlândia, impactando no seu trabalho, aos alunos tais condições podem ter influenciado na aprendizagem. Sendo assim, para não correr o risco de comparar pessoas em situações diferentes, o presente estudo restringiu-se aos alunos de graduação presencial dos cursos da UFU de Uberlândia.

Os dados coletados junto à UFU dizem respeito ao número de alunos por modalidade de ingresso (ampla concorrência e tipos de cotas), incluindo a ampla concorrência, Coeficiente de Rendimento Acadêmico (CRA) dos alunos por modalidade, bem como o percentual de evasão, por modalidade de ingresso.

Por meio do número de alunos por modalidade, pretende-se verificar se a UFU está conseguindo incluir as pessoas de cada grupo de beneficiados, atendendo às proporções legais. Com base no CRA médio dos alunos, pretende-se verificar o desempenho dos discentes, por categoria de cotas e ampla concorrência, e a evasão para mapear se algum dos grupos beneficiados enfrenta problema acentuado de permanência.

Pretendia-se, ainda, verificar outros dados, tais como a reprovação por modalidade de ingresso, a renda dos alunos, por modalidade, e o número de vagas ociosas, por modalidade, entre outros, no intuito de se construir um quadro mais aprofundado do perfil dos alunos cotistas e não cotistas da UFU. Contudo, em razão da universidade não possuir tais dados, a pesquisa se restringiu aos existentes e procurou apurar alguns dos dados gerais faltantes, coletando-os junto aos acadêmicos de um dos cursos da UFU, servindo assim de exemplo para o aprofundamento da análise do perfil dos alunos cotistas e não cotistas.

Escolheu-se, então, como exemplo de implantação das cotas, o Curso de Direito da UFU, uma vez que se trata de um curso tradicional e, por isso mesmo, com grande concorrência para o ingresso, além de ser um dos cursos com maior número de alunos da universidade. Corroborando com a escolha, tem-se o fato da pesquisadora ser professora neste curso, o que fez com que se estabelecesse uma afinidade natural para investigar o perfil dos alunos da referida graduação.

Para realizar a coleta de dados, utilizou-se de um questionário semiestruturado que, após aprovação da pesquisa pelo Comitê de Ética em Pesquisa com seres humanos da UFU, foi aplicado em sala de aula, durante o horário normal de frequência dos alunos, no momento

em que o professor que estava ministrando a aula autorizou a coleta, para que o ensino não ficasse prejudicado.

O questionário solicitou ao participante que indicasse o ano e semestre de ingresso e apresentou as seguintes perguntas referentes à modalidade de ingresso no curso de Direito da UFU: a renda familiar *per capita* do aluno; onde o discente cursou o ensino médio, se em escola pública ou particular; se o aluno frequentou cursos preparatórios para o processo seletivo e se houve alguma reprovação em disciplinas do curso. Vale ressaltar, que participaram da pesquisa 306 alunos, quantidade esta suficiente para garantir a universalização do resultado para todo o curso, uma vez que, segundo o cálculo amostral realizado, dos 811 alunos matriculados em 2016 no Curso de Direito, a amostra mínima para se garantir 95% de confiabilidade nos resultados seria de 261 alunos.

Foram incluídos na pesquisa os alunos ingressantes a partir de 2013 no Curso de Direito, por meio de uma das modalidades de ingresso criadas com base na Lei nº 12.711/2012 que abrangem a ampla concorrência e as cotas sociais e étnico-raciais estabelecidas na mencionada lei e excluídos os alunos do PAAES.

Após a coleta de dados, estes foram analisados levando em consideração o objetivo geral da tese, que é o de fazer uma análise crítica da política afirmativa da Lei nº 12.711/2012 como meio de minimizar a exclusão educacional de alguns estratos sociais, bem como de seus objetivos específicos.

Assim, a pesquisa foi desenvolvida em seis capítulos. Um capítulo introdutório. O segundo capítulo intitulado “Ação afirmativa: conceito e delineamento”, apresentou um esboço histórico do surgimento das ações afirmativas, a partir de suas origens na Índia e nos Estados Unidos da América, bem como no Brasil, destacando os conflitos surgidos na luta do Movimento Negro contra o racismo e suas consequências, até a edição da Lei nº 12.711/2012. Além disso, trouxe o conceito de ações afirmativas, suas características, bem como a sua compreensão como política pública educacional, tratando-se de uma ação afirmativa educacional, já que pretende promover acesso à educação, procurando minimizar a desigualdade de oportunidade de ingresso no ensino superior causada pela discriminação. Com o intuito de compreender qual o tipo de conflito pretende por fim, delineou-se as teorias de Fraser e Honneth (2003) sobre as políticas de reconhecimento e redistribuição, como estratégias de solução para os conflitos a elas inerentes. Nesse capítulo, portanto, analisou-se a política pública afirmativa pelo contexto da influência e da estratégia (BALL, 1994 apud MAINARDES, 2006), uma vez que se analisou os grupos de interesse em disputa para a

formulação, ou não, da política afirmativa e como tal política surge com resposta aos conflitos sociais existentes.

No capítulo 3, “Ação afirmativa e seu conteúdo constitucional”, o estudo relacionou as ações afirmativas com os fins constitucionais e direitos consagrados no texto da Constituição, visando demonstrar a necessidade de que a Lei nº 12.711/2012, enquanto política pública, configurada em uma ação afirmativa educacional, deva estar em consonância com esses fins e com a tutela de direitos.

Nesse sentido, fez-se um apanhado geral do sistema constitucional brasileiro, contextualizando a Lei nº 12.711/2012 com este sistema, uma vez que ela deve promover a justiça social, o combate à desigualdade, o racismo, o preconceito e à discriminação, além de proporcionar a democratização do acesso ao ensino superior, realizando o direito à educação para grupos excluídos, com o escopo de materializar o princípio da igualdade, não sem sua acepção formal, em que todos são iguais perante a lei, mas em sua acepção substancial ou material.

Busca-se com a ação afirmativa educacional concretizar a igualdade de oportunidade de acesso ao ensino superior, combatendo situações de desigualdades perpetradas por assimetrias entre categorias, como a raça e a etnia ou a desigualdade inerente à relação de classes (SROUR, 1987).

Para realizar tal fim, é preciso avaliar, por meio do princípio constitucional da proporcionalidade ou da razoabilidade, se a diferenciação criada com as cotas para ingresso no ensino superior é compatível com os fins constitucionais, ou seja, se é meio apto para elidir a referida desigualdade e promover a igualdade de fato para tais grupos. Além disso, o referido capítulo apresentou os fundamentos para a adoção das ações afirmativas, assim como os seus objetivos, por ser aporte necessário para a avaliação do sistema de política afirmativa criada pela lei objeto de estudo.

Tendo em vista os contextos de análise do ciclo de políticas públicas (BALL, 1994 apud MAINARDES, 2006), o referido capítulo realizou uma construção teórica necessária para a avaliação da construção do texto legislativo (contexto da produção do texto), feita no capítulo 4.

No capítulo 4, com o seguinte título “Da análise da validade da Lei nº 12.711/2012 frente à Constituição Federal”, analisou-se todo o texto da Lei nº 12.711/2012, bem como se confrontou os diversos estratos de cotas criados pela lei com os fins, princípios e direitos estabelecidos na Constituição, em especial o recorte direcionado para as pessoas que não se

autodeclararam negras e indígenas e sem necessidade de comprovar renda. Para tanto, lançou-se como mecanismo de verificação o princípio da proporcionalidade ou razoabilidade.

Tendo em vista que a ação afirmativa prevista na Lei nº 12.711/2012 visa combater desigualdades étnico-racial e socioeconômica, é importante diagnosticar as situações reais de desigualdades existentes na oferta da educação enquanto direito, uma vez que só se admite um tratamento diferenciador (e que não ofenda a igualdade) se as categorias e estratos sociais contempladas pela política afirmativa para o acesso ao ensino superior federal estiverem em situação de desigualdade, e a diferenciação for necessária para equilibrar a igualdade de oportunidade. Em outras palavras, para que a diferenciação prevista na lei passe pelo crivo da proporcionalidade enquanto mecanismo de averiguar a validade da norma com a Constituição Federal, é preciso que os motivos (existência de desigualdades) sejam compatíveis com os meios (cotas para ingresso) e que estes sejam aptos para realizar o fim (promoção da igualdade material). Neste capítulo fez-se uma análise tanto do contexto da produção do texto, quanto dos resultados.

No capítulo 5, “Análise da política afirmativa estabelecida pela Lei nº 12.711/2012 na Universidade Federal de Uberlândia”, procurou-se, no contexto da prática, averiguar como a mencionada instituição desenvolveu a ação afirmativa prevista na lei, o perfil dos alunos ingressantes pelo sistema de cotas estabelecido pela lei, tanto da UFU, quanto dos alunos do Curso de Direito, avaliando os efeitos da política afirmativa para promover a justiça social e a igualdade material, no tocante aos diversos tipos de cotas, em especial à modalidade dirigida aos alunos que não precisam comprovar renda e não se autodeclararam negros ou indígenas (contexto do resultado). Nesse capítulo também se fez uma análise do contexto da influência, tendo em vista que se reconstruí todo o contexto de surgimento das cotas na UFU, mesmo antes da Lei nº 12.711/2012, quando da implantação do PAAES.

Em vias de conclusão, no capítulo 6, apresentou-se as considerações finais sobre os resultados da pesquisa, procurando demonstrar a valiosa contribuição das ações afirmativas previstas na Lei nº 12.711/2012 para a democratização do acesso ao ensino superior, sem deixar de apontar os aperfeiçoamentos da política considerados pertinentes para que a lei possa conseguir, efetivamente, incluir os grupos vulneráveis em situação de desigualdade, apresentando, para isso, as contradições existentes na sua formulação, que precisam ser superadas para sua compatibilização com os escopos constitucionais.

2 AÇÃO AFIRMATIVA: CONCEITO E DELINEAMENTO

As ações afirmativas surgiram e se desenvolveram como medidas necessárias no combate à discriminação e seu efeito mais perverso: a exclusão. Tal exclusão resulta no alijamento de pessoas da fruição de direitos de forma desarrazoada e, portanto, de forma injusta, ilegítima e inconstitucional.

Uma longa jornada de luta contra a discriminação e pelo direito de tratamento igualitário foi empreendida por grupos vítimas de processos históricos de exclusão, demandando medidas que promovessem a igualdade de condições entre sexos, para pessoas com deficiência, para pessoas de diferentes raças, etnias e nacionalidades, entre outros. Sendo assim, resultantes da luta destes grupos minoritários, as ações afirmativas visam promover à inserção de pessoas em lugares e condições antes negados a elas, promovendo a igualdade de oportunidade.

No campo educacional não poderia ser diferente. O acesso à educação é direito básico conferido a qualquer pessoa, como decorrência da sua dignidade como ser humano. Mas, além da possibilidade da educação como necessidade humana, a fruição plena de tal direito cria condições de existência a uma série de outros. Por meio da educação escolar se cria melhores condições de emprego e de manutenção de si e de sua família, permite-se uma participação política mais consciente e efetiva, facilita-se a geração de outros conhecimentos específicos para as necessidades dos diversos grupos sociais, entre outros.

Logo, quando um grupo tem o seu acesso dificultado, em geral por barreiras invisíveis, à educação completa, tem-se um sério comprometimento de todos os aspectos já ressaltados. Em razão da complexidade do direito à educação e do que dele decorre, as ações afirmativas educacionais ocupam lugar de destaque dentre os vários campos em que medidas afirmativas são implementadas.

Neste sentido, a presente tese tem por objeto as cotas para ingresso no ensino superior público federal estabelecidas pela Lei nº 12.711/2012, em especial, as cotas para pessoas que não se autodeclararam pretas, pardas e indígenas e que não possuem necessidade de comprovar renda para ingressar por meio da reserva de vagas no ensino superior federal, sendo incluídas no sistema de cotas por serem egressas do ensino médio público (BRASIL, 2012b). Tais cotas são espécies de ação afirmativa e, como tais, pretendem combater a situação de desigualdade em que se encontram grupos excluídos da fruição de direitos e de espaços institucionais, bem como apartados de segmentos sociais e econômicos.

A referida lei criou modalidades de ingresso ao ensino superior federal e determinou um percentual de alunos para cada categoria, de tal forma que, para competir em um processo seletivo meritocrático de ingresso em uma universidade federal, o candidato deverá se enquadrar em um dos seguintes grupos: ampla concorrência; egressos da escola pública que não se autodeclarem pretos, pardos ou indígenas, com renda familiar *per capita* acima de 1,5 salário-mínimo; egressos da escola pública que não se autodeclarem pretos, pardos ou indígenas, com renda familiar *per capita* até 1,5 salário-mínimo; egressos da escola pública, que se autodeclarem preto, pardo ou indígena, com renda familiar *per capita* acima de 1,5 salário-mínimo e egressos da escola pública, que se autodeclarem preto, pardo ou indígena, com renda familiar *per capita* até de 1,5 salário-mínimo (BRASIL, 2012b, art. 1º, 3º)³.

Importa saber, assim, a caracterização de tais cotas como ações afirmativas estabelecidas pelo Estado brasileiro por meio de uma legislação federal. Para tanto, serão tratados a seguir os contornos gerais das ações afirmativas, permitindo um enquadramento posterior das cotas criadas pela Lei nº 12.711/2012 como tal.

2.1 Ações afirmativas: breve histórico na Índia e nos Estados Unidos da América⁴

Apesar de ser comum relacionar as ações afirmativas com o modelo dos Estados Unidos da América, foi a Índia o primeiro país do mundo a adotar tais medidas. Assim, serão analisadas brevemente as ações afirmativas na Índia, em razão de sua originalidade e, em seguida, o desenvolvimento das ações afirmativas nos Estados Unidos, por serem o paradigma mais conhecido no Brasil.

³ O artigo 3º da Lei nº12.711/2012 foi alterado em 29 de dezembro de 2016 e passou a tratar das cotas para negros e indígenas e para pessoas com deficiências, ou seja, dentro dos 50% das vagas destinadas para alunos da escola pública, deverão ser reservadas, a partir de 29 de dezembro de 2016, vagas para aqueles que se autodeclarem negros e indígenas, conforme a proporção de tais pessoas na unidade da federação da universidade, com base no Censo do IBGE (como determinava desde a sua promulgação em 2012) e vagas para pessoas com deficiência, levando em consideração o número de tais pessoas na unidade da federação onde se encontra a universidade e os dados do IBGE.

⁴ As ações afirmativas são encontradas em vários outros países como a África do Sul, a Grã-Bretanha, “onde desde a sua concepção, as políticas públicas são obrigadas a levar em consideração as necessidades reais e específicas dos diferentes grupos sociais e culturais”, no Canadá, onde a “ação afirmativa deve procurar, de uma forma abrangente, alcançar níveis de representação e participação de pessoas portadoras de deficiência e de minorias étnicas no mercado de trabalho que sejam equitativos se comparados com os níveis existentes da população em geral”, bem como na França, mesmo sendo um Estado “que intervém num sentido estritamente universal, observa-se cada vez mais a introdução de medidas particulares para melhorar a qualidade de vida de certas minorias ou grupos sociais”, como por exemplo, “a paridade das candidaturas políticas que visam assegurar maior presença da mulher na Assembleia Nacional” (D’ADESKY, 2003, p. 4).

Segundo Weisskopf (2008, p. 37) a evolução da ação afirmativa na Índia se deu de forma diferente da ocorrida nos Estados Unidos da América. No primeiro país a implementação da ação afirmativa na área da educação superior possui uma trajetória mais longa, além de ocorrer de forma mais intervencionista e atingindo um número proporcionalmente maior de pessoas e de esferas sociais, em relação ao segundo. As ações afirmativas indianas datam da época em que o país ainda era uma colônia inglesa, sendo que neste período o objetivo não era o de promover a igualdade, mas o de dividir e enfraquecer os indianos, perfil este que se modificou com a independência da Índia (FERES JÚNIOR, 2006, p. 47).

A opção indiana foi por adotar reservas de assentos ou posições, cujo funcionamento determina que os candidatos beneficiados pela reserva não precisem competir com os demais, sendo a cota reservada proporcional ao número de pessoas do grupo em relação à população indiana. Com a promulgação da Constituição indiana em 1950, após a independência do país em 1947, as ações afirmativas que já existiam de forma mais tímida, foram ampliadas em razão do suporte constitucional que adquiriram, já que o sistema de castas foi banido, apesar de tal extinção por si só não ter sido suficiente para promover a igualdade entre os grupos. Assim, em 1951 foi feita uma emenda constitucional para incluir a “expressa previsão sobre a validade das medidas de discriminação positiva em favor de castas e tribos situadas em posição desfavorável” (SARMENTO, 2008, p. 261).

Na Índia as reservas são definidas pelo governo federal ou estadual, abrangendo tanto o mercado de trabalho como a educação, sendo obrigatórias em quase todo o setor público, as exceções seriam áreas estratégicas como a de defesa (WEISSKOPF, 2008, p. 37-38). Adotam como fundamento a compensação ou reparação por injustiças do passado; a tutela de grupos hipossuficientes da sociedade; igualdade proporcional, ou seja, a distribuição de oportunidades, como a educação, empregada de forma proporcional ao “tamanho relativo de cada grupo na sociedade total, e a justiça social ou justiça distributiva”, justificando a ação afirmativa na “simples constatação de desigualdades que são grupo-específicas e, portanto, passíveis de se tornar objeto de políticas públicas” (FERES JÚNIOR, 2006, p. 47).

No tocante à influência americana nas ações afirmativas do Brasil, vale ressaltar que, para Feres Júnior (2006, p. 48), a análise do caso americano como paradigma para o estudo das ações afirmativas brasileiras é de grande importância, até mais do que as políticas afirmativas indianas, por considerar que o Brasil possui maiores aproximações aos Estados Unidos da América. Segundo o referido autor, várias seriam as razões que fundamentariam tal afirmação:

Primeiro, de maneira mais geral, tem-se as similaridades históricas compartilhadas por Estados Unidos e Brasil, as maiores colônias europeias a utilizar extensamente o trabalho escravo de africanos e seus descendentes no Novo Mundo. Segundo, temos a grande influência mundial da cultura norte-americana, que é particularmente forte nos países do continente americano. Terceiro, no bojo da influência da cultura norte-americana aparece com visibilidade a cultura negra daquele país, que, por seu turno, acumula um passado rico de lutas contra a discriminação naquele país. Ou seja, por razões de para poder imperial e de protagonismo histórico, o movimento negro americano e suas formas de luta, mobilização e conquista (ação afirmativa pertencendo a esta última categoria), tornaram-se um referencial importantíssimo para o movimento negro brasileiro. [...] Enfim, uma vez que a recepção da ação afirmativa no Brasil se deu quase exclusivamente via Estados Unidos, seja por importação, cópia, adaptação ou reinterpretação, é razoável e expediente que comecemos por identificar o que nos chega dessa experiência. (FERES JÚNIOR, 2006, p. 48).

Nos Estados Unidos da América as ações afirmativas no campo educacional começaram a se tornar uma realidade nos anos de 1960, como resultado dos movimentos por direitos civis empreendidos pelos afro-americanos durante os anos de 1950 (WEISSKOPF, 2008, p. 37). Apesar da abolição da escravatura ter ocorrido em 1865, vigorou nos estados do sul do Estado norte-americano o modelo oficial segregacionista conhecido como doutrina dos “iguais, mas separados”, o que significava que os negros eram segregados de espaços, devendo ocupar lugares separados no transporte público, nas escolas, entre outros. Tal doutrina teve o aval da Suprema Corte americana, conferido na decisão de 1896, no caso *Plessy v. Ferguson* (SARMENTO, 2008, p. 261).

Na década de 1950, o movimento pelos direitos civis conseguiu uma mudança no entendimento da Suprema Corte estadunidense, que abandonou a adoção da doutrina dos “iguais, mas separados”, conforme o precedente de 1954, criado no caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, que tratava da segregação nas escolas públicas (SARMENTO, 2008, p. 261).

Vale ressaltar, que as ações afirmativas norte-americanas, ao contrário das indianas, não possuem previsão expressa na lei, são resultado de construção jurisprudencial dos tribunais americanos, que a partir dos *leaders cases* foram fixando e reformando seu entendimento acerca do tema. Na verdade, a expressão *affirmative action* foi utilizada nos Estados Unidos pela primeira vez para designar as políticas compensatórias de combate à discriminação, a partir de uma Ordem Executiva do então Presidente Kennedy, em 1961⁵.

⁵ O então presidente dos EUA, John Kennedy editou um decreto, em 1961, que determinava todos aqueles que contratasse com o governo americano adotassem “medidas afirmativas com a finalidade de garantir

Mas foi com o discurso do Presidente Lyndon Johnson (1963-1969), ao sair em defesa das ações afirmativas, que tais medidas ganharam robusteza. A importância do discurso do Presidente Lyndon Johnson reside na indicação dos fundamentos da discriminação positiva instituída à época, como permitir a “paridade de armas entre os competidores”, ou seja, igualdade de oportunidades (SARMENTO, 2008, p. 262). Segundo Lyndon Johnson (apud SARMENTO, 2008, p. 273):

Você não pega uma pessoa que durante anos foi tolhida por correntes, a liberta, a põe na linha de partida de uma corrida e então diz - ‘você está livre para competir com os outros’ – e ainda acredita que está sendo totalmente imparcial. Não é justo o bastante, neste caso, abrir as portas, ou oportunidades. Todos os cidadãos devem estar dispostos a trabalhar para que esta igualdade funcione... Nós buscamos a completa igualdade, não como um direito ou uma teoria, mas como um fato e um resultado.

As políticas de ações afirmativas nos Estados Unidos não se utilizam de reserva de vagas, mas de uma vantagem adicional (*boost*), que permite ao candidato contemplado “uma maior competitividade em processos seletivos únicos/unificados, e abertos/universais”, tendo em vista que em 1978 a Suprema Corte americana proibiu a reserva de vagas no julgamento do caso *Bakke vs. Regents of the University of California*.

Conforme análise de Weisskopf (2008, p. 40), uma grande diferença entre os dois países, EUA e Índia, reside no fato das políticas afirmativas possuírem um maior destaque nesse último, em razão do maior intervencionismo indiano. A Índia impõe um número determinado de vagas reservadas, o que permite um maior número de beneficiados em relação à vantagem adicional americana, até mesmo por força de a realidade indiana ser diferente, pois a população que necessita da ação afirmativa é proporcionalmente maior do que nos Estados Unidos, tendo em vista o número de castas, grupos raciais e étnicos contemplados e lá existentes.⁶

Nos Estados Unidos o primeiro grupo a ser favorecido com a ação afirmativa foram os afro-americanos, ampliando-se o grupo de beneficiários na década de 1970 para hispânicos e

diversidade no quadro de empregados, oferecendo vagas para indivíduos de diferentes credos, nacionalidades e etnias, visando com tal medida incluir principalmente negros.” (BERTOLIN; BENEDITO, 2013, p. 373).

⁶ Segundo o referido autor quase metade da população indiana pode ser contemplada por algum tipo de reserva (WEISSKOPF, 2008, p. 40), sendo os Dalits (16% da população) e os Adivasis (8% da população) os principais beneficiados, segundo o *Census of India*, de 2001, apresentado pelo autor.

indígenas, sendo que nos anos 2000 esses grupos representavam, respectivamente, 12%, 12% e 1% da população americana (WEISSKOPF, 2008, p.40).⁷

Porém, ainda que nos Estados Unidos a adoção das ações afirmativas tenha encontrado ressonância no seio social nas décadas de 1960 e de 1970, o cenário começa a sofrer modificações nas décadas seguintes. Segundo relata Turner (2008, p. 62), alguns indivíduos que se opunham as ações afirmativas por se considerarem prejudicados, conseguiram produzir um revés na situação de aplicação da discriminação positiva, contestando sua legitimidade e sua legalidade ao beneficiar grupos historicamente marginalizados, como os afro-americanos, hispânicos e mulheres brancas.

A Suprema Corte americana, em 1978, apreciou pela primeira vez a constitucionalidade da adoção das ações afirmativas no caso *Bakke vs. Regents of the University of California*, onde a discussão versava sobre a validade do programa de cotas da referida universidade no curso de medicina. A decisão proferida no caso mudou a trajetória das cotas nos Estados Unidos, tendo em vista que em votação apertada, cinco votos a quatro, invalidou-se as cotas da Universidade Estadual da Califórnia, pela ausência de comprovação de discriminação contra negros na referida instituição. Os julgadores entenderam que era necessário comprovar a existência de discriminação na universidade para que se pudesse usar uma ação afirmativa como forma de seleção e combate ao preconceito. Por outro lado, outras formas de ações afirmativas foram consideradas constitucionais pela mencionada Corte, sob o fundamento de promover o pluralismo étnico (SARMENTO, 2008, p. 263). Destaca-se o fortalecimento do argumento da diversidade como fundamento para a adoção de políticas afirmativas, substituindo a promoção da igualdade ou da reparação, conforme se depreende do voto do relator Juiz Powell, indicando que a raça deve ser adotada como critério de seleção sempre que este fator puder contribuir para melhora da qualidade da educação (SARMENTO, 2008, p. 263).

Segundo Sarmento (2008), nas últimas décadas as políticas afirmativas começaram a perder fôlego nos Estados Unidos, principalmente em função da atuação de representantes da direita política americana. Aliado a isso está a assunção de um perfil mais conservador da Suprema Corte.⁸ Mesmo assim, o mencionado autor afirma que a utilização das ações

⁷ Segundo o *U. S. Census Bureau*, 2001, informado por Weisskopf (2008, p. 37-38).

⁸ Em 2003 a Suprema Corte americana reafirmou a possibilidade de adoção de ação afirmativa para a promoção da diversidade racial nos casos *Gratz v. Bollinger* e *Grutter v. Bollinger*, julgados em conjunto. Nesse momento, o referido tribunal reafirmou a validade das políticas afirmativas quando utilizadas para promover a diversidade racial, desde que não se aplique critérios rígidos (SARMENTO, 2008, p. 264).

afirmativas por décadas nos Estados Unidos conseguiu impactar o quadro de desigualdade para os negros, que tiveram uma melhora em sua vida de forma geral, diminuindo o preconceito e fortalecendo a autoestima dos beneficiários, sem que ocorresse o acirramento entre brancos e negros (SARMENTO, 2008, p. 264).

Ainda que as políticas afirmativas americanas tenham influenciado sobremaneira as ações afirmativas educacionais brasileiras, existem muitas diferenças entre elas, como por exemplo, de contexto, uma vez que nos Estados Unidos as “identidades ‘raciais’ eram polarizadas, o preconceito estava fundamentado na descendência”, e no Brasil, por sua vez “as identidades ‘raciais’ não são polarizadas”. Aqui o preconceito opera com a cor, a condição social, o nível de instrução, a aparência”, gerando uma ambiguidade na cultura pátria que em muitas situações mascara o preconceito, em outras permite a convivência e até mesmo rejeita a discriminação, o que torna a formatação de ações afirmativas no Brasil um desafio, necessitando de se atentar para as especificidades locais (AGUIAR, 2009, p. 29).

Outra diferença que pode ser apontada é a de que, após a edição da Lei nº 12.711/2012, a adoção das ações afirmativas no ensino superior público federal tornou-se obrigatória, o que não ocorre nos Estados Unidos, onde a adoção dessa política é uma iniciativa de cada instituição de ensino, sendo respaldada ou vetada pelos precedentes judiciais. Além disso, no Brasil, a forma como a ação afirmativa é disposta na legislação vigente determina uma reserva de vagas para os candidatos que se enquadrarem no perfil legal, diferentemente dos Estados Unidos, onde o candidato não tem uma vaga reservada e, em geral, recebe uma vantagem adicional para concorrer com os demais candidatos, já que o sistema de seleção americano é diferente do brasileiro, levando em consideração um grande dossiê da vida escolar pregressa do aluno.

Feitas algumas incursões sobre o surgimento da ação afirmativa nos Estados Unidos e na Índia, far-se-á a seguir, uma análise do desenvolvimento das políticas afirmativas educacionais no Brasil.

2.2 Histórico do surgimento e desenvolvimento das ações afirmativas no Brasil

As políticas afirmativas voltadas para o combate da desigualdade racial ganharam força e finalmente ingressaram na agenda política do Brasil na década de 1990⁹. A grande

⁹ Segundo Silva (2008, p. 288) no ano de 1968, pioneiramente, o governo federal editou a Lei nº 5.465/68, que instituiu reserva de vagas, nos termos de seu artigo 1º, que previa que os “estabelecimentos de ensino médio

virada normativa que permitiu tal arrancada foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, que em seu bojo conta com vários dispositivos constitucionais garantidores do combate ao racismo e à discriminação (BRASIL, 1988).¹⁰

Para além das modificações implementadas pelo novo sistema jurídico inaugurado pós-ditadura militar, outros fatores contribuíram com igual importância para a construção de um ambiente propício para o aparecimento de políticas públicas que visam o combate à discriminação e que pretendem promover a igualdade de oportunidades.

Segundo Paiva (2010, p. 7) três circunstâncias podem ser elencadas como determinantes para o aparecimento das ações afirmativas:

[...] a) o reconhecimento, por parte do Estado, de que há racismo no país, abrindo uma via legal para ações concretas; b) a atuação dos movimentos sociais, em especial o Movimento Negro, que desde o final da década de 1970 vem denunciando de forma sistemática o racismo existente na sociedade brasileira, e os “vestibulares comunitários”, que surgem no início dos anos de 1990, sem os quais os alunos provenientes de escolas públicas e de comunidades carentes não teriam condições de competir para a entrada na universidade pelo sistema do vestibular; c) a importância da Conferência Mundial contra o Racismo, realizada em Durban, em 2001, que organizou uma agenda de demandas, com o subsequente compromisso do Estado brasileiro em assegurar que as recomendações produzidas pela Conferência se traduzissem em programas específicos. (PAIVA, 2010, p. 7).

Retornando à promulgação da Carta Constitucional de 1988, tem-se que durante o debate pela redemocratização do país quando de sua elaboração, o apelo por um combate à desigualdade de forma geral dominou a agenda política, tanto que a Constituição promulgada e vigente até hoje possui extenso rol de direitos sociais, dentre eles a educação, justamente com o escopo de produzir a igualdade denominada material, ou seja, de garantir a igualdade efetiva entre todas as pessoas, não apenas de igualdade de tratamento perante a lei (igualdade formal), mas tratando os mais vulneráveis de forma a conferir-lhes oportunidades de superar

agrícola e as escolas superiores de Agricultura e Veterinária, mantidas pela União, reservarão, anualmente, de preferência 50% (cinquenta por cento) de suas vagas a candidatos agricultores ou filhos destes, proprietários ou não de terras, que residam com suas famílias na zona rural e 30% (trinta por cento) a agricultores ou filhos destes, proprietários ou não de terras, que residam em cidades ou vilas que não possuam estabelecimento ensino médio”. Tal lei, apelidada de Lei do Boi, na prática acabava por favorecer a elite rural e foi revogada em 1985, durante o mandato do então Presidente José Sarney. O mesmo autor destaca que em 1999 a Justiça Federal, em decisão prolatada em sede de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal do Ceará (ACP n. 990.017.917-00), determinou que 50% das vagas da Universidade Federal do Ceará fossem destinadas para os estudantes egressos da rede pública de ensino.

¹⁰ As primeiras ações afirmativas surgidas no Brasil por imposição legal após a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 foram as instituídas pela Lei nº 8.213/1991, que determina em seu artigo 93 que toda empresa com mais de 100 empregados está “obrigada a preencher de 2% a 5% dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiências, habilitadas”.

esta sua condição (BRASIL, 1988). Neste contexto, os artigos 1º, 3º e 5º da Carta Magna brasileira, entre outros, preveem respectivamente o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º); a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como a promoção de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º), além de prever expressamente o princípio da igualdade como direito fundamental, tornando crime inafiançável a prática de racismo (art. 5º, XLII).

A inclusão do inciso XLII ao artigo 5º da Constituição, quando de sua elaboração, é resultado da articulação e pressão empreendida pelo Movimento Negro na Constituinte, representados pelos constituintes Benedita da Silva, Carlos Alberto de Oliveira Caó e Paulo Pain, além de outros dispositivos como o artigo 215, §1º e o artigo 68 dos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias (VALENTIM, 2012, p. 61).¹¹

Contudo, antes de se chegar a uma formalização institucional do combate à desigualdade, vários movimentos sociais propiciaram o amadurecimento da questão no Brasil. Entre eles, o que mais se destaca é o Movimento Negro, reorganizado ao final de 1970, e que na década de 1980 teve importante papel na denúncia do racismo e na discussão do acesso ao ensino superior (PAIVA, 2010, p. 14).

Segundo relata Paiva (2010, p. 15), os vários coletivos que se formaram nesse período no seio dos diversos movimentos negros, tiveram como conclusão a denúncia do racismo como causador de “resultados assimétricos de *status* social”, a não aceitação dos padrões e lugares criados e designados a eles, e a ideia de que a educação seria um importante recurso para modificação de tais padrões.

[...] se hoje há política de ação afirmativa para os “negros” ou “afrodescendentes”, traduzindo a constituição de uma identidade negra difícil de ser conquistada em um país onde se reforça a ideia da mestiçagem nas relações sociais, elas traduzem reivindicações baseadas nesse processo de afirmação de nova identidade. Portanto, em vez de se dizer que está em curso um processo de racialização da sociedade brasileira, pode-se argumentar que esses novos atores estão demandando novos direitos e exercendo uma nova cidadania, resultado da ação concertada na luta contra a

¹¹ Art. 5º. [...] XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

invisibilização, tanto de sua identidade quanto de sua participação (PAIVA, 2010, p. 15).

Valentim (2012, p. 33) destaca que a categoria “Movimento Negro” pode configurar “uma pluralidade de grupos, ONGs e entidades engajadas nas lutas pela melhoria das condições de vida da população negra com iniciativas de natureza política, cultural, religiosa, educacional, de denúncia ao preconceito e à discriminação racial”, abrigando grupos de posições, estratégias e ideologias diversas. Assim como fez a referida autora, a categoria Movimento Negro será usada no presente trabalho nesse contexto.

Na década de 1980, vários grupos como de mulheres, homossexuais e negros se organizaram no sentido de pleitear políticas da diferença, levando a cabo uma pauta centrada na identidade (VALENTIM, 2012, p. 57). Os reclames das chamadas minorias ganham corpo, tendo nos movimentos que pleiteiam suas identidades culturais importantes veiculadores e propositores de políticas de tutela de seus direitos.¹²

Segundo relata Penha-Lopes (2008, p. 105), em 1995 “a ideia de ação afirmativa tomou corpo no Brasil. Após haver promovido o mito da democracia racial durante quase um século, naquele ano, o Brasil passou a reconhecer o racismo que havia vitimado os afro-brasileiros há tanto tempo”, passando a formular políticas afirmativas para por fim às desigualdades raciais. A mesma autora cita como exemplos de iniciativas de ações afirmativas surgidas a partir de 1995 a “liberação de bolsas de estudo para afrodescendentes se prepararem para a carreira diplomática, [...], o estabelecimento da cota de 20% das vagas nos empregos federais para afrodescendentes”, entre outros.

Vale destacar que em julho de 1996, durante o mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso, o Ministério da Justiça, com o objetivo de criar um Plano Nacional dos Direitos Humanos, “organizou um seminário internacional sobre ‘Multiculturalismo e racismo: o papel da ação afirmativa nos Estados democráticos contemporâneos’, reunindo acadêmicos que há tempos pensavam a questão das relações raciais no Brasil, no esforço de organizar uma reflexão qualificada” sobre o assunto, com objetivo de obter proposta para as demandas dos movimentos negros, sendo a primeira vez “que o então chefe de governo reconhecia [...] a existência de racismo, algo inusitado, e que abriu caminho para demandas

¹² Assim como Rocha (1996, p. 285, nota 3) o termo minoria não é usado no sentido quantitativo, já que as mulheres e os negros, apesar de representarem juntos a maioria numérica da população brasileira, são minoria no que diz respeito à detenção do poder político, econômico e social, e sob a ótica dos “direitos efetivamente havidos e respeitados em uma sociedade”, de tal forma que a minoria, “na prática dos direitos, nem sempre representa um número menor de pessoas”.

mais específicas dos movimentos sociais que se organizaram em torno das questões étnicas (PAIVA; ALMEIDA, 2010, p. 77).

Antecedendo a esse seminário, o Movimento Negro organizou a “Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida”, em 1995, na cidade de Brasília, manifestação que contou com trinta mil pessoas e que culminou com a apresentação de um programa de ações para o combate ao racismo e à desigualdade. Ademais, vale ressaltar como resultado da pressão empreendida pelo Movimento Negro, a criação junto ao Ministério da Justiça do Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra e do I Programa Nacional dos Direitos Humanos, de 1996 que, por sua vez, fazia menção à necessidade de criação de políticas públicas para a promoção da igualdade de oportunidades (VALENTIM, 2012, p. 62).

Além disso, informam Paiva e Almeida (2010, p. 78), que as análises feitas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) divulgando a desigualdade racial no país, em especial no tocante ao acesso ao ensino superior a partir de 1999 e ratificadas pelo Censo Nacional de 2000, permitiram a formação de um cenário mais claro sobre a desigualdade racial no Brasil e mais propício para o aparecimento de políticas afirmativas no seio das universidades.

A importância do reconhecimento por parte do governo federal da existência do racismo é emblemática, tendo em vista que o processo de modernização do Estado brasileiro, a partir da década de 1930 teve, como um de seus pilares, a ideia da democracia racial, onde não se reconhecia no Brasil a existência de racismo (ZONINSEIN; FERES JÚNIOR, 2008, p. 21).

Segundo Guimarães (2008, p. 176), na época em que vigorava o entendimento da democracia racial no Brasil, e que vigeu a partir de 1930 até recentemente¹³, “para a maioria dos intelectuais brasileiros o preconceito realmente existente era de classes e não de raça. Na verdade, as raças não existiam, mesmo no linguajar nativo, mas apenas cores.” A noção da miscigenação e inexistência de racismo como consequência, perdurou por muito tempo, criando um obstáculo ao combate do preconceito e da discriminação.

A democracia racial se sustentava sobre o argumento de inexistir no mundo físico e real diversas raças humanas, o que determinava a impossibilidade de se falar em raças no

¹³ Segundo Guimarães “Não existem raças nem racismo no Brasil. Essa talvez seja a melhor síntese da literatura sociológica produzida pelas modernas ciências sociais brasileiras, desde a sua institucionalização, nos anos 1930, até recentemente. É bem verdade que no ciclo dos estudos que ficou conhecido como Projeto Unesco, ou, posteriormente, Escola Paulista de Sociologia, a existência de preconceito racial no país foi reconhecida.” (GUIMARÃES, 2008, p. 176).

campo sociológico; a desigualdade, em especial a socioeconômica, entre brancos e negros seria de classe, o que “ não encapsularia os indivíduos em categorias imutáveis”; “a unidade do povo brasileiro seria garantida pela mestiçagem biológica e cultural e que “ a democracia representativa seria o regime que permitiria estabilidade e ordem às resoluções dos conflitos de classe, através do funcionamento dos partidos e das associações de classe” (GUIMARÃES, 2008, p. 176).

A partir dos anos de 1980 o quadro em questão começa a se modificar redundando na negação da democracia racial, passando a se considerar que: “o racismo é o responsável pelas desigualdades raciais no Brasil” e que, apesar de biologicamente não ser possível falar em raças, estas são realidades sociais no Brasil e estruturam “junto com o gênero e outras formas de identidades sociais, as oportunidades de vida dos indivíduos, assim como o seu destino social”, por estes motivos, “ a unidade do povo brasileiro só pode ser garantida pela cidadania”, o que significaria a garantia dos direitos civis, e não pela miscigenação, uma vez que a nação brasileira, assim como todas as nações americanas, é multiétnica, multirracial e multicultural, devendo ser garantida a igualdade de oportunidades para a concreção da democracia (GUIMARÃES, 2008, p. 179).

Segundo Gomes, até a década de 1990, o Movimento Negro,

no que se refere ao acesso à educação, participava de um discurso diferencialista, todavia, em prol da inserção da questão racial no bojo das políticas públicas universais as quais tinham como mote: escola, educação básica e universidade para todos”. Contudo, à medida que esse movimento social foi constatando que as políticas públicas de educação pós-ditadura militar, de caráter universal, ao ser implementadas, não atendiam à grande massa da população negra e não se comprometiam com a superação do racismo, seu discurso e suas reivindicações começaram a mudar. É nesse momento que as ações afirmativas, com forte inspiração nas lutas e conquistas do movimento pelos direitos civis dos negros norte-americanos, começam a se configurar como uma possibilidade e uma demanda política, transformando-se, no final dos anos 90 e no século seguinte, em ações e intervenções concretas. As demandas do movimento negro a partir de então passam a afirmar, de forma mais contundente, o lugar da educação básica e superior como um direito social e, nesse sentido, como direito à diversidade étnico-racial. (GOMES, 2010, p. 5).

Avançando para o século XXI, em 2001, a “3ª Conferência Internacional contra o Racismo, a Discriminação, a Xenofobia e a Intolerância Correlata”, realizada em Durban, na África do Sul, da qual o Brasil teve acento e foi signatário, representou importante avanço no combate à discriminação racial no país, ao posicionar a ação governamental em sintonia com as reivindicações dos movimentos negros, uma vez que o Estado brasileiro firmou

compromisso de diminuir a desigualdade racial, sendo a ação afirmativa indicada na conferência como um importante instrumento. A partir de Durban é que as ações afirmativas ganham um lugar na agenda social do país (PAIVA, 2010, p. 15).

Tendo em vista que os vários movimentos sociais brasileiros desenvolveram uma agenda unificada para participar do evento, a consequência foi a apresentação de demandas efetivas de políticas públicas, obtendo ressonância na esfera pública para suas propostas, entre elas as ações afirmativas (PAIVA; ALMEIDA, 2010, p. 79). Sobre a importância dos debates que a participação na Conferência de Durban promoveu, tem-se que:

Precedida, no Brasil, pelas pré-conferências estaduais e pela Conferência Nacional contra o Racismo e a Intolerância, em julho de 2001, na UERJ, esse momento marca a construção de um consenso entre as entidades do movimento negro sobre a necessidade de se implantar ações afirmativas no Brasil. A educação básica e superior e o mercado de trabalho são as áreas mais destacadas. Reforçada pelas pesquisas oficiais realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (HENRIQUES, 2001), as quais subsidiaram o debate realizado na 3ª Conferência de Durban, a denúncia da educação como um setor que contribui para a construção de um quadro de desigualdades raciais visualizada pelas primeiras associações negras e suas lutas em prol da educação dos negros no século XIX e demandada publicamente pelo Movimento Negro no século XX ganha agora contornos políticos nacionais e internacionais. Passa finalmente a fazer parte da agenda política e do compromisso do Estado brasileiro com todos os avanços e as contradições possíveis (GOMES, 2010, p. 6).

A grande mudança que possibilitou às ações afirmativas ganharem *status* de prioridade junto aos grupos sociais de luta pelo combate à desigualdade racial reside no fato de se perceber, como resultado de Durban, que as ações repressivas e de criminalização das condutas racistas não eram suficientes para se alcançar a desejada igualdade (VALENTIM, 2012, p. 63).

Em 2001, ainda durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso, é criado o Conselho Nacional de Combate à Discriminação, sinalizando para o fim do ostracismo do Estado brasileiro no tocante ao racismo. Além disso, em maio de 2002, o governo federal lançou o “2º Programa Nacional de Direitos Humanos” (PNDH II) e o “Programa Nacional de Ações Afirmativas”, sendo que este último não foi concretizado, tendo em vista que seu lançamento se deu no final do mandato e próximo à sucessão presidencial.

De outro lado, os movimentos sociais, por sua vez, deram uma importante contribuição no tocante à implementação de ações afirmativas com a criação de cursinhos pré-vestibulares, como os surgidos na década de 1990, e que possibilitaram o ingresso de um

contingente necessário para se discutir o direito de usufruir da educação pública superior para grupos excluídos (PAIVA; ALMEIDA, 2010, p. 79).

Durante o governo Lula foi criada, no dia 21 de março de 2003 (dia Internacional pela Eliminação da Discriminação Racial), a Secretaria Especial de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), por meio da Medida Provisória nº 111 e convertida na Lei nº 10.678 de 23 de maio de 2003, usando como referencial político o programa “Brasil sem Racismo”, do Partido dos Trabalhadores (MOLINA, 2013, p. 442).

A referida secretaria, com *status* de Ministério, centralizou ações voltadas para o combate ao racismo e à desigualdade com penetração em várias outras áreas do governo federal, tais como a educação. As políticas sociais deflagradas pela SEPPIR eram transversais, de forma a contribuir com todas as áreas que pudessem impactar o combate a esse tipo de desigualdade (PAIVA, 2010, p. 80).

Nos dois primeiros anos, a secretaria promoveu o diálogo em várias áreas, resultando na promulgação da Lei nº 10.639 em 2003, que “tornou obrigatório o ensino de história e cultura afro-brasileira nas escolas de ensino fundamental e médio de todo o país” (BRASIL, 2003a), auxiliando, igualmente o diálogo junto ao Ministério da Educação, com o intuito de se criar uma política específica para o “acesso dos estudantes afrodescendentes ao ensino superior” (HERINGER, 2006, p. 87).

Atualmente, a SEPPIR não conta mais com *status* de Ministério e está vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania. A modificação foi operada pela Medida Provisória de nº 726, de 12 de maio de 2016, responsável pela reforma administrativa do Estado, e extinguiu o Ministério da Igualdade Racial, o da Juventude, o das Mulheres e o dos Direitos Humanos, cujas competências foram transferidas para o reestruturado Ministério da Justiça, agora denominado Ministério da Justiça e Cidadania, conforme indica a referida medida provisória editada no primeiro dia do então mandato interino do Presidente Michel Temer. A perda de *status* da SEPPIR não é meramente estrutural, mostra indícios de retrocesso na prioridade do tratamento das questões raciais pelo governo federal.

Em 2008, foi aprovada a Lei nº 11.645 que inclui o estudo de história e cultura indígena também (BRASIL, 2008). Tais leis contribuem para a superação do racismo na medida em que retiram da invisibilidade negros e indígenas, bem como permite se questionar relações discriminatórias. Segundo Gomes (2010, p. 8) tais leis “são políticas de ação afirmativa voltadas para a valorização da identidade, da memória e da cultura negras reivindicadas pelo Movimento Negro e demais movimentos sociais partícipes da luta anti-racista”. A introdução do estudo de história e cultura afro-brasileira e indígena não é medida

de caráter formal, mas de importante modificação na estrutura de dominação cultural que sustenta a discriminação e exclusão de negros e indígenas. Nesse sentido:

Ao buscar superar visão de historiografia que privilegia um grupo étnico-racial, assim como discursos que fazem desaparecer ou tratam como inferiores as histórias e culturas dos afro-brasileiros, africanos, indígenas, pretende-se superar conjunção de relações que geram ideias, discursos, posturas, atitudes racistas e discriminatórias. Neste caso, está-se entendendo, como pondera Marcela G. Sollano (2002), a relação entre conhecimento e consciência social, como lugar dos processos de ensino [...]. A Lei nº 10.639/2003 ao provocar o diálogo, coordenado pelas escolas, entre diferentes culturas, questiona a invisibilidade com que negros e indígenas têm sido tratados, escancara crueldades do racismo e de ideias preconcebidas, questiona relações étnico-raciais que discriminam e desqualificam pessoas e grupos, problematiza privilégios e hierarquias que distinguem ou desqualificam a cidadania de homens e mulheres. Como sublinha Carpentier e colaboradores (2012), o encontro de culturas é um desafio para a escola, seus professores, mas sobretudo para a sociedade que precisa querer se reeducar.[...] A educação das relações étnico-raciais, pois, enquanto processo pedagógico visa criar abertura para compreensão de distintas maneiras de pessoas expressarem sua humanidade, por isso questiona a pretensão de que viveríamos numa sociedade monocultural que se teria construído unificada por uma língua única, por uma cultura a que todos os habitantes da nação deveriam convergir, obrigando-os a se desembaraçar das culturas próprias a seus grupos sociais, notadamente o étnico-racial. (SILVA, 2013, p. 5-7).

Com ligação direta com o Poder Executivo Federal, a Lei nº 10.678 de 2003 criou o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR) (BRASIL, 2003b), órgão colegiado e consultivo que visa propor políticas de promoção da igualdade racial, localizando-se na estrutura da SEPPIR, além de ter sido lançada a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, que entre outras políticas, apresenta as cotas para ingresso no ensino superior.

A partir de 2002, várias universidades públicas implantaram alguma forma de cotas para o ingresso em seus quadros de discentes. Segundo Penha-Lopes (2008, p. 105) em 2002, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade do Estado do Norte Fluminense (UENF) adotaram, pioneiramente, cotas raciais em seus sistemas de seleção de discentes, sendo que, no ano de 2008, eram mais de 30 universidades contando com algum sistema de reserva de vagas raciais.

Mas não tardou para que os opositores às cotas raciais se organizassem e expressassem sua discordância em relação às ações afirmativas no intuito de promover a igualdade de oportunidades. Em 2006, um manifesto contra o projeto de Lei das Cotas e do Estatuto da

Igualdade Racial, denominado “Todos têm direitos iguais na República” e concebido por cerca de 150 intelectuais, foi entregue ao Congresso Nacional. Segundo tais intelectuais

seriam os Estados e as instituições políticas que criariam as raças e o racismo e não os micromecanismos de poder reproduzidos no cotidiano social. O desaparecimento do racismo, portanto, dependeria basicamente da implantação de políticas não-raciais por parte dos Estados e das instituições políticas [...] sem correr o risco de reproduzi-lo (GUIMARÃES, 2008, p. 181).

Atualmente o Movimento Negro apresenta uma série de reivindicações, e que se direcionam a várias áreas, tais como as elencadas por Valentim (2012, p. 65):

a) ao ensino superior público e privado; b) a valorização da religião afro-brasileira como patrimônio histórico e cultural regional, nacional e internacional; c) à luta contra a intolerância religiosa, tida como uma modalidade da discriminação étnico-racial; d) o cumprimento da Lei nº 11.645/08, que determina a inclusão das temáticas “História e Cultura Afro-Brasileiras e Indígenas” no currículo oficial da rede de ensino; e) à preservação e demarcação dos territórios dos quilombolas de acordo com o preceito constitucional.

Em 2010, o STF promoveu, no julgamento da ADPF nº 186, audiência pública sobre a constitucionalidade ou não das cotas raciais nas universidades públicas, ampliando o debate sobre o tema. Ao final, prolatou decisão entendendo pela sua constitucionalidade, em 26 de abril de 2012.

Por fim, ainda em 2012 foi promulgada a Lei nº 12.711, objetivando a obrigatoriedade da adoção da reserva de vagas sociais e raciais para o ingresso nas universidades públicas federais e institutos federais, cujo teor será analisado em tópico específico (BRASIL, 2012b). A sanção da referida lei, quase 30 anos após a promulgação da Constituição vigente, e quase 20 anos depois da Conferência de Durban, demonstram a vitória de reivindicações históricas e o lento processo de amadurecimento de uma política pública.

2.3 Conceito e características das ações afirmativas

A expressão “ação afirmativa”¹⁴, amplamente adotada no Brasil e, como visto originária do direito americano, revela uma das características marcantes de seu conceito: são medidas realizadas positivamente, ou seja, não se traduzem em abstenção, mas em uma atuação positiva e concreta no sentido de propiciar a realização da igualdade material.

A importância de se determinar o conteúdo ativo do referido instituto está justamente na razão de seu surgimento, qual seja, de que não basta coibir ações discriminatórias, como ocorre com a criminalização de condutas racistas. Devem ser revertidos os nocivos efeitos que elas causam, promovendo a igualdade de oportunidades entre aqueles que sofreram e sofrem uma discriminação velada, histórica e intrínseca ao desenvolvimento social brasileiro. Nesses termos, a neutralidade estatal é afastada por meio da adoção de ações afirmativas, para dar lugar a uma postura ativa, onde cabe ao Estado promover medidas que têm por escopo e resultado a igualdade material (GOMES, 2003, p. 90).

Segundo Silva Júnior (2003, p. 103) a postura estatal negativa e de abstenção, “no sentido de não discriminar” restou insuficiente no combate à discriminação, cabendo ao Estado “esforçar-se para favorecer a criação de condições que permitam a todos se beneficiar da igualdade de oportunidades e eliminar qualquer fonte de discriminação direta ou indireta.”

A isso se dá o nome de ação afirmativa ou ação positiva, compreendida como comportamento ativo do Estado, em contraposição à atitude negativa, passiva, limitada à mera intenção de não discriminar. A nota característica da promoção da igualdade, portanto, distingue-se por um comportamento ativo do Estado, em termos de tornar a igualdade formal em igualdade de oportunidade e tratamento, o que é, insistimos, qualitativamente diferente da cômoda postura de não discriminar (SILVA JÚNIOR, 2003, p. 103).

Corroborando com o entendimento de ação afirmativa como medida positiva, Souza Neto (2008, p. 321) assim a define:

A expressão “ação afirmativa” surge nos EUA no bojo do movimento pelos direitos civis. A observação de que apenas a revogação das leis segregacionistas era insuficiente para promover os afro-americanos levou a que se passasse a propugnar medidas positivas. Na Europa, o termo preferido para designar o mesmo conjunto de políticas é “discriminação positiva”. As

¹⁴ Alguns autores preferem o termo discriminação positiva, em especial na Europa, segundo relata Bertolin e Benedito (2013, p. 274), por entenderem que o “vocabulário *ação* pode levar à valorização do aspecto instrumental, em detrimento do substancial”.

ações afirmativas envolvem múltiplas medidas, tais quais a preferência em empregos, empréstimos, promoções, contratos, treinamento e assistência educacional.

No mesmo sentido, demonstrando o caráter ativo das ações afirmativas está o conceito de Gomes (2001), que segue abaixo. Entre os vários autores que se debruçaram sobre o estudo das ações afirmativas, um dos pioneiros no Brasil foi Gomes, que assim as define:

as ações afirmativas se definem como políticas públicas (e privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física (GOMES, 2001, p. 89).

Sob tal perspectiva, a finalidade das ações afirmativas gira em torno da concreção do princípio da igualdade, e isto significa dizer minimizar os efeitos que as ações discriminatórias geram, ou seja, agir para combater as consequências da discriminação, tais como a falta de acesso a direitos básicos, como à educação superior pública, o que exige um agir e não uma simples repressão às condutas discriminatórias. A ação afirmativa reconhece a existência da desigualdade e intervém para que ela seja minimizada e até mesmo revertida. Outro aspecto importante destacado pela definição de Gomes (2001, p. 89) diz respeito aos segmentos sociais onde atuam as ações afirmativas, demonstrando que ela não se restringe a questões raciais, mas também de “gênero, idade, origem nacional e compleição física”.

A ação afirmativa pode se dirigir a qualquer grupo social sub-representado, e vai além da seara educacional, abrangendo diversas áreas, como se depreende da citação de Zoninsein e Feres Júnior (2006, p. 21) do conceito formulado a partir de Sabbagh (2004) e Weiner (1983):

A ação afirmativa corresponde a “qualquer medida que aloca bens - tais como o ingresso em universidades, empregos, promoções, contratos públicos, empréstimos comerciais e o direito de comprar e vender terra - com base no pertencimento a um grupo específico, com o propósito de aumentar a proporção de membros desse grupo na força de trabalho, na classe empresarial, na população estudantil universitária e nos demais setores nos quais esses grupos estejam atualmente sub-representados em razão de discriminações passadas ou recentes.

Para Valentim (2012, p. 70), por sua vez, as ações afirmativas são

políticas sociais que tentam concretizar a igualdade material, e são possíveis somente numa conjuntura de superação dos postulados do Estado moderno, de ideologia liberal, em que a igualdade formal é um dogma, quando, em

verdade, em sociedades como a nossa, é ficção, de acordo com dados econômicos, sociológicos e antropológicos que a caracterizam.

O conceito de Valentim (2012, p. 70), assim como o de Gomes (2001), tem como fundamento a promoção de uma igualdade que não se contenta com uma mera declaração formal de isonomia, mas que efetivamente consiga promover igualdade de oportunidades.

Já a definição trazida por Weisskopf (2008, p. 35) ressalta a forma como uma ação afirmativa se traduz em um determinado contexto social, destacando que os beneficiários dela pertencem a grupos sub-representados, demonstrando a finalidade da medida de promover a igualdade de oportunidades. Segundo o autor, a ação afirmativa oferece uma vantagem ao seu beneficiário para que ele possa obter uma oportunidade isonômica em relação aos demais. Assim, resta claro o seu caráter de criar diferenças entre pessoas que estão em condições diferentes, para alcançar uma situação de igualdade, daí ser a ação afirmativa nomeada em países europeus de discriminação positiva. Em suas palavras:

Defino a ação afirmativa (AA) como a provisão de algum tipo de vantagem (favorecimento, preferência) oferecida a membros de grupos sub-representados no decorrer de processos de seleção para posições sociais desejadas. A vantagem pode assumir diversas feições. Pode consistir, por exemplo, na reserva de vagas a serem preenchidas por meio de processos seletivos separados; ou também na concessão de uma pontuação inicial maior (ou estabelecimento de um mínimo menor) em processos seletivos universais. Todavia, como regra, sempre possui o efeito de aumentar o número de membros de um grupo sub-representado selecionado para ocupar posição social de relevo (WEISSKOPF, 2008, p. 35).

Da definição citada é possível perceber que existem duas formas, pelo menos, de materializar uma ação afirmativa, quais sejam, as cotas e a vantagem adicional¹⁵. Nas cotas, reserva-se uma quantidade de vagas para o grupo beneficiário da ação afirmativa, que não

¹⁵ Faz-se necessário esclarecer que existe uma diversidade de nomenclatura no tocante aos vários tipos de ações afirmativas. Muitas vezes a nomenclatura causa, inclusive, certa confusão, tendo em vista que os editais de vestibulares, em especial antes da Lei 12.711/12, usavam terminologia diferente para indicar a mesma coisa. Segundo Machado e Silva (2010, p. 29) as categorias mais utilizadas nos editais de vestibulares são: a) cotas – “todas aquelas que têm como princípio o estabelecimento de porcentagem ou quantidade fixa no número total de vagas oferecidas”, sendo que vários processos seletivos utilizam como sinônimo de cotas os termos “reserva de vagas” (UEMB, UFES, Uncisal, UFSJ, UFSCAR, etc.) ou “sistema cidadão presente” (UFESM e Unipampa); b) acréscimo de vagas – “quando são criadas vagas fora do modelo tradicional do edital”, ou seja, “geralmente são quantidades fixas, mas podem ser feitas com porcentagens” e até mesmo “disputadas em um processo paralelo, sendo que em alguns editais de processos seletivos essa modalidade é chamada de cotas (Unifesp), cotas adicionais (UESB) ou vagas suplementares (UFMT, UFPR e UFSC); c) acréscimo de notas – “quando são acrescidos pontos a mais para o candidato, podendo ser pontos fixos ou porcentagens”, essa modalidade foi chamada de “pontuação adicional” (Unicamp), “pontuação acrescida (USP), “bônus” (UFF, UFMG, UFRJ) entre outros.

competem com os demais sujeitos que desejam ocupar a mesma posição¹⁶. Na vantagem adicional, o beneficiário da ação afirmativa compete com os demais sujeitos, mas recebe uma vantagem adicional permitindo-lhe ter uma maior competitividade. O primeiro sistema foi amplamente usado na Índia e o segundo utilizado no sistema norte-americano, tendo em vista que no caso do último, no tocante ao ingresso no ensino superior, é comum a utilização de critérios qualitativos para admissão de candidatos a vagas em universidades (WEISSKOPF, 2008, p. 37).

Segundo Machado e Silva (2010, p. 29) as cotas “têm como característica principal a possível redistribuição nas vagas totais destinadas ao vestibular universal, por meio de reservas a grupos específicos. Cotas são vagas reservadas, que podem ou não ser preenchidas”, podendo se configurar em porcentagens ou quantidades fixas.

No Brasil, a Lei nº 12.711/2012 adotou o sistema de reserva de vagas, destinando cotas determinadas aos estudantes oriundos do ensino médio público, correspondendo a, no mínimo, 50% das vagas (BRASIL, 2012b, art. 1º, 3º). Mas, mesmo antes da vigência da Lei nº 12.711/2012, as universidades que já adotavam alguma política afirmativa, de forma geral, o faziam por meio da reserva de vagas.

Vale ressaltar que, apesar de ser comum o uso de cotas como sinônimo de ações afirmativas, estas últimas são um gênero que abrangem vários mecanismos ou sistemas, sendo as cotas apenas um deles¹⁷. Existem, portanto, outras formas de se operacionalizar uma ação afirmativa. No campo educacional, por exemplo, pode-se citar os cursinhos preparatórios para o vestibular, voltados para negros, como o Educafro, já mencionados. Outros exemplos de ações afirmativas para além de reserva de vagas ou cotas seriam a alocação de empréstimos, treinamento e assistência educacional, entre outros (SOUZA NETO, 2008, p. 321).

Rocha (1996, p. 286) destaca a prática de se determinar um percentual mínimo para garantir a presença dos grupos discriminados em algumas formas de ação afirmativa, como nos Estados Unidos da América. Segundo a autora,

¹⁶ Segundo Aguiar (2009, p. 95), nos Estados Unidos da América a noção de cotas, ligada principalmente à ideia de políticas de tratamento preferencial, foi substituída pelas metas. O motivo para tal modificação reside no fato de que as cotas representariam um número determinado e rígido de vagas destinado aos grupos preferenciais, levando-se em consideração a proporção de tais indivíduos na sociedade, desprezando o mérito individual. Ao ignorar o mérito individual, as ações afirmativas baseadas em cotas resultariam em uma injustiça, pois impediria que “pessoas chegassem a determinadas posições em função de suas características grupais”. No caso das “metas”, a raça serviria de base para a seleção do indivíduo como um parâmetro e não como um “requisito numérico rígido”; “uma meta admissível requereria apenas o esforço do empregador ou sindicato para atingir um limite de variação compatível com a meta estabelecida” (Justice Day O’Connor, 1986 apud GUIMARÃES, 2009, p. 359).

¹⁷ Segundo informa Tessler (2008, p. 3), citando Sowell (2004) “entre os países que adotaram e adotam mecanismos de ação afirmativas, cotas são mais a exceção do que a regra”.

Para se evitar que o extremo oposto sobreviesse é que os planos e programas de ação afirmativa adotados nos Estados Unidos e em outros Estados primaram sempre pela fixação de percentuais mínimos garantidores da presença das minorias que por eles se buscavam igualar, com o objetivo de se romperem os preconceitos contra elas, ou pelo menos propiciarem-se condições para a sua superação em face da convivência juridicamente obrigada. Por ela, a maioria teria que se acostumar a trabalhar, a estudar, a se divertir, etc., com os negros, as mulheres, os judeus, os orientais, os velhos, etc., habituando-se a vê-los produzir, viver, sem inferioridade genética determinada pelas suas características pessoais resultantes do grupo a que pertencessem. Os planos e programas das entidades públicas e particulares de ação afirmativa deixam sempre à disputa livre da maioria a maior parcela de vagas em escolas, em empregos, em locais de lazer, etc., como forma de garantia democrática do exercício da liberdade pessoal e da realização do princípio da não-discriminação (contido no princípio constitucional da igualdade jurídica) pela própria sociedade (ROCHA, 1996, p. 286).

Além disso, como as ações afirmativas são usadas para reverter um quadro de exclusão, devem ser temporárias e perdurarem o suficiente para a modificação do *status quo ante*. Caso as ações afirmativas sejam utilizadas por tempo indeterminado, podem acabar causando ofensa à igualdade, uma vez que ao se protrair no tempo, sendo aplicadas quando não existir mais discriminação, perdem seu fundamento valorativo e normativo, tendo em vista não existir mais necessidade de se criar diferenças entre os grupos com fins de promover a isonomia de oportunidades. Conforme dispõe Valentim (2012, p. 79), as ações afirmativas são medidas “ emergenciais, temporárias e parciais, que não são tomadas com a pretensão de solucionar problemas estruturais.”

Isso não significa ser necessária à imposição de um prazo determinado de duração para uma política afirmativa, o que deve nortear a sua vigência é a persistência do quadro de exclusão, motivo de sua implementação. Cessada a exclusão, deve-se imediatamente suspender a ação afirmativa, uma vez que a justificativa de sua existência não existe mais, e a sua permanência seria inconstitucional, como se verá adiante. No caso da Lei nº 12.711/2012, o legislador marcou data para a vigência da norma e, portanto, das cotas nas universidades e institutos federais, instituindo o prazo de 10 anos de aplicação.

As ações afirmativas ainda podem ser voluntárias ou impostas. Nos Estados Unidos da América, por exemplo, as ações afirmativas, além de serem em grande parte oriundas da iniciativa privada, são voluntariamente adotadas pelas universidades, sendo uma decisão discricionária de cada instituição, como visto alhures. No Brasil, o quadro se modificou com a edição da Lei nº 12.711/2012, no tocante às ações afirmativas educacionais. Antes uma opção para as universidades e institutos federais, agora são de adoção obrigatória para tais entes. No

que concerne às instituições de ensino superior estaduais e municipais, tem-se que sua imposição ou adoção voluntária varia entre os entes federativos.¹⁸

Há quem se oponha, porém, à imposição de ações afirmativas às universidades públicas, entendendo que a sua adoção deveria ser uma opção. O cerne da discussão encontra-se na autonomia universitária, prevista no artigo 207 da Constituição brasileira, cuja redação dispõe que as universidades possuem “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial [...]”. A autonomia indicada no texto constitucional é cânone democrático, tendo em vista que o desenvolvimento do conhecimento se dá, em grande parte, dentro das universidades, portanto, garantir a elas liberdade de pesquisa, de crítica e de condução da produção do referido conhecimento, é permitir que as ideias e ideologias se formem e se propaguem com a liberdade necessária para que sejam libertárias. Assim, alguns consideram que a “ação afirmativa não deve ser imposta pelo governo federal, mas sim adotada voluntariamente por cada comunidade acadêmica, baseada em procedimentos democráticos e descentralizados, de modo a consolidar a autonomia universitária (FERES JÚNIOR; ZONEINSEIN, 2008, p. 30).

Outra característica marcante das ações afirmativas reside na compreensão de que a discriminação é geradora de desigualdades e por isso as medidas afirmativas devem ser preventivas (SILVÉRIO, 2003, p. 57).

Ser uma medida preventiva tem relação direta com a finalidade pedagógica da ação afirmativa, como dispostos por Gomes (2003, p. 90). A adoção de ações afirmativas deriva da percepção de que medidas punitivas contra os que praticam atos racistas, apesar de importantes, não são capazes de modificar o quadro de exclusão, ou seja, não mudam os efeitos do racismo, como a desigualdade social a que estão submetidos os grupos discriminados. Por esta razão, buscou-se por meio da ação afirmativa criar condições para que essas minorias tivessem acesso imediato aos bens e direitos a elas negados. A consequência de se inserir o sujeito em posições que lhe são historicamente negadas é a de modificar efetivamente a sua vida e criar um padrão novo dentro do seio social. Melhor dizendo, cria-se uma nova referência. Nas palavras de Gomes:

De cunho pedagógico e não raramente impregnadas de um caráter de exemplaridade, tem como meta, também, o engendramento de

¹⁸ No caso do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, existem leis estaduais que determinam reservas de vagas nas universidades estaduais, como é o caso da Lei estadual nº 3.524/2000 e da Lei estadual nº 3.709/2001. A primeira diz respeito às cotas para alunos egressos da escola estadual pública e a segunda refere-se às cotas para negros (VALENTIM, 2012, p. 92).

transformações culturais e sociais relevantes, aptas a incluir nos atores sociais a utilidade e a necessidade de observância dos princípios do pluralismo e da diversidade nas mais diversas esferas do convívio humano (GOMES, 2003, p. 90-91).

Da ideia de se modificar a forma como a sociedade se relaciona com a diversidade e com o pluralismo surge a característica preventiva da ação afirmativa, pois a partir do momento que ocorre uma mudança significativa e se inicia a reversão do quadro de exclusão, as situações discriminatórias deixam de acontecer, evitando não só a sua reprodução como os seus efeitos.

Comumente se atribui à ação afirmativa o caráter compensatório. Esta característica está ligada a um de seus fundamentos, como se verá adiante, qual seja, a reparação por injustiças pretéritas cometidas contra um determinado grupo. Nesse sentido, a ação afirmativa remediaria as desvantagens que os grupos discriminados são submetidos em função de um longo passado discriminatório (FERES JÚNIOR, 2006, p. 48-51). Na jurisprudência americana, o caráter compensatório da ação afirmativa e seu respectivo fundamento, a reparação, perderam espaço para a diversidade, como sendo o principal motivo de se adotar medidas afirmativas. No Brasil, ainda se justifica a ação afirmativa em razão da reparação, daí ser comum em definições de ação afirmativa em solo pátrio, atribuir a ela a característica de ser compensatória.

Outra característica marcante das ações afirmativas diz respeito ao fato de serem políticas focais. Isto significa dizer que as medidas afirmativas não são dirigidas a todos indistintamente, ao contrário, existe uma especificação do seu beneficiário, destacando do todo a situação de utilização da ação afirmativa e aqueles que dela se beneficiarão. Uma medida focalizada tem por escopo reverter uma situação específica ou dirigir-se a grupos específicos, distinguindo-se das medidas universais que não fazem diferenciações. Uma das grandes críticas dirigida à ação afirmativa reside justamente na sua natureza focal. No caso da reserva de vagas no ensino superior, a ação afirmativa em questão busca garantir o acesso a esse tipo de ensino a um grupo determinado de pessoas, o que obviamente gera a exclusão de outros. No entanto, as políticas focalizadas são exigidas quando existe uma situação específica a ser atingida, onde a política universal não consegue reverter o quadro de exclusão ou atingir determinados objetivos. Ou seja, justamente para se alcançar a igualdade material que se utiliza uma política focalizada.

Piovesan (2008, p. 888), ao tratar da evolução do princípio da igualdade formal para o princípio da igualdade material, destaca que em um primeiro momento existia no âmbito dos

direitos humanos, um temor da diferença, tendo em vista que em várias situações ela foi usada para aniquilar direitos. Apenas com a evolução do direito à diferença, garantindo a possibilidade de se diferenciar pessoas para garantir a fruição de direitos, é que ocorreu um avanço no combate à desigualdade. Essa nova interpretação do princípio da igualdade só foi possível com a especificação dos sujeitos, ou seja, com a percepção de que pessoas ou grupos tinham necessidade de tratamento que levasse em consideração a especificidade de suas condições. As medidas focalizadas realizam justamente isso: são ações específicas para grupos ou situações específicas. Nas palavras da autora:

Vale dizer, a diferença era viabilizada para conceber o “outro” como um ser menor em dignidade e direitos, ou, em situações limites, um ser esvaziado mesmo de qualquer dignidade, um ser descartável, objeto de compra e venda (vide a escravidão) ou de campos de extermínio (vide o nazismo). Nesse sentido, merecem destaque as violações da escravidão, do nazismo, do sexismo, do racismo da homofobia, da xenofobia e outras práticas de intolerância. É nesse contexto que se afirma a chamada igualdade formal, a igualdade geral, genérica e abstrata, sob o lema de que “todos são iguais perante a lei”. [...] Torna-se, contudo, insuficiente tratar o indivíduo de forma genérica, geral e abstrata. **Faz-se necessária a especificação do sujeito de direito, que passa a ser visto em suas peculiaridades e particularidades. Nessa ótica, determinados sujeitos de direitos, ou determinadas violações de direitos, exigem uma resposta específica e diferenciada. Isto é, [...] percebe-se, posteriormente, a necessidade de conferir a determinados grupos uma proteção especial e particularizada, em face de sua própria vulnerabilidade.** Isso significa que a diferença não mais seria utilizada para a aniquilação de direitos, mas ao revés, para a promoção de direitos. **Nesse cenário, por exemplo, a população afrodescendente, as mulheres, as crianças e demais grupos devem ser vistos nas especificidades e peculiaridades de sua condição social. Ao lado do direito à igualdade, surge, também, como direito fundamental, o direito à diferença e à diversidade, o que lhes assegura um tratamento especial.** (PIOVESAN, 2008, p. 888, grifo nosso).

Em suma, ao tutelar de direitos de grupos vulneráveis, por meio de atribuição de vantagens que os coloquem em situação de igualdade de oportunidade, a ação afirmativa nada mais faz do que buscar a concreção do princípio da igualdade em seu sentido mais efetivo, ou seja, analisando os sujeitos não abstratamente, mas em suas especificidades.

2.4 Ações afirmativas como política pública

As ações afirmativas surgiram como resposta a um conflito existente entre grupos excluídos e aqueles que os segregavam, ou seja, por força de tratamento discriminatório pessoas foram impossibilitadas de fruírem de direitos, de espaços, de vantagens, de bens,

tornando-se sub-representadas em várias áreas, uma vez que a simples reprovação, seja legal¹⁹, seja social, do tratamento discriminatório não é suficiente para recompor o quadro de exclusão, sendo necessárias ações (condutas positivas) no sentido de inserir os grupos excluídos no *locus* de onde são apartados.

Neste sentido, vários autores, de várias áreas, tais como da sociologia, do direito, da educação, contribuíram para a formulação de um conceito de ação afirmativa. Em comum, todos os conceitos apresentam a finalidade de se reverter um quadro de exclusão por força da discriminação e desigualdade, realizando a igualdade em sua acepção material, ou seja, de fato. Os mecanismos mais usuais seriam a atribuição de alguma vantagem e a reserva de vagas (como as cotas) para concorrer às posições de empregos, na educação superior, entre outros.

Destaca-se dos conceitos apresentados a qualidade da ação afirmativa ser política pública. A relação que se pretende construir é a de que as ações afirmativas são políticas públicas buscando dar solução a um conflito de interesse público específico, surgido no seio da sociedade civil, qual seja, o da exclusão por força da discriminação, e cuja formulação pode ser de iniciativa tanto dos grupos que compõem tal sociedade, quanto do Estado, enquanto ente com poder cogente de impor condutas e abstenções. Para se compreender qual o tipo de conflito de onde exsurge uma ação afirmativa, e que esta pretende solucionar enquanto política pública, serão utilizadas as teorias desenvolvidas por Fraser e Honneth (2003) sobre as políticas de reconhecimento, como se verá adiante.

Logo, compreender a total dimensão do que seja uma “ação afirmativa” impõe o entendimento do que seria uma política pública. Assim, é possível estabelecer que políticas públicas são um gênero que abarcam várias espécies, como as políticas econômicas, políticas tributárias e fiscais, políticas educacionais, políticas de saúde, variando conforme a área para a qual se direcionam. Segundo Höfling (2001, p. 30-31) as políticas educacionais são espécie de políticas sociais, assim como as ligadas à saúde, previdência, habitação, saneamento, entre outros, possuindo contornos complexos e que devem ser analisadas tendo em vista o perfil do Estado no qual se movimentam. Para a autora, a educação, em si mesma, é uma política pública social: deve ser entendida como uma “política pública de corte social, de responsabilidade do Estado -mas não pensada somente por seus organismos”, de tal forma que as políticas sociais, incluído as educacionais, “se situam em um tipo particular de

¹⁹ São exemplos da reprovação legal ao racismo o art. 20 da Lei nº 9.459/97 que prevê o crime de racismo e o artigo 140, § 3º do Código Penal, que prevê a injúria qualificada.

Estado”, permitindo a interferência estatal, “visando a manutenção das relações sociais de determinada formação social”, variando sua feição conforme se diferenciam as sociedades e as concepções de Estado (HÖFLING, 2001, p. 31-32).

No entanto, apesar da relevância da análise do Estado na compreensão de uma determinada política pública, como as sociais, por exemplo, não se pode reduzir a ele o único agente capaz de formular políticas públicas, isto porque, tal redução extrai elementos muito importantes para a caracterização de uma política pública, tais como as contradições e conflitos sociais que as tornam necessárias, bem como a participação de grupos sociais na sua solução.

Neste sentido, o elemento que melhor permite caracterizar uma ação como política pública é o problema ou conflito que ela pretende solucionar. Se o conflito surge ou se transforma em um problema de caráter público, ou seja, de interesse geral, independentemente de onde surja a ação para solucioná-lo ou mitigá-lo, tal medida será uma política pública, como se verá a seguir.

A definição de política pública firmando como elemento central de seu conceito o Estado como seu agente formulador (visão estadocêntrica) deriva das origens de seu estudo. Inicialmente, no desenvolvimento do conceito de política pública dentro das *policy sciences*, o Estado ocupou um lugar importante. Como destaca Oliveira, o surgimento da análise das políticas públicas bem como de seu conceito data do início do século XX e tem como objeto inicial, em especial no que se denomina “via americana”, a ação pública “a partir de uma abordagem que propõe interrogar de forma sistemática a política que se caracteriza por seus modos de intervenção e sua eficácia prática” (OLIVEIRA, 2011a, p. 72).

Neste sentido, o estudo das políticas públicas como ramo autônomo do conhecimento é relativamente novo, adquirindo vocabulário, teorias e metodologias próprios a partir da segunda metade do século passado. Anteriormente a esse período, as Ciências Políticas (onde se desenvolveu o conceito) não se dedicavam ao “conhecimento da ação pública” com tanta especificidade, tal mudança ocorreu em razão da necessidade de racionalização da ação governamental, com o escopo de verificar os modos de intervenção e a eficácia prática de sua atuação (OLIVEIRA, 2011a, p. 72), por isso as primeiras definições, e que são as mais consagradas, conceituam as políticas públicas como uma ação do Estado ou do governo.

O desenvolvimento de um conceito de “política pública” enquanto categoria de análise e de centralidade só foi possível com o desenvolvimento e consolidação de uma área específica da Ciência Política denominada, em língua inglesa, de “*policy sciences*”. A especificação de uma área para desenvolver estudos sobre políticas públicas, assim como a

elaboração de um conceito para política pública têm raízes, em especial, nos Estados Unidos da América do Pós- Segunda Guerra Mundial e durante a Guerra Fria, em razão da confluência de vários fatores. O primeiro diz respeito à crescente atuação do setor público na promoção de programas sociais e econômicos, o que fez surgir a necessidade de uma abordagem diferente (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 21). Neste período, o estudo das políticas públicas ganhou contornos instrumentais, na medida em que tinha por objetivo oferecer soluções aos problemas administrativos.²⁰

O segundo fator que influenciou o surgimento das *policy sciences* (estudo das políticas públicas) nos Estados Unidos da América foi à transferência de toda uma “inteligência” utilizada na Guerra Fria para as tomadas de decisões políticas nas demais áreas de atuação governamental. Neste período, houve uma valorização da tecnocracia, onde as ações governamentais voltadas para a Guerra Fria tinham suporte nas análises de especialistas como engenheiros, analistas de sistemas, matemáticos, sociólogos, entre outros, de tal modo que a “proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e às decisões do governo sobre problemas públicos se expande para outras áreas da produção governamental, inclusive para a política social” (SOUZA, 2006, p. 23).

Em razão disso, a maior parte dos estudos iniciais em torno das políticas públicas e, em especial, a fixação de conceitos e diferenciações, ocorreu nos Estados Unidos da América, tendo como autores exponenciais, H. Lasswell, Lerner, Truman, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton, entre outros (SOUZA, 2006, p. 23).

Nos países latino-americanos, apenas na década de 1960 surgiram estudos sobre políticas públicas²¹, de modo diferente dos Estados Unidos. Isto se deve, em grande monta, em razão da estabilidade democrática desfrutada pelos últimos e que demorou a encontrar continuidade nos países da América Latina (AGUDELO; ÁLVAREZ, 2008, p. 97, 110)²².

²⁰ Segundo Lasswell, os estudos não deveriam se limitar a estudar as estruturas políticas e as instituições de forma teórica, por meio da interpretação de textos clássicos, mas deveriam apontar soluções adequadas aos governos, entre as várias opções possíveis (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 23).

²¹ No Brasil, pesquisas sobre políticas públicas são mais recentes ainda, enfatizando inicialmente a análise da “estrutura das instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas”. Pode-se perceber que os estudos realizados tinham caráter descritivo, realizando abordagem micro em detrimento de uma macroabordagem, carecedores de embasamento teórico, o que dificultava uma generalização dos resultados (FREY, 2000, p. 214-215)

²² Segundo Agudelo e Álvarez, na década de 1960 o principal assunto em torno dos estudos das políticas públicas na América Latina dizia respeito à implementação das decisões e as adversidades enfrentadas pelo modelo de Estado Social no tocante aos resultados. Na década seguinte, os estudos se concentraram na comparação entre os vários modelos de Estado de Bem-Estar, surgindo correntes críticas de caráter estruturalista, que colocavam dúvidas sobre a capacidade real dos Estados em formular políticas públicas autônomas. Já nos anos da década de 1980 a pauta era a formulação da agenda governamental e a configuração dos atores que influenciaram nas políticas públicas, sendo que na década de 1990, por força de mudanças

Ainda assim, os desafios encontrados em países em desenvolvimento e de democracia recente são muitos. Na América Latina, em especial, nas palavras de Souza (2006, p. 21), “ainda não se conseguiu formar coalizões capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população”.

A partir da narrativa anteriormente feita, tem-se que o conceito de política pública inicialmente desenvolvido no que se denomina *policy sciences* – “termo que designa o estudo das políticas públicas como ciência aplicada” (ANDREWS, 2005, p. 13) - possui contornos próprios que decorrem da própria necessidade de se analisar as políticas enquanto medidas tomadas pelo governo. Segundo Andrews (2005), diferente do estudo sobre políticas públicas na Ciência Política²³, Lasswell apresentou as *policy sciences* como ramo autônomo do conhecimento por compreender que o *policy process*, ou seja, o processo de políticas públicas deveria ser um objeto em si de estudo, garantindo com isso incrementar a racionalidade na tomada de decisões dos governos (2005, p. 13). As *policy sciences* tinham por escopo a “aplicação do conhecimento científico na solução dos problemas de políticas públicas” (ANDREWS, 2005, p. 13).

Lasswell (1951 apud ANDREWS, 2005, p. 13) compreende as *policy sciences* como uma orientação para as políticas (*policy orientation*) que podem ser aplicadas em diversas especializações científicas, derivando daí seu caráter multidisciplinar, uma vez que se utiliza de várias áreas do conhecimento para a compreensão do processo das políticas públicas. O que identifica as *policy sciences*, diferenciando-as dos outros ramos do conhecimento dos

políticas e econômicas, houve uma grande mudança no estudo das políticas públicas na América Latina, tendo em vista que a consolidação de uma democracia participativa resultou na maior interação entre ação governamental e os distintos atores do sistema político, da sociedade civil e dos organismos internacionais. Além disso, neste mesmo período, o Estado paulatinamente reduz seu papel intervencionista, desenvolvendo um modelo neoliberal, o que impulsionou pesquisas voltadas para a eficiência do Estado, com foco na redução dos gastos públicos (AGUDELO; ÁLVAREZ, 2008, p. 110-114).

²³ As origens da ciência política e do estudo das políticas públicas (*policy sciences*) ocorreram paralelamente. Segundo informam Agudelo e Álvarez (2008, p. 95) a ciência política iniciou seu desenvolvimento teórico e metodológico na década de 1920, alcançando o *status* epistemológico de ciência a partir da década de 1950. Nesta época, segundo informam os mesmos autores, a ciência política “*incorporó elementos de tipo descriptivo y explicativo en el análisis de los fenómenos individuales y colectivos de la política*”, elementos estes semelhantes aos da sociologia e da economia, o que conferiu a ela uma identidade própria. Embora hoje a ciência política também estude as políticas públicas, o conhecimento dos dois campos esteve separado durante muito tempo. Apenas na década de 1980 os estudos das políticas públicas ingressaram na seara da ciência política. Inicialmente, a ciência política e o estudo das políticas públicas tinham o mesmo objeto, mas com pretensões diferentes e complementares: a primeira se dedicara “*estudiar el es (lo positivo)*”, enquanto a última tinha por finalidade o estudo do “*como*” e “*para qué*”, que segundo Agudelo e Álvarez (2008, p. 96) seria uma “*combinación entre lo positivo y lo normativo o prescriptivo*”. Atualmente, conforme explicitam os mencionados autores, as políticas públicas se tornaram uma subdisciplina da ciência política, em especial pela dificuldade de se converter as *policy sciences* em disciplina autônoma, e como tal têm por objetivo analisar as políticas (*policy*) e sua relação com a política (*polity*) (AGUDELO; ÁLVAREZ, 2008, p. 108).

quais faz uso, é o seu campo de investigação mais restrito do que os das ciências sociais e sociológicas, que abrangem outros objetos. As principais características diferenciadoras do estudo das políticas públicas como ramo autônomo do conhecimento são o interesse no processo das políticas públicas e a necessidade de conferir racionalidade a ele, de forma que para se conferir conhecimento ao “processo de formulação e implementação de políticas públicas”, todos os “demais campos do conhecimento, ‘dentro e fora dos limites das disciplinas sociais’, poderão ser utilizados”, residindo justamente no objetivo de “aprimorar-se a racionalidade do processo das *Policy Sciences*” a configuração desta como um “campo específico do conhecimento humano” (ANDREWS, 2005, p. 14).

No seio das *policy sciences* surgem os primeiros conceitos de políticas públicas e, dado o seu caráter multidisciplinar, as definições desenvolvidas em tais estudos podem ser aplicadas em diversas áreas do conhecimento. Vale ressaltar, no entanto, que não existe uma concordância entre os estudiosos do assunto em torno do conceito de políticas públicas²⁴, existindo, ainda hoje, um forte dissenso sobre o tema.

A maior divergência reside, justamente, no fato de se definir política pública a partir da identificação de quem é o responsável pela sua elaboração (SECCHI, 2014, p. 2). Os primeiros conceitos de políticas públicas tinham como centralidade o fato de serem medidas do Estado, principalmente por força do histórico do surgimento da *policy sciences* ter estreita ligação com a ação governamental, como já visto. Desta forma, tendo em vista os atores que podem formular uma política pública, são possíveis duas abordagens: uma estadocêntrica ou estatista e a outra multicêntrica.

Os conceitos com viés estatistas vêm no Estado o único agente capaz de formular política pública, sendo este monopólio dos atores estatais (SECCHI, 2014, p. 2). Nestes termos, o que lhe confere caráter público é o fato da política ser veiculada por uma pessoa jurídica de direito público, imbuída de autoridade formal e legalmente constituída, com capacidade de vincular os demais ao cumprimento de uma diretriz (SECCHI, 2014, p. 2).

Portanto, o que seria fundamental para consignar o Estado como o único emanador de política pública seria o fato de possuir um arcabouço de atributos que permitem a ele editar

²⁴ Existe uma diferença entre “política” e “política pública” na língua portuguesa que pode suscitar certa confusão. Isto em razão de na língua inglesa o termo *politics* ser diferente de *policy*, porém na língua portuguesa a palavra “política” é usada com diferentes sentidos. Conforme destacam Agudelo e Alvaraez (2008, p. 102), *politics* se refere “a toda atividade do homem de forma interessada, com uma justificação ideológica e que tenha objetivos supostamente válidos para toda a comunidade; com *policy* se refere aos programas setoriais as ações concretas que emanam das instituições governamentais como resultado da interação política”.

normas jurídicas dispondo sobre tais políticas e impor a sua observância pelos administrados, em razão do poder soberano que possui, contanto com a coerção como forma de cumprimento de seus ditames, já que o Estado possui o monopólio legítimo da força, cabendo-lhe aplicar sanções, inclusive restritivas de liberdade, aos que não obedecem os seus comandos.

Além disso, Secchi (2014) destaca que os defensores das definições estatistas, justificam sua posição no fato da hierarquia do Estado permitir a ele corrigir possíveis “desvirtuamentos que dificilmente mercado e comunidade conseguem corrigir sozinhos”, destacando, ainda, a tradição brasileira de vinculação da política pública a uma atuação intervencionista do Estado (SECHI, 2014, p. 3), seguindo a tradição dos conceitos de Dye (1984), Mead (1995), Lynn (1980), entre outros ²⁵ (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 6). Em tais conceitos, o que se destaca é que o “agente primário da *policy-making* pública é o governo”, ou seja, excluem outros atores como promotores de política pública, como grupos de interesses, organizações de caridade, entre outros, por entender que somente o governo tem a “capacidade de tomar decisões oficiais” (HOWLETT; RAMESH; PERLL, 2013, p. 6-7).

Segundo Souza (2006, p. 25) as definições estadocêntricas de políticas públicas, como as de Dye (1984), encontraram muitas críticas em razão de ignorarem a “essência da política pública, isto é, o embate em torno de ideias e interesses”. De toda forma, como destaca a referida autora, algo não passa despercebido em todas as definições: o protagonismo da atuação governamental na formulação das definições, deixando de lado preocupações com os limites da atuação do governo, os conflitos surgidos para dar origem à política pública e a interação passível de ocorrer entre governo, outras instituições e grupos sociais.

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 26).

Agudelo cita igualmente as mais importantes definições de política pública, destacando além da já mencionada definição de Dye, a definição dos franceses Meny e

²⁵ Souza (2006, p. 24) elenca quatro célebres definições de política pública que se alinham à visão estadocêntrica. A de Mead (1995) que “a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas”; a de Lynn (1980), sendo um “conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos; a de Peters (1986) que compreende a política pública com a “soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida de cidadão; além da de Dye (1984) que entende política pública como sendo “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

Thoenig (1992 apud AGUDELO, 2011, p. 90), igualmente estadocêntricas, como sendo “*un programa de acción governamental em um sector de la sociedad o en un espacio geográfico*”. Segundo Agudelo (2011, p. 90), apesar de todas as definições mencionadas pretenderem se diferenciar e impor a sua concepção, possuem características similares, ou seja, associam políticas públicas ao Estado e as ações governamentais, posto que, tais autores entendem o Estado como o responsável direto ou indireto pela formulação das políticas públicas, seu conteúdo e sua execução. Contudo, seus defensores admitem que atores não estatais possam influenciar na elaboração e execução de uma política pública, mas negam-lhe a capacidade de estabelecê-las, sendo sua a decisão de formulá-las (SECCHI, 2014, p. 3).

Secchi, por sua vez, define política pública como sendo uma “diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2014, p. 2), o que significa dizer que a essência da política pública seria sua finalidade de resolução de problemas de caráter público, entendido por ele como sendo os problemas coletivamente relevantes.

Alinhando-se à abordagem multicêntrica ou policêntrica, Secchi (2014, p. 3) considera passíveis de formular políticas públicas organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, formando todos uma rede de políticas públicas (*policy networks*), incluindo os atores estatais, que seriam os principais responsáveis pelas políticas públicas, mas não com exclusividade. O caráter público da política viria não do ator responsável por ela, mas pelo fato do problema por ela atacado ser público. Cita como exemplos de autores que adotam esta abordagem Dror (1971), Kooiman (1993), Rhodes (1997), Regonini (2001) e Hajer (2003).

O embate teórico sobre a possibilidade ou não de outros atores serem formuladores de políticas públicas assume importância quando se pretende analisar ações que produzem mudanças sociais, mas que não são oriundas de decisões estatais. Tal situação assume relevância em Estados cuja aproximação entre a esfera pública e a esfera privada se torna cada vez mais tênue quando se trata de solução de problemas públicos.

Diante do quadro de desenvolvimento do conceito de política pública, percebe-se que, inicialmente, o foco era o agente formulador da política, sendo este o Estado. Contudo, tal percepção da política pública deixa de lado um importante componente, qual seja, o movimento conflituoso que existe na sociedade e que determina sua formulação, como já destacado. Ainda que exista um protagonismo estatal na formulação de políticas públicas

(SECCHI, 2014, p. 5)²⁶, uma ação ou medida deve ser qualificada como uma política pública não em razão de ser o Estado o seu emanador, mas principalmente em função dos conflitos sociais que visam solucionar.

Isto porque, as políticas públicas são respostas a conflitos formados no tecido social e a partir de necessidades de interesse público que emergem nas relações que se estabelecem em sociedade, sejam coletivas - quer dizer, de um grupo específico, como as minorias - sejam difusamente consideradas - ou seja, onde não é possível individualizar os beneficiários, como ocorre nas questões ligadas ao meio ambiente.

Logo, os próprios atores desses conflitos, bem como outros membros ou grupos da sociedade, podem e devem formular políticas públicas visando solucionar tais conflitos, entendidas tais políticas como medidas para realizar fins de interesse público. Assim, grupos ou organizações podem se posicionar eficientemente no enfrentamento de problemas que atinjam coletivamente uma população.²⁷

Portanto, as políticas públicas são medidas que pretendem solucionar um problema público (SECCHI, 2014, p. 10), cuja conceituação, por sua vez, não é algo de simples objetivação, mas pode ser traduzido como a “diferença entre a situação atual e a situação ideal para a realidade pública”, e desde que atinja um número considerável de pessoas ou possua uma qualidade notável de pessoas (SECCHI, 2014, p. 10). Como se trata de um conceito aberto variará conforme o caso concreto, tendo como referência a existência de um conflito de interesse público.

Os conceitos de política pública desenvolvidos no seio da Ciência Política e já delineados se fundam na dicotomia estabelecida entre políticas públicas como resposta estatal *versus* políticas públicas como resposta a um problema público, independentemente de o Estado ser seu agente formulador.

No entanto, para avançar na compreensão das políticas públicas, o embate dicotômico entre conceito estadocêntrico e multicêntrico deixa de colocar em perspectiva, em maior ou

²⁶ O autor designa política pública como sendo um gênero onde se encontra a política governamental, ou seja, entre as políticas públicas existiriam aquelas que se originam do Estado, consideradas governamentais e as que não se originam do Estado, as não governamentais. Destaca ainda a existência da diferenciação entre política de Estado e política de governo, sendo que a primeira designa as políticas de longo prazo, de interesse geral e que independem de mandatos eletivos, e a segunda como sendo a política promovida por um grupo político em mandato eletivo (SECCHI, 2014, p. 5).

²⁷ Afirma Secchi (2014, p. 3) que a abordagem multicêntrica tem como inspiração as análises de filósofos e cientistas políticos como Karl Polanyi e Elinor Ostrom, sendo que se relacionam com essa abordagem as teorias da governança pública (GOODIN; REIN; MORAM, 2008; RHODES, 1996), da coprodução do bem público (DENHARDT, 2012) e das redes de políticas públicas (BÖRZEL, 1997; KLIJN, 1998), “em que Estado e sociedade articulam em esquemas espontâneos e horizontais para a solução de problemas públicos”.

menor medida, um importante elemento de análise: os conflitos e contradições sociais existentes e que servem de subsídio para a formulação das políticas públicas.

Para empreender tal apreensão e compreender as políticas públicas sob a ótica dos conflitos sociais das quais emergem, tem-se a concepção de Estado amplo ou ampliado de Gramsci (2001), que permite, mais do que superar as definições estadocêntricas, compreender em que dimensão as disputas sociais ocorrem para que uma política pública seja adotada.

Segundo Gramsci, para que um grupo social se torne classe dominante, primeiro precisa se tornar classe dirigente, o que impõem a dominação ideológica no seio da sociedade civil, para assim se chegar à estrutura estatal em sentido estrito, o que denominou de “guerra de posições” (COUTINHO, 1989, p. 36). Sendo assim, as lutas travadas no sentido de se criar um consenso e hegemonia pelos diversos grupos que compõem a sociedade civil são relevantes para a análise do Estado em sentido amplo.²⁸

Nesse sentido, nos termos dispostos por Gramsci, existem “dois grandes planos superestruturais” (do Estado ampliado): a sociedade civil e a sociedade política. Para ele os dois planos seriam assim:

o que pode ser chamado de “ sociedade civil” (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privados”) e o da “sociedade política ou Estado”, planos que correspondem, respectivamente, à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de “ domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico” . Estas funções são precisamente organizativas e conectivas. (GRAMSCI, 2001, p. 20).

O Estado em sentido ampliado para Gramsci seria traduzido na seguinte fórmula: “Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção” (GRAMSCI, 1980, p. 149).

Gramsci coloca a questão da hegemonia da seguinte maneira, ao tratar dos intelectuais:

²⁸ Coutinho (1989, p. 40) destaca que para Gramsci a sociedade civil seria a “portadora material da função social da hegemonia”, ou seja, a sociedade civil, “seria formada pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias”, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, os meios de comunicação de massa, enfim, todas as organizações que sejam capazes de promover o consenso e a direção política (COUTINHO, 1989, p. 76). Já a sociedade política (ou Estado em sentido estrito ou Estado coerção), seria formada pelo conjunto “dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos de coerção e controle das burocracias executivas e a policial-militar” (COUTINHO, 1989, p. 76).

[...] Os intelectuais são os “prepostos” do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político, isto é: 1) do consenso “espontâneo” dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce “historicamente” do prestígio (e, portanto, da confiança) obtido pelo grupo dominante por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção; 2) do aparelho de coerção estatal que assegura “legalmente” a disciplina dos grupos que não “consentem”, nem ativamente, mas que é constituído para toda a sociedade na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais desaparece o consenso espontâneo. (GRAMSCI, 2001, p. 21).

Para Gramsci, nas sociedades capitalistas mais desenvolvidas do Ocidente, a tomada de poder ocorreria por meio de uma guerra de posições gradual, no seio e por meio da sociedade civil (VIOLIN, 2006, p. 5). Uma classe somente dominaria outra se primeiro o fizesse no plano ideológico, para depois o fazer no plano político. As classes buscariam no âmbito e por meio da sociedade civil exercer a sua hegemonia, ou seja, “buscam ganhar aliados para suas posições mediante a direção política e o consenso” e o fazem por meio dos aparelhos privados de hegemonia; já por meio da sociedade política (Estado em sentido estrito), as “classes exercem uma ditadura ou dominação mediante a coerção”, uma vez que a sociedade política tem seus “portadores materiais nos aparelhos repressivos do Estado”, sendo o “aparelho de coerção estatal que assegura legalmente a disciplina” dos que não consentem, mas que constituem a sociedade, quando fracassa o consenso espontâneo (COUTINHO, 1989, p. 76-77)

Com fulcro na Teoria do Estado de Gramsci (2001), percebe-se a importância dos embates ocorridos no seio da sociedade civil (guerra de posições) no sentido de impor agendas políticas (busca pela hegemonia) que serão incorporadas pelo Estado em sentido estrito e cujo resultado pode ser a formulação de políticas públicas para solucionar conflitos de interesse público. Nesse sentido, quando se pensa em políticas públicas como um ato formulado exclusivamente pelo Estado em sentido estrito, ou seja, pela sociedade política, ressalta-se apenas o caráter coercitivo e impositivo desse em obrigar a obediência a tais medidas. Ignora-se o importante papel da sociedade civil de construir o consenso e a direção política, por meio dos aparelhos privados de hegemonia, como o são os grupos organizados.

Vale destacar que tal consenso e direção política não estão isentos de conflitos entre as classes sociais que compõem a sociedade civil. Logo, uma política pública pode surgir como resposta construída no seio da sociedade civil, diante de um conflito entre classes sociais que a compõem e, portanto, ser uma resposta do Estado de forma ampliada, ainda que não tenha sido imposta coercitivamente pela sociedade política (Estado em sentido estrito).

Aliás, como para Gramsci (2001) a luta de classes se dá por uma disputa de posições de maneira paulatina no seio da sociedade civil, e que para alcançar o poder do Estado seria preciso, primeiro, que determinada classe se tornasse dominante no âmbito da sociedade civil para depois se tornar classe dirigente no âmbito da sociedade política, nada mais natural que tais classes sejam formuladoras de políticas públicas diretivas desta sociedade civil.

Logo, as políticas públicas podem resultar da disputa de posições de grupos sociais como é o caso das ações afirmativas brasileiras, surgidas dentro da sociedade civil e a partir de uma intensa luta por reconhecimento, para depois integrarem o aparelho coercitivo do Estado, por meio de leis que impõem a inclusão de grupos até então excluídos.

Durante um longo período a demanda por medidas reparatórias para os negros foi estabelecida pelo Movimento Negro, que influenciou, inclusive, a adoção de cotas raciais em várias universidades, antes mesmo da edição da Lei nº 12.711/2012. A ideologia da democracia racial que imperava no Brasil foi sendo paulatinamente desconstruída pelo Movimento Negro, como já visto, o que gerou a necessidade de adoção de medidas que levassem em conta a discriminação racial e seus efeitos excludentes. No contexto de influência da elaboração da política afirmativa da mencionada lei está, assim, o enfrentamento da discriminação, da exclusão e do preconceito empreendido pelo Movimento Negro, e que não pode passar despercebido.

Portanto, as políticas públicas, sob a ótica de Estado de Gramsci (2002), são sempre medidas estatais em sentido amplo, seja por serem oriundas do aparato governativo-coercitivo, seja por serem fruto da luta dos grupos que compõem o tecido social. No caso das ações afirmativas, antes mesmo de serem políticas públicas estabelecidas em lei, já o eram por força de medidas adotadas pelas próprias universidades como resultado de demandas expressivas dos negros e negras brasileiros.

No tocante às políticas educacionais, em especial, tem-se que a educação seria em si mesma uma política pública, uma vez que é na escola que “se concretizam as definições sobre a política e o planejamento que as sociedades estabelecem para si próprias, como projeto ou modelo educativo que se tenta por em ação” (AZEVEDO, 1997, p. 59). A política educacional “articula-se ao projeto de sociedade que se pretende implantar, ou que está em curso” e que é construído “pelas forças sociais que têm poder de voz e de decisão e que, por isto, fazem chegar seus interesses até o Estado e à máquina governamental, influenciando na formulação e implementação das políticas ou dos programas de ação” (AZEVEDO, 1997, p. 60).

O cotidiano escolar, portanto, representa o elo final de uma complexa cadeia que se monta para dar concretude a uma política – a uma *policy* – entendida aqui como um programa de ação. Política que, nesta forma de compreensão, diferencia-se do significado de *politics* : das relações políticas, ou da política de domínio (LAFER, 1975). Isto não significa desconhecer que uma *policy* – programa de ação – seja construída em função de decisões políticas – da *politics* ou da política- domínio – refletindo, assim, as relações de poder e de dominação que se estabelecem na sociedade. (AZEVEDO, 1997, p. 59).

Segundo Silva (2012, p. 53) “o estudo das teorias do Estado e da ação política têm sido de fundamental importância para a compreensão da natureza da educação como política pública” e destaca as importantes contribuições de Gramsci neste campo para se analisar o “Estado educador ou o Estado Ético”, uma vez que a educação passa a ser “compreendida dentro da luta hegemônica, isto é, como processo contraditório de dominação social, pois a hegemonia tem um caráter pedagógico”, ou seja, a hegemonia seria, para Gramsci (2002) um “processo de formação de uma determinada vontade coletiva para um determinado fim político”.

Em suma, na medida em que na esfera da sociedade civil existe uma “guerra de posições” para se alcançar a hegemonia, as políticas públicas surgem como resultado da luta estabelecida entre os diversos grupos que compõem um determinado setor, visando que suas “demandas sejam atendidas e inscritas na agenda dos governos” e o êxito será determinado pela capacidade de pressão de cada grupo (AZEVEDO, 1997, p. 62). A educação, por sua vez, por ser um importante elemento da luta pela hegemonia e consenso, em face de seu caráter pedagógico, constitui em si mesma uma política pública.

Colocando em foco a luta das minorias, um exemplo que pode ser citado para demonstrar as contradições e pressões existentes para a formulação de uma política pública é a questão de gênero, segundo Azevedo (1997, p. 61), que deixou de ser uma questão de menor importância, como o era nos anos de 1960, para ser reconhecida como “situação problemática que deveria ser alvo de atuação e controle por parte do Estado”, tanto que, no caso do Brasil, houve uma mudança na política educacional no que tange à pré-escola e creches para atender as demandas das mulheres que trabalham, passando a se tornar obrigação do Estado a partir da Constituição de 1988.

No caso específico das ações afirmativas no Brasil, a longa trajetória de luta do Movimento Negro demonstra a resistência social ao tratamento discriminatório dado aos negros. A busca pela desconstrução de uma visão que inferioriza o negro e o segrega da fruição de direitos básicos, como a educação e o emprego, é realizada até os dias atuais e, ainda que com grandes resistências, conseguiu avanços significativos, como a existência de

um conjunto legislativo que busca minimizar e até reverter o quadro de exclusão imposto pelo racismo e pela discriminação, prevendo medidas de valorização da identidade, de reserva de vagas para ingresso no ensino superior, entre outras, como o são o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010 – BRASIL, 2010), a Lei nº 10.639/2003 (BRASIL, 2003a) e a Lei nº 12.711/2012 (BRASIL, 2012b). Tais normas são fruto de uma construção no seio da sociedade civil, como consequência das demandas de grupos organizados e que se movimentam no sentido de ganhar espaços importantes que permitam o seu tratamento isonômico, compondo tais demandas, posteriormente, a burocracia do Estado em sentido estrito, por meio das referidas leis.

Por décadas o Movimento Negro se organizou socialmente para combater a situação de desigualdade sistemática e histórica à qual os negros são submetidos. Conforme relata Gomes, na década de 1980, a partir da redemocratização, a atuação política dos negros e negras brasileiros se torna mais ativa, questionando o enfoque sobre a classe social nas reivindicações e destacando a neutralidade do Estado e a sua omissão “diante da centralidade raça na formação do país” (GOMES, 2010, p. 2-3). A mesma autora destaca que o Movimento Negro, no terceiro milênio, passou a reivindicar a adoção de políticas públicas afirmativas como forma de se superar a neutralidade da discussão em torno da exclusão dos negros, em especial no âmbito da educação.

Podemos dizer, então, que, até a década de 90, a luta do Movimento Negro brasileiro, no que se refere ao acesso à educação, participava de um discurso diferencialista, todavia, em prol da inserção da questão racial no bojo das políticas públicas universais as quais tinham como mote: escola, educação básica e universidade para todos. Contudo, à medida que esse movimento social foi constatando que as políticas públicas de educação pós-ditadura militar, de caráter universal, ao ser implementadas, não atendiam à grande massa da população negra e não se comprometiam com a superação do racismo, seu discurso e suas reivindicações começaram a mudar. É nesse momento que as ações afirmativas, com forte inspiração nas lutas e conquistas do movimento pelos direitos civis dos negros norte-americanos, começam a se configurar como uma possibilidade e uma demanda política, transformando-se, no final dos anos 90 e no século seguinte, em ações e intervenções concretas. As demandas do movimento negro a partir de então passam a afirmar, de forma mais contundente, o lugar da educação básica e superior como um direito social e, nesse sentido, como direito à diversidade étnico-racial. (GOMES, 2010, p. 5).

Diante de todo o cenário apresentado, pode-se dizer que, no caso das ações afirmativas, trata-se de típico caso de política pública. Mas tal qualificação não decorre do simples fato de ser implementada pelo Estado mas, principalmente, por ser via construída por

um longo percurso dos movimentos sociais, como visto anteriormente, destacando-se a luta do Movimento Negro, visando por fim a um problema público, qual seja, a exclusão de minorias de vários setores, tais como a educação e o emprego.

Em suma, tem-se que as ações afirmativas são políticas públicas na medida em que pretendem solucionar um problema público surgido a partir da luta por reconhecimento (FRASER; HONNETH, 2003) e podem se direcionar para vários campos, dependendo de qual arena ela irá atuar, independentemente de serem ou não formuladas pelo Estado.

No caso das cotas para ingresso na educação superior, tem-se ações afirmativas que são políticas públicas educacionais, uma vez que pretendem garantir o direito à educação e a inclusão de grupos discriminados nas universidades federais²⁹ e que a educação é, em si mesma, uma política pública social.

Nesse sentido, toda ação afirmativa é uma política pública, uma vez que pretende solucionar um conflito de interesse público, como ocorre no combate à exclusão por força da discriminação. Quando esse conflito é estabelecido em relação ao direito à educação, ela será uma política pública educacional, diferenciando-se de ações afirmativas que pretendem garantir outros direitos, como as cotas em concurso para negros (Lei nº 12.990/2014 – BRASIL, 2014a), que são políticas públicas afirmativas, mas não são educacionais. Além disso, nem toda política pública educacional é uma ação afirmativa, uma vez que nem todas as políticas públicas educacionais objetivam solucionar problemas públicos ligados à discriminação e exclusão, tais como o Programa de Capacitação de Professores (PROCAP), “desenvolvido no estado de Minas Gerais pela Secretaria Estadual de Educação, tendo como foco professores de 1ª a 4ª séries das redes estadual e municipais (Minas Gerais, 1996)”, o Programa de Educação Continuada (PEC), “da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo para todo o ensino fundamental”, e o Programa de Formação de Professores em Exercício (Proformação), desenvolvido pelo Ministério da Educação (GATTI, 2008, p. 58). O que enquadra uma política pública como uma ação afirmativa é o tipo de problema público que ela visa resolver. No caso das ações afirmativas, seja para Fraser(2003), seja para Honneth (2003), tem-se conflitos de reconhecimento.

Portanto, as ações afirmativas da Lei nº 12.711/2012 são políticas públicas educacionais, que visam a inclusão de grupos excluídos da educação superior - em especial,

²⁹ Existem ações afirmativas que são políticas públicas de inclusão, mas que não se dirigem à educação, como é o caso da Lei nº 8.213/1991 que em seu artigo 93 estabelece que: “a empresa com 100 ou mais funcionários está obrigada a preencher de dois a cinco por cento dos seus cargos com beneficiários reabilitados, ou pessoas portadoras de deficiência [...], constituindo-se em uma política pública de garantia ao pleno emprego.

no caso dos negros e indígenas, por força de uma discriminação histórica - e como tais, são consideradas ações afirmativas educacionais, diferenciando-as de outras ações afirmativas que têm por finalidade a realização de outros direitos de minorias, como o pleno emprego, por exemplo.

Em que pese as análises empreendidas, e que dão conta das ações afirmativas como políticas públicas surgidas como respostas a uma demanda de interesse público postulada pelo Movimento Negro brasileiro, tem-se que, paralelamente a averiguação feita sobre origem de tal política como sendo proveniente da sociedade civil, não se pode negligenciar da análise de tais políticas sob a perspectiva do Estado e da política estatal, tendo em vista as suas funções, relações de interesse e resultados (OFFE, 1984, p. 10). Portanto, se a partir da teoria do Estado ampliado de Gramsci (2001) foi possível analisar a política afirmativa sob a ótica dos embates ocorridos na sociedade civil, não se pode perder de vista a análise de tais políticas sob a ótica do Estado em sentido estrito.

Nesse sentido, as políticas públicas afirmativas educacionais são políticas sociais, na medida em que realizam o direito à educação, que é um direito social, como se verá adiante. Sendo assim, as políticas sociais, onde se incluem as ações afirmativas educacionais, são definidas por Offe como:

[...] o conjunto daquelas relações e estratégias politicamente organizadas, que produzem continuamente essa transformação do proprietário da força de trabalho em trabalhador assalariado, na medida em que participam da solução dos problemas estruturais, anteriormente mencionados. (OFFE, 1984, p. 24).

O autor chega ao esse conceito, após constatar que as políticas sociais são estabelecidas pelo Estado para garantir o controle e a regulamentação da força de trabalho que não é assalariada (OFFE, 1984, p. 17). Isso porque uma das características do trabalho capitalista é “submeter a força de trabalho, tanto quanto possível, a uma orientação externa, e a um controle externo integral” (OFFE, 1984, p. 19).

Defendemos aqui a tese de que a transformação em massa de força de trabalho despossuída em trabalho assalariado não teria sido nem é possível sem uma política estatal, que não seria, no sentido restrito, “política social”, mas que da mesma forma que esta contribui para integrar a força de trabalho no mercado de trabalho. (OFFE, 1984, p. 17).

O Estado implementa “políticas sociais” uma vez que “a socialização através do trabalho assalariado tem, de fato, como pressuposto, que as formas de existência externas ao

mercado de trabalho, sejam organizadas e sancionadas pelo Estado”, e a justificativa de que o Estado deva promover tais políticas reside no fato de que outras organizações como a família, igreja, etc., que na fase pré-industrial e no início da industrialização assumiam as funções assistenciais, perderam a sua capacidade de fazê-lo de maneira eficiente no período industrial, tendo que ser substituídas “por regulamentações políticas formalizadas” (OFFE, 1984, p. 18). Além disso, e como fundamento mais relevante, “somente a estatização daqueles subsistemas periféricos permite controlar as condições de vida e de subsistências situadas fora do mercado, e que com isso são dispensadas [...] da pressão da venda no mercado de trabalho”. (OFFE, 1984, p. 18).

O ponto-chave desse argumento consiste no fato de que não somente por causa dos pré-requisitos da reprodução “material” mas também, e na mesma medida, para assegurar o controle sobre o trabalhador assalariado, é necessário definir, através de uma regulamentação política, quem pode e quem não pode tornar-se trabalhador assalariado. De outra forma, seria difícil explicar por que a introdução de um sistema escolar universal (ou seja, a *substituição* de formas de socialização e formação internas à família) vieram acompanhadas da introdução da *obrigatoriedade* escolar geral, temporalmente definida, ou seja a organização obrigatória de certas etapas da vida fora do mercado de trabalho. (OFFE, 1984, p. 18).

Como bem colocado por Azevedo, o pensamento de Offe (1984) trata as políticas sociais “não apenas como um requisito para a reprodução das condições materiais de produção, mas também como um elemento fundamental da própria sociabilidade capitalista” (AZEVEDO, 1997, p. 49).

Sob essa perspectiva, as políticas públicas, em especial as sociais como o são as educacionais, são adotadas como “estratégias para regular e manter a possibilidade e continuidade do trabalho assalariado”, ou seja, “a atuação do Estado na oferta da educação básica obrigatória e gratuita”, por exemplo, “ não deixa impurezas nos filtros de seletividade a que se submete o direcionamento de sua ação” (AZEVEDO, 1997, p. 50).

Nos termos estabelecidos por Offe (1984), as políticas sociais não são simplesmente conquistas dos trabalhadores para lhes garantir proteção, no sentido de direitos constitucionalmente garantidos, e às quais o Estado está obrigado a promover, mas forma de controle e regulação da força de trabalho para a sustentação da própria ordem capitalista.

Tratando da essência das políticas sociais, Vieira, em consonância com o disposto por Offe (1984), dispõe que tais políticas têm sido

ligadas ao funcionamento do mercado, à capacidade de compensar falhas deste, à ação e aos projetos dos governos, aos problemas sociais, à reprodução das relações sociais, à transformação dos trabalhadores não assalariados em trabalhadores assalariados, ao abrandamento dos conflitos de classe etc. (VIEIRA, 2009, p. 13).

No entanto, Offe (1984) constrói sua argumentação com base na realidade de países de capitalismo avançado e, como adverte Azevedo (1997, p. 55), no caso brasileiro “historicamente não se construiu a esfera pública da regulação, dada a inserção subordinada do país no espaço capitalista internacional”. Citando Oliveira (1990), Azevedo conclui que:

Oliveira aponta, no entanto, outros fatores que atuaram fortemente para que aqui fosse erigido o “Estado do mal-estar social”, em correspondência ao processo de “regulação truncada” (OLIVEIRA, 1990, 1988a e 1988b). Entre estes fatores sobressai-se o sistema de dominação forjado desde os tempos do Brasil Colônia, caracterizado pela marca autoritária, sempre presente nas relações sociais e, por conseguinte, no modo como se articulam os distintos interesses dos grupos de classes sociais. [...]. (AZEVEDO, 1997, p. 55).

Diante do colocado por Offe (1984) e Azevedo (1997), correlacionando seus apontamentos com a análise feita sobre as políticas públicas a partir da noção de Estado ampliado de Gramsci, tem-se que, se de um lado pode-se inferir que as políticas afirmativas educacionais são fruto da luta dos grupos que sofreram exclusão histórica, como os negros, a sua adoção por parte do Estado em sentido estrito não ocorreu simplesmente em face de uma hegemonia inegável da ideologia propalada pelo Movimento Negro no sentido de fazer valer seus direitos, por exemplo, mas em certa medida, enquanto uma política social, foram adotadas como forma de suplantar as deficiências do sistema capitalista e abrandar a luta de classes, mesmo que a questão racial esteja além de tal luta.

Com base na visão da formação de uma política pública desenvolvida, em especial, por Muller (1985) e Jobert (1989), Azevedo destaca que:

Desta maneira, ao se considerar esta sugestão analítica, deve-se ter presente que o processo pelo qual se define e se implementa uma política não se descarta do universo simbólico e cultural próprio da sociedade em que tem curso, articulando-se, também, às características do seu sistema de dominação e, portanto, ao modo como se processa a articulação dos interesses sociais neste contexto. (AZEVEDO, 1997, p. 67).

De toda forma, ainda que não se possa descuidar do papel desempenhado pelo Estado, ao implementar políticas sociais, no que concerne à sustentação da ordem capitalista, as políticas públicas, em especial as sociais, atuam de maneira relevante no delineamento da

democracia no Brasil, uma vez que se constituem “ como um dos canais de negociação e redefinição dos rumos da sociabilidade brasileira” (FILICE, 2011, p. 57). Isto se dá em face de tais políticas, em grande medida, surgirem do embate entre grupos sociais no seio da sociedade civil, onde determinado grupo, sendo exitoso na pressão organizada que empreendeu, consegue que o Estado adote a política pública por ele demandada, ainda que o Estado, ao adotá-las, não o faça simplesmente como forma de validar os direitos desse grupo, mas para superar as contradições da ordem capitalista e perpetuar o controle da força de trabalho.

Como apontado por Höfling, as políticas sociais se situam em tipo particular de Estado:

E políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais (HÖFLING, 2001, p. 31).

Nesse sentido, as ações afirmativas educacionais, enquanto políticas públicas sociais, se desenvolvem e têm seu lugar em uma ordem capitalista, portanto, garantem igualdade dentro da meritocracia, ou seja, dentro de um sistema que preza pela seleção dos beneficiários da educação superior, e nesse sentido, a ação afirmativa para ingresso no ensino superior pretende oferecer condições de competição isonômicas para aqueles que se encontram em uma situação de desvantagem, mas sem dispensar a característica meritocrática do processo seletivo. Não se trata, portanto, de medida que coloca todas as pessoas que estão em situação de desvantagem em uma situação de igualdade, mas apenas algumas pessoas que se encontram em situação de desvantagem.

Logo, para que ela produza o maior efeito inclusivo possível, é preciso que ela abarque o maior número absoluto de pessoas em situação de exclusão. Sendo assim, a sua formulação deve ser feita com o cuidado de beneficiar somente os grupos excluídos e não beneficiar aqueles que não se encontram em desvantagem, sob pena de se diminuir a quantidade de pessoas que realmente precisam delas para serem incluídas na educação superior por meio de um mecanismo de reserva de vagas.

2.5 Ações afirmativas e a luta por reconhecimento: a perspectiva de Axel Honneth e Nancy Fraser e a Lei nº 12.711/2012

A partir do entendimento adotado de que as políticas públicas são ações formuladas para solucionar um conflito de interesse público, independentemente de seu agente prolator, e de que as ações afirmativas, por sua vez, são políticas públicas, torna-se imprescindível determinar quais são os conflitos que tais políticas afirmativas pretendem solucionar.

Para tanto, serão usados os aportes teóricos dos filósofos Fraser e Honneth (2003), uma vez que ambos participam de um debate importante, que questiona se políticas de redistribuição de riquezas seriam suficientes para aplacar todo tipo de exclusão social ou se para determinados grupos seriam necessárias políticas de reconhecimento, tais como para minorias como as mulheres, os negros, os homossexuais, entre outros, ainda que associadas às políticas redistributivas, como defende Fraser (2003a, 2003b).

Segundo Honneth (2009), é a partir dos conflitos sociais que a sociedade se modifica (ARAÚJO NETO, 2013, p. 58). Portanto, estudar como tais conflitos surgem e quais as respostas para solucioná-los é de suma importância para a consolidação de uma democracia. No caso das ações afirmativas, travestidas de cotas educacionais para o ingresso no ensino superior público, tem-se uma política pública implantada como resultado de longa luta do Movimento Negro em face exclusão do ensino superior dos negros, por força do preconceito.

Sendo assim, a ação afirmativa, seja para empregos e concursos públicos, seja para ingresso no ensino superior, entre outras, é uma resposta a um conflito social de um segmento vulnerável socialmente e excluído, buscando eliminar os efeitos do não reconhecimento de seus direitos, de sua identidade, de sua estima social, de seu mérito, entre outros.

Vale ressaltar, ainda, que embora existam outros autores³⁰ que tratem do tema “reconhecimento”, optou-se por utilizar o debate entre Fraser e Honneth (2003) como aporte teórico, não apenas em face da consistência de seus argumentos e pelo posicionamento

³⁰ Entre os outros autores que tratam do tema reconhecimento, merece destaque Charles Taylor (1994), que muito discutiu sobre multiculturalismo. Sua teoria caminha, em certa monta, no mesmo sentido da de Honneth. Segundo Taylor, o reconhecimento deve ser percebido “como tema central da política moderna” (MATTOS, 2006, p. 125). Taylor defende a tese de que “nossa identidade é moldada, em grande parte, pelo reconhecimento ou pela ausência dele”, de tal maneira que o não-reconhecimento pode causar distorções e opressão àqueles que sofrem com isso (TAYLOR, 1994, p. 57). Charles Taylor afirma que tanto o feminismo quanto as relações raciais e as discussões sobre o multiculturalismo, se fundamentam na “premissa de que a recusa do reconhecimento pode ser uma forma de opressão”, tendo em vista que, “a noção de identidade e de autenticidade produziu uma nova dimensão na política de reconhecimento igualitário, que agora funciona com algo parecido a um conceito próprio de autenticidade, pelo menos no que respeita à denúncia de distorções provocadas pelos outros” (TAYLOR, 1994, p. 57).

oposto de ambos, em alguns momentos, mas em razão da discussão estabelecida entre os dois ter permitido avanços no pensamento de cada um deles, como é possível perceber na obra em coautoria de Fraser e Honneth (2003), denominada *Redistribution or Recognition? A political-philosophical exchange*, sem tradução para a língua portuguesa.

Sintetizando o pensamento dos dois autores, tem-se que, segundo Fraser, é possível combinar políticas de reconhecimento e de redistribuição, tendo em vista que em muitos casos os grupos sociais acabam sendo atingidos por problemas de discriminação e de distribuição de riquezas, simultaneamente (FRASER, 2010, p. 178). Honneth (2009) por sua vez, entende que o reconhecimento é algo muito mais amplo do que simplesmente o reconhecimento cultural, como reduz Fraser, remetendo às “expectativas morais de comportamento sustentadas pelos sujeitos frente a seus parceiros de interação” (BRESSIANI, 2011, p. 334). Segundo Honneth (2009), os sujeitos formam expectativas morais em três esferas de reconhecimento: amor, respeito e solidariedade (estima). Caso um desses segmentos seja violado, podem surgir sentimentos de injustiça e desrespeito, que geram luta por reconhecimento. Logo, independente do que reivindicam, as lutas sociais são lutas por reconhecimento, sendo assim, lutas por redistribuição também são lutas por reconhecimento (BRESSIANI, 2011, p. 334-335).

A partir da contextualização feita sobre o pensamento dos dois autores e do ponto de maior divergência entre eles, em primeiro lugar será compilado o pensamento de Honneth, para em seguida se apresentar a formulação de Fraser. No caso dos dois autores, a presente pesquisa se concentrará apenas nos aspectos pertinentes à análise das ações afirmativas educacionais, uma vez que suas formulações são muito mais complexas e vastas do que os objetivos do estudo que ora se desenvolve.

Neste sentido, Honneth³¹ afirma que a sua tese estabelece uma ligação entre causas sociais do sentimento de injustiça e os objetivos normativos³² de movimentos emancipatórios, sendo que a alegada injustiça, mesmo que ligada a questões de distribuição, devam ser entendidas como desrespeito injustificado nas relações de reconhecimento (HONNETH, 2003b, p. 112). Portanto, a teoria da luta por reconhecimento de Honneth (2003a, 2003b) pretende identificar o que causa as “patologias sociais” e como os movimentos sociais reagem a elas.

³¹ Honneth se filia à denominada Escola de Frankfurt e à sua vertente intelectual chamada de “Teoria Crítica”.

³² Honneth pretende “construir uma teoria crítica que se fundamente também numa espécie de base normativa. Tal normatividade se caracteriza em fornecer um padrão para identificar patologias sociais e avaliar os movimentos sociais, seja nos aspectos emancipatórios e/ou reacionários” (ARAÚJO NETO, 2013, p. 54).

A teoria de reconhecimento de Honneth “se funda nos estudos da formação da identidade, realizados por George Herbert Mead (1863-1931), e nas premissas universais de reconhecimento social de Georg W. Friedrich Hegel (1770-1831)” (FUHRMANN, 2013, p. 178).

Em uma investigação empírica qualitativa, onde se tinha como objetivo relacionar a teoria do reconhecimento de Honneth (2003a, 2003b) com as “origens do fenômeno da realização infanto-juvenil, no meio urbano”, a pesquisadora Fuhrmann (2013, p. 170) resume muito bem as bases teóricas de onde partiu Honneth (2003a, 2003b) para desenvolver sua teoria. Em suas palavras:

Segundo Honneth, o desenvolvimento teórico da noção de Reconhecimento ficou no nível do idealismo em Hegel, enquanto a contribuição de Mead possibilitou a compreensão empírica da questão do Reconhecimento intersubjetivo dos indivíduos. Portanto, para compor sua teoria, Honneth se vale (1) da noção hegeliana original, que entende a luta por reconhecimento intersubjetivo como a origem dos conflitos sociais e (2) a afirmação de Mead de que a identidade dos sujeitos está vinculada à experiência do reconhecimento intersubjetivo. No entanto, diz Honneth, nem Hegel, nem Mead foram capazes de explicar as formas de desrespeito que tornam a experiência do não reconhecimento o motor dos conflitos sociais (FUHRMANN, 2013, p. 178).

Para Honneth, no centro da teoria do reconhecimento e de todas as experiências de injustiça, está um fenômeno de humilhação e desrespeito. Neste sentido, contrariamente ao elaborado por Fraser, uma virada na teoria do reconhecimento só é possível entendendo que mesmo as desigualdades materiais que, segundo ele, são a maior preocupação de Fraser, devem ser interpretadas como reivindicações por reconhecimento (HONNETH, 2003b, p. 134).

Honneth toma os estudos feitos por Thompson (1980) e Barrington sobre as lutas de classe na Inglaterra do século XIX. Esses autores chegaram à conclusão de que o conteúdo das lutas do século XIX não era essencialmente por distribuição de renda, mas sim pelo reconhecimento de que expectativas intersubjetivas não foram consideradas ou cumpridas. Sendo assim, todas as lutas por distribuição representam uma luta por reconhecimento de acordos firmados intersubjetivamente e que possuem validade normativa. É o não-reconhecimento que está na base dos sentimentos de sofrimento, humilhação e privação. (MATTOS, 2006, p. 155).

Honneth pretende demonstrar que a dependência humana no reconhecimento intersubjetivo é sempre formada por uma maneira particular onde a mútua concessão de reconhecimento é institucionalizada na sociedade (HONNETH, 2003b, p. 139). Sendo assim,

o reconhecimento possui três formas ou dimensões: amor, direito e solidariedade/estima, que em escritos posteriores ele denominou rendimento ou desempenho (HONNETH, 2003b, p. 138; 2009, p. 157).³³

Na dimensão afetiva, Honneth usa o termo amor na sua acepção mais neutra possível, explicando que “por relações amorosas devam ser entendidas aqui todas as ligações emotivas fortes entre poucas pessoas, segundo o padrão de relações eróticas entre dois parceiros, amizade e de relações entre pais/filhos” (HONNETH, 2009, p. 159).

Desta forma, Honneth inicia sua proposição com base nos trabalhos do psicanalista inglês Donald Winnicott (HONNETH, 2009, p. 164), analisando as relações entre mãe e filho, que passam por uma transformação: inicialmente existe uma total dependência, passando para uma dependência relativa (ARAÚJO NETO, 2003, p. 56). Para o autor, “o amor somente surge quando a criança reconhece o outro como uma pessoa independente”, de tal forma que o amor torna-se o “fundamento da autoconfiança, pois permite aos indivíduos conservarem a identidade e desenvolverem uma autoconfiança, indispensável para a sua autorrealização”, sendo ele a forma mais básica de reconhecimento (SALVADORI, 2011, p. 190).

É justamente a partir da relação de diferenciação e busca por autonomia que ocorre entre pais e filhos, que o sujeito ganha autoconfiança, sendo esta necessária para, ao final, se sentir reconhecido. Falando da transformação que a relação entre pais e filhos sofre, saindo da completa fusão para uma dependência relativa, que Araújo Neto assim resume a dimensão do amor em Honneth:

Nessa dinâmica conflitiva, um aprende com o outro a se diferenciarem e verem-se como autônomos: ainda que dependentes, eles podem sobreviver sozinhos. Disso advém a possibilidade de autoconfiança. Para Honneth, em cada relação amorosa se atualiza o jogo dependência/autonomia oriundo dessa fusão originária, dele dependendo a confiança básica do sujeito em si mesmo e no mundo (ARAÚJO NETO, 2003, p. 56).

Portanto, para se ter reconhecimento é preciso ter autonomia, ou seja, ser capaz de confiar em si próprio e no mundo que o cerca. De tal maneira, a violação da autonomia de sujeitos que compõem um determinado grupo pode gerar um conflito social entendido como uma “luta por reconhecimento”.

³³ Em sua obra “Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais”, Honneth apresenta as três esferas do reconhecimento como sendo amor, direito e solidariedade (HONNETH, 2009, p. 155), mas na revisão de seu pensamento na obra em coautoria com Fraser (FRASER; HONNETH 2003, p. 138) no lugar de solidariedade ele usa a expressão *achievement*, referindo-se ao êxito ou rendimento (ROSENFELD; SAAVEDRA, 2013, p. 22).

Outra dimensão do reconhecimento, e que precisa estar sadia, ou seja, não ser violada, é a dimensão do direito. Segundo Honneth, esta dimensão é de extrema importância uma vez que compõe o centro das bases morais do capitalismo. Em seu entendimento, no feudalismo e nas sociedades pré-modernas, a esfera jurídica de reconhecimento, bem como a proteção de certos direitos aos indivíduos, estava diretamente ligada à ideia de estima social, ou seja, o reconhecimento de certos direitos aos sujeitos ocorria em razão da honra e de uma ordem de prestígio. Com a ascensão do capitalismo burguês, o reconhecimento de relações jurídicas se desenvolveu sob a pressão da expansão das relações mercantis e do surgimento de formas de pensar não tradicionais, o que resultou em sua desvinculação dos valores hierárquicos, tendo como consequência que todos passaram a desfrutar da igualdade legal, ou seja, todos os indivíduos passaram, ainda que teoricamente, a fruir dos mesmos direitos de todos os membros da sociedade sem, no entanto, perder-se a noção de hierarquia social, agora fundada em novas bases (HONNETH, 2003b, p. 140).

Tais novas bases de *status* social fundou-se na associação da igualdade jurídica à ideia de êxito individual (mérito), ou seja, a estima individual legitimamente merecida e concedida pela sociedade não era mais decidida com base na honra, mas nos resultados individuais dentro da estrutura industrial da divisão organizada do trabalho. Em resumo, todos os membros da sociedade passaram a ter igual direito de respeito a sua dignidade e autonomia, enquanto sujeito de direitos, e de outra parte, cada um desfrutaria da estima social de acordo com os seus resultados, enquanto um cidadão produtivo (HONNETH, 2003b, p. 141).

Derivada da esfera jurídica, a reformulada terceira dimensão de reconhecimento, agora denominada desempenho ou rendimento (HONNETH, 2003b, p. 141)³⁴, e que substitui a solidariedade ou estima em seus escritos iniciais, se relaciona com a ideia de que “neste nível de integração social, encontram-se os valores objetivos que funcionam como um sistema de referência para a avaliação moral das propriedades pessoais dos seres humanos e cuja totalidade constitui a autocompreensão cultural de uma sociedade” (ROSENFELD; SAAVEDRA, 2013, p. 22). Aqui, o reconhecimento se refere a uma avaliação social dos valores e que é determinada pelo sistema moral dado pela autocompreensão social, de modo

³⁴ Honneth explica a terceira esfera de reconhecimento recentemente anexada e que ele denominou *achievement principle*, (em livre tradução, princípio do desempenho) nada mais é do que uma especificação da estima social. Tal princípio foi recentemente desenvolvido na história das sociedades capitalistas, pela referência ao reconhecimento jurídico. Segundo ele, no *Welfare State* é garantido aos sujeitos um mínimo de *status* social e um direito aos recursos materiais, independentemente do princípio meritocrático de reconhecimento, ao transformar essas demandas em direitos sociais. O *achievement principle* garante uma justa distribuição dos recursos, que será medida desde o início por meio de um padrão avaliativo, cuja maior referência seria o investimento em uma preparação intelectual para uma atividade específica (HONNETH, 2009, p. 147).

que o reconhecimento estaria vinculado a uma vida em comunidade, onde a “capacidade e o desempenho dos integrantes da comunidade somente poderiam ser avaliados intersubjetivamente” (ROSENFELD; SAAVEDRA, 2013, p. 22).

Para Honneth, as três formas distintas de relação social referidas, e nas quais os membros da sociedade podem contar em diferentes maneiras e de acordo com diferentes princípios, garantem o reconhecimento recíproco. Assim, os sujeitos em uma sociedade capitalistas aprenderam a referir a si mesmos em três diferentes atitudes: as relações íntimas são marcadas pelas práticas de mútuo afeto e consideração, o que lhes permite se compreender como indivíduos que possuem necessidades próprias, portanto, possuem autonomia; na esfera do direito, a garantia de direitos universais, conferidos a todos indistintamente, conferem a eles além da autonomia, o autorrespeito; e, finalmente, em face de uma malha social mais flexível, onde existe a preponderância do princípio do desempenho, com uma competição pelo *status* profissional, os indivíduos se reconhecem como sujeitos de habilidades e talentos que são valiosos para a sociedade, ou seja, cria-se um padrão para a hierarquia social, de onde o indivíduo desenvolve a autoestima. Nesta dimensão, é preciso que sejam reconhecidas as contribuições sociais dos sujeitos (HONNETH, 2003b, p. 139-143).

Em suma, para que exista reconhecimento, é preciso que as três esferas (amor, direito e estima/rendimento) sejam respeitadas. Nas palavras de Honneth:

De acordo com isso, são as três formas de reconhecimento do amor, do direito e da estima que criam primeiramente, tomadas em conjunto, as condições sociais sob as quais os sujeitos humanos podem chegar a uma atitude positiva para com eles mesmos; pois só graças à aquisição cumulativa de autoconfiança, autorrespeito e autoestima, como garantem sucessivamente a experiência das três formas de reconhecimento, uma pessoa é capaz de se conceber de modo irrestrito como um ser autônomo e individuado e de se identificar com seus objetivos e desejos (HONNETH, 2009, p. 266).

Logo, percebe-se que a noção de reconhecimento de Honneth é mais ampla do que aquela que o liga somente a questões identitárias estritamente consideradas. Sua noção abarca o respeito a várias esferas do relacionamento social. Por este motivo, para ele todos os conflitos sociais são lutas por reconhecimento, tendo em vista que seja o não reconhecimento da identidade, seja a necessidade de distribuição material, ou qualquer outra demanda, todos irão surgir em face da ofensa à autonomia, ao autorrespeito e à autoestima dos sujeitos, enquanto participantes de uma relação de reconhecimento intersubjetivo.

A luta por reconhecimento, para Honneth (2003 apud SALVADORI, 2011, p. 191), surge a partir da “ruptura dessas autorrelações de respeito”. Em suma, sintetizando o que Honneth elenca como ofensas ao reconhecimento, e que geram os conflitos sociais, tem-se que:

Portanto, quando não há um reconhecimento ou quando esse é falso, ocorre uma luta em que os indivíduos não reconhecidos almejam relações intersubjetivas do reconhecimento. Toda luta por reconhecimento inicia por meio da experiência de desrespeito. O desrespeito ao amor são os **maus-tratos e a violação, que ameaçam a integridade física e psíquica**; o desrespeito ao direito são a **privação de direitos e exclusão**, pois isso atinge a integridade social do indivíduo como membro de uma comunidade político-jurídica; o desrespeito à solidariedade são as degradações e as ofensas, que afetam os **sentimentos de honra e dignidade do indivíduo como membro de uma comunidade de valores** (SALVADORI, 2001, p. 191, grifo nosso).

Em um esforço para identificar em qual dimensão do reconhecimento estaria localizada para Honneth (2003a, 2003b) o que é denominado por Fraser (2006, p. 233) como “luta por redistribuição”, tem-se que no capitalismo tais conflitos ocorrem por ofensa ao princípio do desempenho, ou seja, desrespeito à sua contribuição social, lutando para que essa seja reconhecida socialmente (estima), por meio de uma redistribuição de recursos materiais dos quais são alijados. Desta forma, quando os conflitos em torno da redistribuição ainda não tomaram a forma de direitos sociais, eles se tornam conflitos sobre a legitimidade da aplicação do princípio do desempenho (HONNETH, 2003b, p. 154). Quando já formalizados como direitos sociais, na verdade a ofensa também ocorreria na esfera jurídica, uma vez que haveria o desrespeito a um direito positivado.

Vale ressaltar, no entanto, que ainda que seja possível localizar conflitos por redistribuição de recursos materiais dentro da teoria de Honneth, não significa que eles deixem de ser luta por reconhecimento. Ainda que o objeto seja um recurso material, o que dá origem ao conflito é a falta de reconhecimento ou de um direito, gerando uma ofensa ao autorrespeito, ou uma ofensa ao princípio do desempenho e estima, ofendendo a autoestima dos indivíduos. Como bem coloca Fuhrmann (2013, p. 199) “a deflagração dos conflitos sociais se dá a partir das experiências humanas de menosprezo, humilhação e discriminação e não meramente por questões econômicas”. Acrescenta, ainda, que as demandas atuais resultantes dos conflitos sociais visam encontrar “um meio social de valoração pessoal” (FUHRMANN, 2013, p. 199).

Fica claro que a acepção de injustiça para Honneth se liga ao desrespeito a aspectos da personalidade, de tal forma que, “a igualdade entre sujeitos é perpassada pela formação

identitária pessoal que é dependente das relações de reconhecimento mútuo, num círculo contínuo entre individual e social” (ROSENFELD; SAAVEDRA, 2013, p. 33). A violação desse reconhecimento gera as patologias sociais, e de certa forma são oriundas dos paradoxos do capitalismo, que Rosenfield e Saavedra assim prelecionam, com base em Honneth:

O tema das patologias do social remete à noção de uma sociedade “normal”, como sendo aquela que garante aos seus membros a realização de si (individual), que asseguraria aos sujeitos uma “boa vida” ou vida bem sucedida, definida segundo um julgamento normativo. As patologias sociais são deficiências sociais que resultam em atentados às condições sociais de autorrealização individual. Já os paradoxos do capitalismo remetem à tese de que o “novo” capitalismo conseguiu mobilizar novos recursos motivacionais, a partir da herança do Estado Social do pós-guerra e do modelo taylorista e fordista de trabalho. Essas heranças significaram um notável progresso moral para a humanidade, em termos de atributos desejáveis ou obrigatórios das relações entre os sujeitos. No entanto, essas aquisições institucionalizadas (normas e valores) são instrumentalizadas pelo capitalismo flexível, no sentido de que este tem sucesso em “guardá-las”, ao mesmo tempo em que logra erodir seu caráter emancipador. São as seguintes as aquisições institucionalizadas: a) o individualismo como representação dominante de si; b) a ideia de igualdade universal como forma de regulação jurídica; c) a ideia de *performance* (Leistung) como princípio de atribuição de status ou de posição social; d) a ideia de amor romântico como avanço emocional dos elementos institucionalizados da vida cotidiana (Cf. Honneth, 2006, p.277). O paradoxo, emblemático do capitalismo atual, dá-se na combinação das esferas do progresso moral com a sujeição que engendra o seu contrário (Honneth, 2006): 1) o individualismo, entendido como autonomia e autenticidade, reverte-se em implicação pessoal não somente como fonte de realização de si e enobrecimento humano, mas como norma a ser seguida, o que significa tornar-se refém da lógica instrumental; 2) a extensão de direitos e formas de participação, entendida como maior autonomia individual, reverte em maior responsabilização de si e enfraquecimento das responsabilidades sociais, inclusive do Estado, de maneira a se tornarem de gerência e responsabilidade única dos sujeitos; 3) a noção de *performance* como contribuição, como capacidade de participar de maneira igualitária na construção do todo social, reverte em uma simbiose da base objetiva e de base subjetiva das relações, embaralhando duas fronteiras. O chamado paradoxo do capitalismo reside no fato de essa contradição não ser percebida como atrelada ao capitalismo, pois os sujeitos “tornaram-se” responsáveis por seus destinos e empresários de si mesmos e, assim, aparentemente autônomos em relação às imposições do sistema (ROSENFELD; SAAVEDRA, 2013, p. 34).

As resistências mais contundentes à teoria do reconhecimento de Honneth são apontadas por Fraser (2006). Segundo a autora, a luta por reconhecimento tem se tornado o tema central dos conflitos políticos do século XX, sendo que demandas por reconhecimento da diferença são a pedra de toque de grupos mobilizados tais como aqueles que levantam a bandeira da raça, do gênero e sexualistas (FRASER, 2006, p. 231). A autora denomina de

conflitos “pós-socialistas” estas demandas que colocam a questão da redistribuição socioeconômica em segundo plano, ganhando preponderância o reconhecimento cultural (FRASER, 2006, p. 231).³⁵

A tese de Fraser reside na constatação de que, o ideal seria construir uma teoria crítica de reconhecimento “que identifique e assuma a defesa somente daquelas versões da política cultural da diferença que possam ser combinadas coerentemente com a política social da igualdade”, tendo em vista que, para ela a justiça hoje exige tanto redistribuição quanto reconhecimento (FRASER, 2006, p. 231).

Para desenvolver sua concepção de justiça, Fraser faz primeiro uma diferenciação entre injustiça econômica e injustiça cultural ou simbólica. Como situações de injustiça econômica, aponta como exemplos aqueles que “se radicam na estrutura econômico-política da sociedade”, tais como a “exploração (ser expropriado do fruto do próprio trabalho em benefício de outros), a marginalização econômica (ser obrigado a um trabalho indesejável e mal pago como também não ter acesso a trabalho remunerado) e privação (não ter acesso a um padrão de vida adequado)” (FRASER, 2006, p. 232). Como injustiças simbólicas ou culturais, ela aponta:

A dominação cultural (ser submetido a padrões de interpretação e comunicação associados a outra cultura, alheios e/ou hostis à sua própria); o ocultamento (tornar-se invisível por efeito das práticas comunicativas, interpretativas e representacionais autorizadas pela própria cultura); e o desrespeito (ser difamado ou desqualificado rotineiramente nas representações culturais públicas estereotipadas e/ou nas interações da vida cotidiana). (FRASER, 2006, p. 232).

Assim, para resolver as injustiças econômicas, usa-se “alguma espécie de reestruturação político-econômica”, como a redistribuição de renda, reorganização da divisão do trabalho, controles democráticos do investimento ou as transformação de outras estruturas econômicas básicas”, sendo que para injustiças culturais, aponta como remédios o “reconhecimento e a valoração positiva da diversidade cultural” e , ainda, de forma mais radical, remédios que envolvam uma “transformação abrangente dos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação, de modo a transforma o sentido do eu e de todas as pessoas” (FRASER, 2006, p. 232).

³⁵ Essa sucessão histórica que Fraser faz, afirmando que as lutas por redistribuição foram substituídas pelas lutas por reconhecimento cultural são severamente criticadas por Honneth, uma vez que, segundo ele, sempre existiu luta por reconhecimento, sendo as lutas por redistribuição também lutas por reconhecimento, como já visto acima (HONNETH, 2003b, p. 111-128).

Contudo, Fraser advoga que existem situações que demandam tanto reconhecimento, quanto redistribuição, uma vez que as violações ocorrem tanto na esfera da negação da identidade dos sujeitos, quanto na distribuição equitativa de recursos materiais. Seriam elas coletividades bivalentes, que podem sofrer injustiças ligadas tanto à economia política quanto à cultura, sem que uma derive da outra, mas sendo autônomas. Cita como exemplo de coletividades ambivalentes o gênero e a raça (FRASER, 2006, p. 233).

O primeiro problema que precisa ser equacionado para que seja possível conciliar uma política de reconhecimento com a de redistribuição, reside na análise dos fundamentos de ambas. Para defender a tese de uma justiça bidimensional, ela tem que conciliar a noção de igualdade com a de diferença. Teoricamente, aqueles que defendem as políticas de distribuição - estratégias típicas de Estados liberais no intuito de aplacar as desigualdades sociais e econômicas por eles perpetradas - se baseiam na igualdade universal, ou seja, que todos são iguais e, portanto, devem gozar das mesmas oportunidades. Em oposição à ideia geral de igualdade universal, os que defendem políticas identitárias, destacam a necessidade de se respeitar a diferença e a singularidade de cada grupo (FRASER, 2006, p. 233).

Tais fundamentos parecem, à primeira vista, inconciliáveis, o que causaria um obstáculo para a aplicação simultânea, para o mesmo grupo, de políticas redistributivas e de reconhecimento. No entanto, Fraser, usando exemplos como a luta feminista e as étnico-raciais, destaca que, por força de suas identidades, as mulheres e os negros, por exemplo, se vêm aliados de vários direitos, tais como emprego, salários compatíveis com as funções e a educação.

Assim, de um lado, partindo do princípio de que todos são iguais, não seriam admissíveis atitudes institucionalizadas que criassem obstáculos a tais segmentos de fruir seus direitos, baseados na diferença, tais como a racialização da economia, no sentido de criar uma “divisão racial do trabalho” (FRASER, 2006, p. 235). Por outro lado, em razão de suas peculiaridades, tais grupos bivalentes necessitam de políticas de reconhecimento que destaquem suas diferenças, para conceder-lhes situações de vantagens para concorrerem em igualdade de armas. No caso das questões raciais, o eurocentrismo, que propicia a “construção autorizada de normas que privilegiam os traços associados com o “ser branco”, gera o racismo cultural, ou seja, a “desqualificação generalizada às coisas codificadas como ‘negras’, ‘pardas’, ‘amarelas’”, que incluem “representações estereotipadas e humilhantes na mídia, como criminosos, brutais, primitivos, estúpidos etc; violência, assédio e difamação em todas as esferas da vida cotidiana”, que faz com que as pessoas negras, por exemplo, pareçam inferiores, mantendo-as em situação de desvantagem, mesmo quando não há intenção de

discriminar, gerando a exclusão das esferas de decisão e das esferas públicas (FRASER, 2006, p. 235-236).

Para tais casos, não seria suficiente a utilização de uma política de redistribuição ou de uma política de reconhecimento, mas a conciliação das duas. Para empreender a conciliação entre redistribuição e reconhecimento, Fraser concebe o que denomina uma concepção ampla de justiça. Afirmar que o reconhecimento e a redistribuição são dimensões necessárias para a realização da justiça, pois permitiriam a participação paritária dos sujeitos, então excluídos, na sociedade. Assim, atrela à ideia de justiça a de se fornecer aos sujeitos condições de interagirem um com os outros como parceiros (FRASER, 2007, p. 118).

Ela entende que, o que necessita de reconhecimento não é a identidade específica do grupo, mas a “condição de membros do grupo como parceiros integrais na interação social”, ou seja, o não-reconhecimento não significa a “deformação da identidade do grupo”, mas a subordinação social, melhor dizendo, a impossibilidade de “participar como um igual na vida social” (FRASER, 2007, p. 107). Segundo Fraser o reconhecimento é uma questão de *status*, “que significa examinar os padrões institucionalizados de valoração cultural em função de seus efeitos sobre a posição relativa dos atores sociais” (FRASER, 2007, p. 108). Segundo a mesma autora, o não reconhecimento surge quando “as instituições estruturam a interação de acordo com normas culturais que impedem a paridade de participação” (FRASER, 2007, p. 108). Desta forma, para ela as políticas de reconhecimento visam não valorizar a identidade, mas “superar a subordinação, as reivindicações no modelo de *status* procuram tornar o sujeito subordinado em um parceiro integral na vida social” e o fazem “desinstitucionalizando padrões de valoração cultural que impedem a paridade de participação” e os substituindo por “padrões que o promovam” (FRASER, 2007, p. 109). Em suma:

Tratar o reconhecimento como uma questão de justiça tem também uma segunda vantagem. Concebendo o não reconhecimento como subordinação de *status*, ele localiza o equívoco nas relações sociais, e não na psicologia individual e interpessoal. Ser falsamente reconhecido, nessa perspectiva, não é apenas ser desmerecido ou desvalorizado nas atitudes conscientes ou crenças dos outros. Significa, ao invés, ter negada a condição de parceiro integral na interação social e ser impedido de participar como um par na vida social, como consequência de padrões institucionalizados de valoração cultural que estabelecem alguém como desmerecedor de respeito e estima. Quando tais padrões de desrespeito e desestima são institucionalizados, eles impedem a paridade de participação, assim como certamente também o fazem as desigualdades distributivas (FRASER, 2007, p. 113).

Assim, os grupos que têm negado a sua participação em razão de institucionalização de normas culturais que estabelecem algumas “categorias de atores sociais como normativos e outros como deficientes ou inferiores”, tais como “heterossexual é normal, *gay* é perverso; famílias chefiadas por homens são corretas, famílias chefiadas por mulheres não o são; brancos obedecem às leis, negros são perigosos” (FRASER, 2007, p. 108) necessitam de uma política de reconhecimento que rechace tais valores culturais, não para valorizar a sua identidade enquanto *gay*, mulher ou negro, mas para serem considerados paritariamente na sua participação social.

Fraser (2007), ao justificar a adoção de uma política de reconhecimento, o faz com base na necessidade de conferir paridade aos sujeitos, removendo, para tanto, os arranjos institucionais culturais que os coloquem em uma situação de inferioridade.

Sendo assim, a noção de justiça de Fraser possui duas dimensões que não se confundem: o reconhecimento e a distribuição, sendo que uma não deriva da outra, são independentes e coexistentes (FRASER, 2007, p. 118). Para realizar a justiça, portanto, é necessário que sejam feitos “arranjos sociais” que propiciem a participação paritária, mas para isso, existem duas condições que precisam ser atendidas: a condição objetiva e a condição subjetiva (FRASER, 2007, p. 118-119).

A condição objetiva diz respeito às questões distributivas, ou seja, os bens materiais devem ser distribuídos de tal forma que confira aos sujeitos independência e voz, excluindo “formas e níveis de desigualdade material e a dependência econômica que impedem a paridade de participação” (FRASER, 2007, p. 119). Para garantir a realização da condição objetiva, Fraser sugere que devam ser removidos os arranjos institucionais que geram a “privação, a exploração e as grandes disparidades de riqueza, renda e tempo livre, negando, assim, a algumas pessoas os meios e as oportunidades de interagir com outros como parceiros” (FRASER, 2007, p. 119),

A condição subjetiva, por sua vez está ligada a questões de reconhecimento, devendo ser criados “padrões institucionalizados de valoração cultural” que “expressem igual respeito a todos os participantes e assegurem igual a oportunidade para alcançar estima social”. A forma de se realizar a condição subjetiva seria eliminar “normas institucionalizadas que sistematicamente depreciam algumas categorias de pessoas e as características associadas a ela” (FRASER, 2007, p. 119).

Um ponto de destaque na formulação de Fraser (2007) é o seu caráter pragmático, pois pretende oferecer um parâmetro na formulação de políticas públicas. Com este escopo, a autora traça um referencial para se identificar quais reivindicações por reconhecimento e por

redistribuição são válidas. Segundo ela, os demandantes de políticas de reconhecimento devem demonstrar que a política que pretendem implantar é capaz de remover os obstáculos institucionalizados de valoração cultural que eclipsam a paridade participativa, condição necessária para que os indivíduos possam considerar-se realmente iguais. No caso das políticas distributivas, vale o mesmo, ou seja, os demandantes devem demonstrar que os “arranjos econômicos existentes lhes negam as necessárias condições objetivas para a paridade participativa”, sendo que “em ambos os casos, também, a paridade participativa serve para avaliar os remédios propostos contra a injustiça” (FRASER, 2007, p. 125).

Uma colocação importante feita por Fraser (2007) diz respeito a uma ponderação necessária que deve ser feita no momento de se eleger uma política, seja de reconhecimento, seja de redistribuição, como solução à falta de paridade participativa: os demandantes da política devem demonstrar que o reconhecimento ou redistribuição não exacerba significativamente outras disparidades, ou seja, não devem criar mais obstáculos a outros grupos (FRASER, 2007, p. 126).

Dentro do conjunto de discussões trazidas por Honneth, percebe-se que as lutas sociais são lutas por reconhecimento, independentemente do que reivindicam (HONNETH, 2003b, p. 134). No caso de Honneth (2003a, 2003b), o reconhecimento não se reduz ao reconhecimento cultural ou da identidade de grupos, mas refere-se às expectativas morais de comportamento que os sujeitos sustentam reciprocamente (BRESSIANI, 2011, p. 334). Conforme já exposto, Honneth (2003a, 2003b) acredita que exista uma dependência humana no reconhecimento entre sujeitos que interagem socialmente e que este reconhecimento pode ocorrer em três dimensões: amor, direito e solidariedade/estima ou rendimento. Já para Fraser (2003b) a luta por reconhecimento liga-se às questões de identidade, sendo que, muitas vezes, é preciso combinar políticas de reconhecimento com políticas de redistribuição para que se alcance realmente uma situação de paridade na participação dos sujeitos excluídos.

Diante de todo o exposto, é possível analisar as ações afirmativas educacionais contidas na Lei nº 12.711/2012 a partir das teorias de Fraser e Honneth (2003). Tais teorias são importantes para identificar se existem situações de conflito ofensivas ao reconhecimento e a redistribuição que fundamentam e justificam as ações afirmativas como mecanismo de solução de conflitos de identidade e socioeconômicos.

Sendo assim, as ações afirmativas direcionada ao combate ao racismo e discriminação, como é o caso das reservas de vagas para ingresso nas universidades públicas, dirigem-se claramente à solução de um problema público, surgido de um conflito social, que Fraser e Honneth (2003) identificam como luta por reconhecimento.

A existência de situações discriminatórias que levam à exclusão do negro e do indígena do ensino confirma a luta por reconhecimento e a necessidade de políticas públicas, como as ações afirmativas, para minimizá-la.

No tocante à educação, segundo pesquisa do IPEA (2014, p. 13) levando-se em consideração a escolarização de brancos e negros tendo em vista o ano de 2012, a diferença entre de pessoas com nove ou mais anos de escolaridade ainda era grande entre os dois segmentos. Os brancos representavam 55,5% dessas pessoas e os negros, 41,2% (IPEA, 2014, p. 19). Por outro lado, entre as pessoas com doze ou mais anos de escolaridade, os brancos representavam 22,2% e os negros 9,4%. Percebe-se que, quanto maior os anos de escolaridade, maior a diferença entre brancos e negros. O mesmo trabalho apresenta que, além da desproporção dos anos de estudo entre brancos e negros, existe uma diferença na qualidade desses anos (IPEA, 2014, p. 20). Os negros, tendo em vista a taxa de frequência líquida, apresentam maior atraso escolar. Isto significa que, mesmo que passem 9 anos estudando, não significa que estão progredindo nos anos escolares como os 9 anos dos brancos.

Ainda, segundo tal estudo realizado pelo IPEA (2014, p. 20) tem-se que, embora tenha aumentado a quantidade de negros nos vários ciclos da educação, a desproporção de sua presença no ensino médio e no ensino superior se mostrava significativa em 2012. Ou seja, os anos de escolarização no ensino fundamental, não se traduziram na conclusão do ensino médio e no ingresso na universidade, como ocorre para os brancos.

Analisando a evolução da inclusão de negros e indígenas entre os anos de 2009 e 2015, a IV Pesquisa do Perfil Socioeconômico dos estudantes de graduação das IFES, realizada pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior (ANDIFES), tem-se que houve um aumento gradual da presença de negros e indígenas, conforme o avanço dos anos. Segundo a pesquisa, na faixa de anos “2009 ou menos”, os pardos representavam 35,45% dos estudantes, avançando para 41,46% na faixa “mais de 2013 a 2015”; os pretos quilombolas até 2009 eram 0,38%, aumentando a partir de 2013 até 2015 para 0,56%; os pretos não quilombolas também aumentaram sua proporção com o passar dos anos, sendo que na faixa “2009 ou menos” eram 8,84% e no recorte “mais de 2013 a 2015” eram 9,48%. O mesmo não ocorreu para os indígenas que tiveram retração no avanço dos anos, de forma que os não aldeados eram 0,45% até 2009 e os aldeados 0,33% no mesmo período e entre 2013 até 2015 passaram a ser 0,35% e 0,22% dos alunos de ensino superior, respectivamente (ANDIFES, 2016, p. 46).

Portanto, as cotas raciais estão conseguindo realizar sua política de reconhecimento, uma vez que a proporção de pretos e pardos no ensino superior no Brasil vem aumentando a

partir de 2013, data em que entrou em vigor a Lei nº 12.711/2012. O mesmo não se pode falar sobre os indígenas, que tiveram sua representação diminuída no mesmo período.

No que concerne à distribuição de riquezas, segundo os dados do último Censo Demográfico do IBGE de 2010, os negros (pretos e pardos) e os indígenas compõem em maioria a fatia mais pobre da população. No ano de 2010, a população brasileira era 190.755.795 (cento e noventa milhões, setecentos e cinquenta e cinco mil e setecentos e noventa e cinco) pessoas, desse total, em relação à renda nominal em salários-mínimos, entre os que percebiam até 1/4 do salário-mínimo, ou seja, a faixa mais pobre e que correspondia a 3,11% da população brasileira, tem-se que: 27% eram brancos, 9,54% pretos, 60,74% pardos e 0,72% indígenas (Tabela 1). Sendo assim, dentre os mais pobres, 71% das pessoas, eram não brancos, sendo que o total de negros (pretos e pardos) totalizavam 70,28% deste segmento (Tabela 1).

Entre aqueles que tinham como rendimento nominal mais de 5 a 10 salários-mínimos, que compunham 3,5% da população brasileira, os brancos correspondiam a 73% das pessoas, sendo que pretos eram 4,01%, pardos 20,69% e indígenas 0,12% (Tabela 1). Portanto, entre a porção mais pobre e a segunda mais rica (a porção mais rica percebe acima de 10 salários mínimos) tem-se uma nítida inversão na proporção entre brancos e negros, o que demonstra a afirmação de que, entre os mais pobres, prevalece a população negra e entre os mais ricos, a população branca (IBGE, 2010).

Tabela 1 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por cor ou raça, segundo o sexo e as classes de rendimento nominal mensal, Brasil, 2010

Sexo e classes de rendimento nominal mensal (salário mínimo) (1)	Pessoas de 10 anos ou mais de idade						
	Total	Cor ou raça					
		Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena	Sem declaração
Total (2)	161 990 266	77 787 902	12 974 794	1 824 789	68 779 712	616 927	6 142
Até 1/4	5 049 380	1 404 515	482 214	59 706	3 067 317	35 621	7
Mais de 1/4 a 1/2	5 221 389	1 635 958	520 742	56 282	2 972 696	35 684	27
Mais de 1/2 a 1	34 223 224	14 268 557	3 421 148	351 505	16 067 458	114 507	49
Mais de 1 a 2	30 579 905	16 187 164	2 556 173	298 593	11 472 805	65 116	54
Mais de 2 a 3	10 167 427	6 237 093	686 961	114 915	3 111 029	17 410	19
Mais de 3 a 5	8 139 184	5 473 309	443 783	112 095	2 097 843	12 132	22
Mais de 5 a 10	5 819 348	4 270 401	233 724	103 500	1 204 381	7 300	42
Mais de 10 a 15	1 072 841	836 286	31 623	22 099	181 600	1 224	9
Mais de 15 a 20	882 780	721 865	18 268	19 640	122 238	754	15
Mais de 20 a 30	456 189	380 246	8 008	9 798	57 762	367	8
Mais de 30	270 451	227 808	4 437	5 296	32 666	240	4
Sem rendimento (3)	60 071 024	26 122 047	4 565 932	670 402	28 384 867	326 502	1 274
Homens (2)	78 765 659	36 975 994	6 712 927	818 800	33 945 661	307 976	4 501
Até 1/4	1 482 032	418 013	150 871	15 418	896 808	10 919	3
Mais de 1/4 a 1/2	2 094 920	643 320	213 972	19 458	1 205 423	12 723	24
Mais de 1/2 a 1	16 353 931	6 268 641	1 749 208	153 893	8 122 531	59 635	23
Mais de 1 a 2	17 382 526	8 621 703	1 593 203	155 371	6 973 182	39 038	29
Mais de 2 a 3	6 568 992	3 852 660	485 250	66 740	2 152 959	11 372	11
Mais de 3 a 5	5 094 796	3 294 079	308 329	63 832	1 420 659	7 886	11
Mais de 5 a 10	3 645 461	2 607 895	161 272	61 511	810 118	4 640	25
Mais de 10 a 15	702 755	539 295	22 603	13 967	126 089	796	5
Mais de 15 a 20	624 836	506 906	13 844	13 714	89 858	504	10
Mais de 20 a 30	337 206	280 115	6 141	7 247	43 422	274	7
Mais de 30	212 344	178 574	3 599	4 170	25 822	176	3
Sem rendimento (3)	24 235 888	9 753 136	2 003 608	242 933	12 075 026	159 977	1 188
Mulheres (2)	83 224 407	40 811 908	6 261 867	1 005 989	34 834 051	308 951	1 641
Até 1/4	3 557 348	986 502	331 343	44 288	2 170 509	24 702	4
Mais de 1/4 a 1/2	3 126 469	992 638	306 770	36 824	1 767 273	22 961	3
Mais de 1/2 a 1	17 869 293	7 999 916	1 671 940	197 612	7 944 927	54 872	26
Mais de 1 a 2	13 197 379	7 565 461	962 970	143 222	4 499 623	26 078	25
Mais de 2 a 3	3 598 435	2 384 433	201 711	48 175	958 070	6 038	8
Mais de 3 a 5	3 044 388	2 179 230	135 454	48 263	677 184	4 246	11
Mais de 5 a 10	2 173 887	1 662 506	72 452	41 989	394 263	2 660	17
Mais de 10 a 15	370 086	296 991	9 020	8 132	55 511	428	4
Mais de 15 a 20	257 944	214 959	4 424	5 926	32 380	250	5
Mais de 20 a 30	118 983	100 131	1 867	2 551	14 340	93	1
Mais de 30	58 107	49 234	838	1 126	6 844	64	1
Sem rendimento (3)	35 835 156	16 368 911	2 562 324	427 469	16 309 841	166 525	86

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Nota: Os dados de rendimento são preliminares.

(1) Salário mínimo utilizado: R\$ 510,00. (2) Inclusive as pessoas sem declaração de rendimento nominal mensal. (3) Inclusive as pessoas que recebiam somente em benefícios.

Fonte: IBGE (2010).

Logo, entre os mais pobres existem diferenças significativas entre negros e brancos. A desigualdade mais acentuada para os negros em situação de pobreza, do que para os brancos em mesmas condições é demonstrada com clareza pelas pesquisas qualitativas. Segundo

Jaccoud (2008, p. 151), um número cada vez maior de pesquisas tem apontado que o preconceito e a discriminação são importantes fatores para as dificuldades escolares dos negros, tais como acesso e evasão.

Contudo, um número cada vez maior de pesquisadores vem apontando que manifestações de preconceito e práticas de discriminação têm estado presentes nas salas de aula, afetando o cotidiano escolar e a construção positiva da auto-imagem, auto-estima e do desempenho de uma parcela expressiva dos alunos negros. Tais manifestações e práticas perpassam os livros escolares e o material didático utilizado, e se expressam nas relações entre os alunos e inclusive nas relações entre os professores e alunos. Sem negar a influência da situação socioeconômica dos alunos no processo de aprendizagem (Munanga, 2000), trabalhos recentes vêm insistindo no fato de que processos de preconceito e discriminação operam nas escolas brasileiras, com impactos relevantes junto aos seus alunos. (JACCOUD, 2008, p. 151).

Cavalleiro (2000 apud CARNEIRO, 2011) realizou uma pesquisa em uma Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI) na região central de São Paulo, onde observou crianças de 4 a 6 anos de idade. Segundo Carneiro (2011, p. 74-75), ao comentar a pesquisa de Cavalleiro (2000), apesar dos professores negarem a existência de racismo dentro da escola, o que a autora relata de sua observação demonstra exatamente o contrário, atestando existir “conflitos e hierarquizações raciais entre as crianças”.

Para ilustrar tal constatação, a autora traz o relato de uma menina negra de 6 anos. Segundo Cavalleiro (2000 apud CARNEIRO, 2011, p. 75) as crianças só brincavam com ela quando levava brinquedo. Quando indagada por quê, a menina respondeu: “Porque sou preta. A gente estava brincando de mamãe. A Catarina branca falou: Eu não sou tia dela (da própria criança que está narrando). A Camila é branca, não tem nojo de mim”. A pesquisadora pergunta: “E as outras crianças têm nojo de você?” Responde a garota: “Têm”. [...]. Outra menina negra conta que as crianças xingam-na de “preta que não toma banho” e acrescenta: “Só porque eu sou preta elas falam que não tomo banho. Ficam me xingando de preta cor de carvão. Ela me xingou de preta fedida. Eu contei para a professora e ela não fez nada”. Dois meninos negros eram chamados por uma professora de “filhotes de São Benedito” porque ela os achava “o cão em forma de gente”.

Em outra passagem da pesquisa de Cavalleiro (2000) destacada por Carneiro (2011, p. 76), tem-se que “a pesquisa mostra que as crianças brancas recebem mais oportunidades de se sentir aceitas e queridas que as demais; elas são consideradas ‘boas’, os elogios são feitos a elas como pessoas – são inteligentes, bonitas, etc. No caso das crianças negras, são feitos

elogios às tarefas que estão bem feitas, mas não a elas como seres humanos dignos de admiração e incentivo”.

Diante de tal cenário, não basta melhorar a condição econômica e social dos negros, fazendo uso de medidas redistributivas, é preciso uma séria política de reconhecimento, que demonstre o direito do negro em ocupar determinado espaço. Neste sentido, as ações afirmativas são importantes políticas públicas para garantir o acesso a espaços negados aos negros por força da discriminação. As cotas para ingresso ao ensino superior, como tradução destas ações afirmativas se fazem necessárias porque os negros recebem tratamento em sociedade diferente do tratamento dispensados aos brancos, o que causa efeitos nefastos na sua trajetória de vida.

Nessa conjuntura as ações afirmativas, traduzidas em cotas educacionais voltadas para o ensino superior para os negros, têm um caráter claro de combate ao preconceito e a seus efeitos, buscando recompor as três esferas de reconhecimento de Honneth (2003a, 2003b), uma vez que tais pessoas sofrem, em razão de sua cor ou raça, ataques na autoconfiança, durante a infância em especial, no autorrespeito, por não verem o seu direito à educação respeitado e na autoestima, uma vez que sua identidade é desvalorizada e depreciada.

Por sua vez, colocando em foco a teoria de Fraser (2003a, 2003b), além de medidas de redistribuição que combatam a pobreza e ajudem os negros (pretos e pardos) e indígenas a perceberem melhores salários, por exemplo, entre outros, faz-se necessária, simultaneamente, uma política de reconhecimento que garanta a eles, por meio da valorização de sua cultura, uma participação paritária nas universidades. Logo, com base no pensamento de Fraser (2003a, 2003b) a utilização de políticas universais redistributivas não é suficiente para garantir uma situação de paridade para os negros e indígenas, uma vez que sua exclusão não se opera por mera questão econômica, existe um forte componente racial e étnico, que não reconhece aos negros e indígenas a fruição das mesmas oportunidades, portanto, políticas de reconhecimento se fazem necessárias.

Gomes (2010) retrata bem a necessidade de políticas focais e de reconhecimento, ao tratar da mudança do pleito do Movimento Negro ao longo dos anos:

Podemos dizer, então, que, até a década de 90, a luta do Movimento Negro brasileiro, no que se refere ao acesso à educação, participava de um discurso diferencialista, todavia, em prol da inserção da questão racial no bojo das políticas públicas universais as quais tinham como mote: escola, educação básica e universidade para todos. Contudo, à medida que esse movimento social foi constando que as políticas públicas de educação pós-ditadura militar, de caráter universal, ao ser implementadas, não atendiam à grande

massa da população negra e não se comprometiam com a superação do racismo, seu discurso e suas reivindicações começaram a mudar. É nesse momento que as ações afirmativas, com forte inspiração nas lutas e conquistas do movimento pelos direitos civis dos negros norte-americanos, começam a se configurar como uma possibilidade e uma demanda política, transformando-se, no final dos anos 90 e no século seguinte, em ações e intervenções concretas. As demandas do movimento negro a partir de então passam a afirmar, de forma mais contundente, o lugar da educação básica e superior como um direito social e, nesse sentido, como direito à diversidade étnico-racial (GOMES, 2010, p. 5).

Em suma, as ações afirmativas voltadas para os negros e indígenas têm como antecedentes motivadores os conflitos étnico-raciais, tendo em vista que a sua exclusão opera-se em face da raça e dos indígenas, pela sua etnia. Prova disso são os índices sociais apresentados, que demonstram que os negros e indígenas, nas mesmas condições socioeconômicas dos brancos, estão em situação mais desfavorável.

Assim, a Lei nº 12.711/2012, ao reservar vagas para ingresso no ensino superior federal para negros e indígenas (BRASIL, 2012b), apresenta-se como importante ação afirmativa educacional, uma vez que propõe uma política pública de inclusão no ensino superior de tais pessoas como solução ao conflito de interesses, que é público, designado como luta por reconhecimento (FRASER; HONNETH, 2003), conforme todo o exposto. Trata-se de ação afirmativa na medida em que pretende combater a exclusão por força da discriminação étnico-racial; de uma política pública, por pretender colocar fim a um conflito de interesse público; sendo educacional, uma vez que pretende promover o direito à educação.

No tocante à pobreza como fator excludente da educação superior, tem-se que os fatores econômicos são contundentes como motivadores de exclusão, até porque muitos alunos pobres sequer terminam o ensino médio, como se depreende abaixo.

O Estudo Técnico de nº 04/2014 da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), feito com base na Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) dos anos 2001 a 2012, trazendo um cenário anterior à promulgação da Lei nº 12.711/2012 e, portanto, que retrata como era o quadro social de onde é oriunda a referida legislação, revela que, tendo em vista a renda dos alunos, as “curvas de acesso do 1º e do 5º quintis se afastam cada vez mais conforme se avança nos anos escolares”, ou seja, quanto mais rico, mais se estará na idade certa dentro da escola, e quanto mais pobre, maior a probabilidade de atraso escolar (BRASIL, 2014c, p. 9). Os alunos de 19 anos que não concluíram o ensino médio em 2012, segundo o mencionado Estudo Técnico, em sua maioria estavam ainda no ensino médio (67%), sendo que entre os jovens mais pobres, pertencentes ao 1º quintil de renda, a

proporção que se encontrava ainda no ensino médio era de 61%, e de 10% ainda no ensino fundamental (BRASIL, 2014c, p. 10).

Assim, pode-se considerar que as diferenças de renda “estão fortemente associadas à evasão escolar”, posto que 94% dos jovens de 19 anos mais ricos, concluíram o ensino fundamental, e apenas 63% do quintil mais pobre terminaram esse ciclo (BRASIL, 2014c, p. 21).

A conclusão que o estudo chega é que, *in verbis*: **“Parte da explicação do baixo acesso da população pobre aos anos mais avançados da escola básica pode se explicar pela evasão escolar que ocorre antes que esses jovens cheguem ao EM ou na transição do EF para o Médio”**. (BRASIL, 2014c, p. 20, grifo nosso).

Dos dados compilados se pode perceber que a não conclusão do ensino médio é um motivo impactante para a ausência de usuários da escola pública do ensino superior, e que o atraso é um dos fatores que causa o abandono dos jovens da educação básica, sendo que o há um gargalo na transição do ensino fundamental para o ensino médio, principalmente entre os mais pobres (BRASIL, 2014c, p. 22). Em outras palavras, a forma como foi o percurso do ensino fundamental ao médio, e que é marcado profundamente pelo fator econômico, impondo atraso escolar e evasão, impacta nos números de alunos egressos da escola pública no ensino superior.

Sendo assim, falar em cotas sociais (espécie de ação afirmativa prevista na Lei nº 12.711/2012) para ingresso no ensino superior federal se justifica na medida em que a questão econômica tem grande impacto na exclusão do ensino superior.

Em estudo que analisou a estratificação educacional entre jovens, entre 12 e 25 anos, no período de 1960 a 2010, com base nos Censos do IBGE deste período, Ribeiro, Ceneviva e Brito (2015, p. 79) afirmam que “embora tenha havido expansão educacional de todos os níveis, os indivíduos de famílias com mais recursos socioeconômicos continuam mantendo as mesmas vantagens de progressão no sistema”. Os mesmos autores destacam, ainda, que “a conclusão do ensino médio continua a interpor-se como uma barreira relevante à escolarização entre os jovens de 19 a 25 anos” (RIBEIRO; CENEVIVA; BRITO, 2015, p. 86). Em sua pesquisa, na conclusão do ensino médio existe o mencionado gargalo, uma vez que durante os anos de 1960 até 2000 não houve avanço nessa proporção, sendo que no tocante ao ensino superior houve aumento das desigualdades no acesso (RIBEIRO; CENEVIVA; BRITO, 2015, p. 108):

Com relação aos níveis intermediários, há ganhos importantes de acesso condicional à entrada no ensino médio (T4), mas ainda não é possível identificar movimentos da mesma magnitude na transição rumo à T5 (completar o ensino médio), para o qual o sistema educacional brasileiro em 2010 mantém parâmetros de transição similares aos observados em 1980.[...] As barreiras à entrada no sistema educacional e, principalmente, à conclusão do ensino básico, tão proeminentes nos anos de 1960, 1970 e 1980, são gradualmente substituídas por obstáculos que esse interpõem à progressão educacional rumo à conclusão do ensino médio e à entrada na universidade, notadamente a partir da década de 1990. (RIBEIRO; CENEVIVA; BRITO, 2015, p. 90, 107-108).

Visto assim, as cotas para os alunos oriundos da escola pública, que não se autodeclararam pretos, pardos ou indígenas e com renda familiar *per capita* igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo, como disposto na Lei nº 12.711/2012 (BRASIL, 2012b, art. 1º, 3º), dirige-se a grupo vulnerável economicamente, que deixa de fruir de um direito, entre outros fatores, em razão da má distribuição de riquezas.

Pode-se dizer, assim, que a situação econômica cria barreiras, ainda que não isoladamente, para se concluir o ensino médio e ingressar no ensino superior. Se nos anos iniciais da educação básica essa exclusão não ocorre significativamente, principalmente em face da sua universalidade, com o avanço dos anos e, em especial no ensino superior que seleciona seus ingressantes, a questão econômica impacta na sua inclusão. Logo, é fator determinante na exclusão de jovens que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas do ensino superior, a sua condição socioeconômica.

Com base em Honneth (2003a, 2003b), pode-se dizer que as cotas sociais deferidas pela Lei nº 12.711/2012 surgem de uma luta por reconhecimento, uma vez que qualquer conflito que viole uma das dimensões do reconhecimento por ele estabelecida gera tal luta. No caso em tela, tem-se claramente a violação da dimensão do direito, uma vez que tais alunos se vêm aliçados do direito à educação, em razão de condições econômicas.

Em Fraser (2003b), trata-se de uma questão de redistribuição, uma vez que o acesso lhes é negado por força da má distribuição de riquezas, causando-lhes obstáculos na fruição do direito à educação. Para ambos, seja como medida de reconhecimento, seja como medida redistributiva, a ação afirmativa se justifica como política pública que visa solucionar um conflito social que causa exclusão, permitindo, como coloca Fraser (2003b) a busca pela paridade na participação de tal grupo no ensino superior.

Contudo, no tocante as cotas estabelecidas na Lei nº 12.711/2012, no que concerne aos alunos cotistas que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas e que percebem como renda familiar *per capita* um valor superior a 1,5 salário-mínimo existe uma situação de difícil

caracterização (BRASIL, 2012b, art. 1º, 3º). Isso porque esta categoria abrange pessoas com as mais diversas condições econômicas, uma vez que tal modalidade não possui um teto máximo de renda que sirva de parâmetro final para que se confira o direito à reserva de vagas. O elo entre tais candidatos se limita ao fato de serem egressos da escola pública, permitindo que nem todos apresentem vulnerabilidade econômica, racial e étnica.

Em outras palavras, a Lei nº 12.711/2012 cria cotas para ingresso no ensino superior para alunos egressos do ensino médio público, e dentro deste grande recorte, designa vagas para negros e indígenas com renda até 1,5 salário-mínimo (familiar e por cabeça); para negros e indígenas com renda acima de 1,5 salário-mínimo (sem um teto de renda); para pessoas que não se autodeclaram negros e indígenas e que percebam renda familiar *per capita* até 1,5 salário-mínimo; e para pessoas que não se autodeclaram negros e indígenas e que possuem renda familiar por cabeça acima de 1,5 salário-mínimo (sem um teto de renda).³⁶

Para os negros e indígenas, com base em Fraser e Honneth (2003) e nos dados quantitativos apresentados, percebe-se uma exclusão do ensino público por força da raça ou etnia, o que justifica uma política de reconhecimento como forma de combater tal situação de desigualdade e exclusão, como o é a política pública veiculada na Lei nº 12.711/2012, ao reservar vagas para o ingresso no ensino superior federal (BRASIL, 2012b).

Quanto às pessoas que não se autodeclaram negras ou indígenas, mas que compõem grupo economicamente mais pobre da sociedade, percebendo uma renda de até 1,5 salário-mínimo, igualmente se justifica a política pública afirmativa veiculada na Lei nº 12.711/2012, uma vez que, conforme os dados quantitativos explicitados, existe uma exclusão sistemática dos *quintis* mais pobres do ensino superior, o que para Fraser (2003a, 2003b) gera a necessidade de uma política de redistribuição e para Honneth (2003a, 2003b) uma política de reconhecimento.

Contudo, para aqueles que não se autodeclaram negras ou indígenas e que não compõem os segmentos mais pobres da sociedade, não existe a necessidade de uma política de reconhecimento ou de redistribuição (FRASER; HONNETH, 2003), uma vez que não sofrem com a exclusão por força da raça ou etnia, ou da pobreza. Se tais pessoas não compõem um grupo economicamente vulnerável, já que não se enquadram na faixa de renda mais pobre da população, podendo perceber qualquer renda acima de 1,5 salário-mínimo para fazer jus à

³⁶ Em 28 de dezembro de 2016 foi publicada a Lei nº 13.409/2016 que alterou os artigos 3º, 5º 3º 9º da Lei nº 12.711/2012, incluindo entre os beneficiários das cotas para ingresso no ensino superior federal pessoas com deficiência que cursaram todo o ensino médio em escola pública, devendo ser destinadas a elas vagas de acordo com a sua representação na unidade federativa onde se localiza a instituição de ensino superior, conforme dados do Censo Demográfico do IBGE (BRASIL, 2016a).

cota, bastando ser egresso de uma escola de ensino médio público, não existe um conflito de reconhecimento em sentido estrito (HONNETH, 2003a, 2003b) ou de distribuição (FRASER, 2003a, 2003b), que caracterize tal cota como uma política pública afirmativa.

Diante do quadro em questão e da análise da ação afirmativa enquanto política pública que visa solucionar um conflito de interesse público, tem-se que ser oriundo da escola pública não é recorte claro e inequívoco de grupo de exclusão, uma vez que ser egresso da escola pública não significa, necessariamente, não ser admitido no ensino superior, ao contrário das condições econômicas, que conforme os estudos já apresentados impede, inclusive, a conclusão do ensino médio, assim como a étnico-racial. Portanto, o conflito social que justificaria a referida cota, enquanto política pública de redistribuição ou reconhecimento, travestida em uma ação afirmativa educacional, não resta claro.

Exemplificando a questão, um aluno branco, com núcleo familiar de 4 pessoas, e cuja a renda familiar *per capita* fosse de R\$10.000 (dez mil reais) - ou seja, dividindo a renda da família pelo número de pessoas que a compõe, cada um estaria recebendo em média R\$10.000 (dez mil reais), o que significa que a renda total da família seria de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) - poderia concorrer pelas cotas na modalidade acima de 1,5 salário-mínimo, mesmo que não seja economicamente ou étnico-racialmente vulnerável, pelo simples fato de ser egresso do ensino médio público.

Recuperando a teoria de Honneth (2003a, 2003b), para esse grupo de pessoas não se vislumbra a ofensa a nenhuma dimensão do reconhecimento, seja a do amor, do direito ou do rendimento, e em Fraser (2003a, 2003b), não existe comprovação nenhuma que exista falta de paridade participativa na interação social, seja pela má distribuição de bens materiais, seja pela desqualificação de valores culturais de pessoas com boa condição econômica, mas oriunda da escola pública.

Ainda em Fraser (2007, p. 125-126), para que uma política pública seja adotada, seja de redistribuição, seja de reconhecimento, é necessário que ela passe por um parâmetro na formulação da política pública, qual seja, de ser capaz de remover os obstáculos para a paridade participativa, sejam eles econômicos ou de valoração cultural, e que demonstre ser uma medida que não exacerbe significativamente outras disparidades, ou seja, que não crie mais diferenças e conflitos. No caso do segmento beneficiário das cotas que não são pessoas pobres ou negras e indígenas, atribuir uma reserva sem existir um quadro de exclusão identificado é retirar vagas de quem realmente precisa, perpetrando a exclusão de grupos mais vulneráveis.

Portanto, em uma primeira análise das cotas sociais direcionadas para pessoas que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas, com renda *per capita* superior a 1,5 salário-mínimo, desde que egresso da escola pública, a partir das considerações de Fraser e Honneth (2003), pode-se afirmar que não existe fundamento válido na sua composição uma vez que permite pessoas não excluídas fazer uso de uma política de combate à exclusão. Tais pessoas não se enquadram em nenhuma das duas teorias como excluídos, que são o público das políticas de reconhecimento e redistribuição e das ações afirmativas, não existindo um conflito social que demande uma política pública para aqueles que não são pobres ou não são negros e indígenas.

2.6 Considerações sobre a concepção das ações afirmativas como políticas públicas de reconhecimento ou redistribuição

O presente capítulo analisou os contextos de influência e de estratégia política da ação afirmativa formulada pela Lei nº 12.711/2012, e que cria cotas de acesso ao ensino superior federal para alunos da escola pública, com recortes étnico-raciais e econômicos (BRASIL, 2012b), conforme delineado no ciclo de políticas públicas desenvolvido por Ball (1994 apud MAINARDES, 2006).

Pretendeu-se verificar quais arenas de disputas preexistiram à edição da lei e que impulsionaram a sua elaboração, bem como analisar se a maneira como a política pública foi formulada a configura como uma estratégia válida para atender aos fins de uma ação afirmativa.

De todo o exposto, no contexto de influência, tem-se que o fortalecimento do Movimento Negro, ao unificar sua agenda e passar a denunciar sistematicamente o racismo na sociedade brasileira ao final de década de 1970 e nas décadas seguintes, como ocorreu com a Marcha Zumbi dos Palmares em 1995, fez com que o Estado acaba-se reconhecendo a existência do racismo e buscasse medidas para combatê-lo, bem como para reparar seus efeitos.

A experiência da participação brasileira na Conferência de Durban, em 2001, firmou a convicção necessária para suplantar de uma vez por todas a crença na democracia racial, vigente no Brasil desde a década de 1930, e que propugnava a inexistência de racismo no Brasil, uma vez que seria um país miscigenado, não sendo possível imputar à discriminação racial as desigualdades que atingiam a população negra.

As denúncias realizadas pelo Movimento Negro da existência do racismo e de que ele seria o causador de uma situação de desigualdade para a população negra teve ressonância no seio da sociedade civil, que se tornou menos refretária às medidas de reparação de cunho afirmativo, sendo exemplos os cursinhos pré-vestibulares para negros e a adoção de políticas afirmativas de ingresso por iniciativa das próprias universidades, como na UERJ e na UnB.

As ações afirmativas surgem, então, como respostas ao conflito oriundo do seio da sociedade civil, onde a estrutura social, jurídica, estatal, entre outras, reproduz padrões eurocêntricos que excluem os negros de vários espaços, impedindo-os de uma participação paritária.

Como estratégia política para minimizar as desigualdades a que está sujeita a população negra, buscando realizar a igualdade material e compensar um processo histórico de exclusão, tem-se que as ações afirmativas são políticas públicas, na medida em que solucionam um problema de interesse público (SECCHI, 2014).

Para compreender a importância dos embates ocorridos no seio da sociedade civil e que deram origem a uma política pública constituída por uma ação afirmativa educacional prevista na Lei nº 12.711/2012, utilizou-se a teoria do Estado desenvolvida por Gramsci (2001). A partir dela, construiu-se o entendimento de que as ações afirmativas brasileiras surgiram como demanda no seio da sociedade civil e só posteriormente passaram a compor a estrutura burocrática do Estado em sentido estrito, como ocorre com a edição da Lei nº 12.711/2012, que reserva cotas para ingresso no ensino superior federal para negros e indígenas (BRASIL, 2012b).

Contudo, ainda que a política pública afirmativa tenha suas origens na sociedade civil, o que demonstra a capacidade do Movimento Negro direcionar a atuação estatal em sentido estrito, não se pode perder de vista que as cotas para ingresso em uma universidade, enquanto política pública educacional, consubstanciam-se em uma política social, estando imbricadas com a necessidade de suplantiar as falhas do mercado e dos problemas sociais inerentes ao capitalismo (AZEVEDO, 1997; OFFE, 1984; VIEIRA, 2009).

Portanto, a ação afirmativa educacional em estudo é uma política pública resultante da disputa de posições de grupos sociais sendo, no caso em tela, da luta por reconhecimento empreendida pelo Movimento Negro, integrando, posteriormente, o aparelho coercitivo do Estado, por meio de Lei nº 12.711/2012 que delineou uma estratégia de inclusão de grupos até então proporcionalmente excluídos do ensino superior (BRASIL, 2012b).

Contudo, é preciso verificar no contexto de estratégia política delineado por Ball (1994 apud MAINARDES, 2006), se a maneira como a legislação federal formulou a política

de cotas é válida como resposta ao conflito surgido e configurado na necessidade de se suplantarem a situação de desigualdade que se inserem as minorias, como os negros, indígenas e pessoas economicamente vulneráveis.

Para compreender qual a natureza dos conflitos que a ação afirmativa da Lei nº 12.711/2012 pretende solucionar, usou-se as teorias de Fraser e Honneth (2003) que tratam das políticas de reconhecimento para o primeiro e de reconhecimento e redistribuição para a segunda, como forma de por fim à luta por reconhecimento, no caso de Honneth, ou como forma de realizar a justiça por meio de uma paridade de participação, em Fraser.

Nesse sentido, tanto com base na teoria de Honneth, quanto com fulcro no pensamento de Fraser, as cotas para ingresso em universidades federais para negros e indígenas são formas válidas de resposta à luta por reconhecimento desse grupo, uma vez que a desigualdade no acesso ao ensino superior de tais categorias é efeito direto do preconceito, racismo e discriminação por eles sofridos.

O mesmo se conclui das cotas reservadas para os alunos com rendimentos familiares *per capita* de até 1,5 salário-mínimo, uma vez que, conforme os dados levantados, tais estratos encontravam-se subrepresentados no ensino superior, o que justifica a utilização de medidas que gerem igualdade de oportunidades.

No tocante ao grupo que possui renda familiar *per capita* acima de 1,5 salário-mínimo e que não precisa comprovar a renda, não se autodeclarando negros ou indígenas, tem-se grupo que não se enquadra, necessariamente, em um perfil de desigualdade e sub-representação que justifique uma ação afirmativa que lhes confira cotas de ingresso no ensino superior, uma vez que por meio de tal modalidade, pessoas que não sofrem as consequências do racismo, ou que não pertençam aos estratos mais pobres da população brasileira, podem ingressar por meio da reserva de vagas, bastando apenas serem egressas do ensino público, o que desautoriza a utilização da política afirmativa como estratégia, por não existir, em todos os casos, situação de desigualdade a ser corrigida.

3 A AÇÃO AFIRMATIVA E SEU CONTEÚDO CONSTITUCIONAL

No presente capítulo, pretende-se analisar a ação afirmativa sob uma ótica constitucional, isto porque tanto o princípio da igualdade, um dos seus fundamentos, é previsto constitucionalmente, quanto às ações afirmativas realizam objetivos constitucionais previstos no artigo 3º da Constituição Federal, sendo certo que o direito à educação concretizado por ela também tem acento constitucional (BRASIL, 1988).

Seguindo esta linha de raciocínio, tem-se que a abordagem constitucional é relevante para a compreensão das ações afirmativas, uma vez que muitos de seus fundamentos restam positivados na Constituição vigente, assim como o princípio que se utilizará para enfrentar a questão de sua validade, qual seja, o princípio da proporcionalidade ou razoabilidade, sendo ele o mecanismo que se lança mão em sede de controle de constitucionalidade para se verificar se uma lei ou política pública, foi editada dentro dos parâmetros constitucionais (BRASIL, 1988).

Traçar assim como funciona o sistema constitucional vigente, analisar em que se traduzem os princípios constitucionais que avalizam a adoção das ações afirmativas e como se ligam ao modelo estatal adotado no Brasil, são tarefas de suma importância para a compreensão da pertinência e adequação da reserva de vagas e, em especial, das cotas sociais.

Neste sentido, em um primeiro momento será feito um apanhado dos princípios constitucionais pertinentes às ações afirmativas, analisando seus fundamentos e seus objetivos, dissertando sobre o conteúdo do princípio da proporcionalidade razoabilidade como forma de análise abstrata da Lei nº 12.711/2012 frente à Constituição.

3.1 O sistema constitucional brasileiro

A compreensão de como a Constituição vigente se estrutura assume relevância no estudo da ação afirmativa configurada na Lei nº 12.711/2012, uma vez que se estabelecerá a análise da constitucionalidade das cotas sociais (dirigidas às pessoas que não se autodeclaram negras e indígenas e sem que exista um teto de renda) frente o texto constitucional.

Para tanto, entender como as constituições escritas surgiram e se desenvolveram é importante para compreender a tradição constitucional brasileira, que sempre adotou este modelo de Constituição formal.

No Brasil, desde a promulgação da primeira Constituição, em 1824, adota-se o modelo de uma constituição escrita, solene e formalmente constituída. A concepção de que a

organização político-jurídica de um Estado deva ser consagrada em um documento escrito e solene, qual seja, uma Constituição formal, elaborada como expressão de um poder soberano e inicial, denominado Poder Constituinte Originário, nos termos de Sieyès (2001), advêm da necessidade racionalista e protecionista de deter os arbítrios estatais, ideias que pulularam os movimentos de surgimento do Estado Liberal Moderno e das primeiras constituições escritas, como a americana de 1787 e a francesa de 1791.³⁷ Neste sentido:

Com a Idade Moderna surgiu o denominado constitucionalismo moderno, trazendo uma nova concepção de Estado e, consequentemente, um outro tipo de ordem jurídica, construída a partir de um documento solene, escrito, rígido e superior, que organiza esse Estado e o limita, em especial mediante a instituição de direitos e garantias para as pessoas, qual seja, a Constituição. Surgiram, assim, os primeiros direitos fundamentais positivados em um Carta Constitucional, sendo estes marcadamente individuais, como as liberdades públicas, como as de locomoção, de expressão e de propriedade, dentre outras. Internacionalmente, a doutrina indica a Constituição da Bélgica de 1832 como a primeira Constituição formal a consignar expressamente um rol de direitos fundamentais. No entanto, a pioneira nesse sentido é a Constituição brasileira de 1824, que já trazia em seu bojo direitos fundamentais. Na Idade Moderna, em um primeiro momento, tinha-se o denominado Absolutismo Monárquico, marcado pela intensa concentração de poder nas mãos do rei, que oprimia o povo com uma pesada tributação, sem respeitar quaisquer tipos de direitos e garantias, excluindo-se das decisões políticas. Por outro lado, privilegiava o clero e a nobreza. Tais abusos e arbitrariedades não poderiam perdurar por muito tempo, tanto que ao final do século XVIII eclodiram as revoluções burguesas, quais sejam, as Revolução Francesa e Americana, que culminaram com a independência das colônias britânicas da América, ocasionando o nascimento de um novo Estado. Assim, surgiu o Estado Liberal (Estado Mínimo ou Estado Polícia), não interventor da esfera particular, limitando-se a policiar a ordem pública. Governava e administrava sem interferir nas atividades econômicas privadas, nas relações contratuais dos indivíduos, deixando isso para a “mão invisível do mercado”. Tal Estado, como o próprio nome já diz, era centrado no valor liberdade, ou seja, garantia a ampla liberdade dos cidadãos em relação ao seu poder. Como resultado dessas revoluções burguesas e para garantir os avanços alcançados, surgiu um novo modelo de Constituição que serviu de parâmetro para o resto do mundo. Instituiu-se um Estado de Direito, sob o império da lei, e não qualquer lei, mas, sim, de uma norma suprema – a Constituição. (CROSARA, 2006, p. 254).

³⁷ As primeiras Constituições escritas foram a Constituição da Virgínia, de 1776 (surgida da independência das colônias americanas), a Constituição de 1787 dos Estados Unidos da América (elaborada após a união dos Estados surgidos após a independência das colônias norte-americanas), seguidas da Constituição da França de 1791 (CROSARA, 2006, p. 255). Segundo Canotilho (1998, p. 66) “a Constituição foi concebida como ordenação sistemática e racional da comunidade através de documento escrito. Efeito racionalizador, efeito estabilizante, efeito segurança e de calculabilidade, efeito de publicidade”.

O surgimento de um documento jurídico-político de organização do poder e do Estado assumiu a relevância já apontada de se sobrepor ao governante e limitar a sua atuação. Mas para que de fato a Constituição tivesse este papel limitador e de constituir o Estado, bem como determinar a sua conformação, fez-se necessário dotá-la de supremacia, ou seja, posicioná-la acima de todos os poderes, configurando-a como parâmetro de validade dos atos estatais. No caso da Constituição vigente no Brasil, a ideia de supremacia do texto constitucional deriva, não apenas da importância de seu conteúdo, mas da diferença no procedimento de sua criação originária (elaborada por um poder diferenciado denominado Poder Constituinte Originário), bem como na modificação de seu conteúdo, realizada por um poder criado pelo Poder Constituinte Originário, denominado Poder Constituinte Derivado Reformador (SIEYÉS, 2001).

Em outras palavras, tecnicamente a Constituição Federal de 1988 é classificada como uma Constituição rígida, o que significa que para modificar o seu conteúdo é preciso usar uma forma normativa denominada emenda constitucional (artigo 60, da Constituição de 1988), que prevê um rito normativo mais difícil e diferente do procedimento previsto para a edição de uma lei infraconstitucional (BRASIL, 1988). Tal diferença acaba por determinar que as leis ordinárias e complementares não sejam capazes de alterar o texto constitucional, já que não são emendas, o que implica na necessidade de se sujeitarem ao que a Constituição determina, tornando-a suprema por ser intangível aos atos infraconstitucionais.

A atividade legislativa ordinária, por ter procedimento diverso do previsto para a alteração constitucional, não tem capacidade de inovar a Constituição. As emanções estatais que são editadas de modo diferente, seja no conteúdo, seja na forma do prescrito na Constituição, ainda que posteriores ou especiais em relação à Lei Suprema, não prevalecem em relação ao que estava contido originalmente em seu texto, simplesmente por não serem mecanismos idôneos de mutação constitucional. (CROSARA, 2006, p. 252).

Sendo assim, todos os atos do Poder Público devem obediência à Constituição, uma vez que ela contém a organização dos três poderes, bem como a suas competências, figurando acima deles. Ademais, para o Poder Público vige o princípio da legalidade inscrito no artigo 37 do texto constitucional, que significa que sua atividade deve se sujeitar à lei e à Constituição, só podendo agir dentro do que lhes é permitido constitucional e legalmente (CARVALHO FILHO, 2005, p. 12).

Outro elemento que garante supremacia à Constituição impedindo-a de ser maculada por atividades legislativas ou administrativas que contrariem os seus ditames, é a previsão de

um mecanismo que invalide os atos do Poder Público que com ela se difiram. Esse mencionado mecanismo é denominado controle de constitucionalidade, que permite ao Poder Judiciário, por meio de ações judiciais, e ao Poder Legislativo, quando da elaboração de uma norma jurídica, averiguar o conteúdo e a forma do ato do Poder Público frente o texto constitucional e, em existindo divergência, declarar a sua inconstitucionalidade, que tem por efeito a perda da eficácia do ato, não podendo mais produzir efeitos. As formas diretas de verificação de validade de um ato do Poder Público (como as leis) frente à Constituição são ações previstas constitucionalmente e que são julgadas pelo órgão de cúpula do Poder Judiciário, qual seja, o STF, conforme prevê os artigos 102, I, “a” e 103 da Constituição vigente (BRASIL, 1988).³⁸

Vale ressaltar, que os atos do Poder Público, sejam os atos administrativos, sejam os atos legislativos, todos eles gozam de presunção relativa de constitucionalidade, o que significa que desde sua edição, presume-se que foram elaborados conforme o que dita o texto constitucional. Para elidir tal presunção e declarar a inconstitucionalidade do ato deve-se utilizar o sistema de controle de constitucionalidade já mencionado (BARROSO, 1999, p. 167-169). A declaração de inconstitucionalidade de uma lei, assim, é a afirmação de que a norma não está de acordo com o texto constitucional e, portanto, não é válida.

A validade jurídica é aferida diante da compatibilidade de uma norma com a Constituição. Válidas juridicamente são as normas que não padecem do vício da inconstitucionalidade. Quando o sistema de controle de constitucionalidade atua e declara uma lei inconstitucional, retira-se da norma a sua validade e a consequência é a perda de sua

³⁸ “O Brasil adota um controle misto de constitucionalidade, combinando o sistema difuso com o concentrado. O controle concentrado é aquele que confere a um único órgão, ou a poucos, a competência para realizar a verificação da compatibilidade vertical entre os atos do poder público e o texto constitucional. Idealizada por Hans Kelsen, essa forma de controle surgiu na Áustria em 1920. No Brasil, o órgão responsável pela realização do referido controle é o STF, por meio de ações próprias, cujo mérito é a apreciação da validade do ato impugnado perante a Lei Maior vigente” (CROSARA, 2016b, p. 603-604). Sendo assim, no sistema jurídico brasileiro um juiz ou um tribunal de segundo grau, podem decidir uma demanda, afastando a aplicação de uma lei ou ato administrativo, por entende-lo inconstitucional, o que se denomina controle difuso. Este mecanismo não invalida a lei, mas a impede de reger um caso concreto, produzindo efeitos para as partes do processo. Paralelamente a este tipo de controle de constitucionalidade, tem-se as ações que podem ser propostas diretamente ao STF, pelas pessoas e órgãos legitimados para tanto (artigo 103 da CF88), que pedem à Corte Suprema a análise abstrata da validade de um ato normativo frente à Constituição, independentemente de se ter um conflito entre particulares. A decisão da Corte Constitucional, o STF, ao apreciar a inconstitucionalidade ou não do ato normativo, fará efeito vinculante para o Poder Judiciário e Executivo, com alcance *erga omnes*, ou seja, para todas as pessoas e, em regra, *ex tunc*, ou seja, retroagindo no tempo e tornando sem efeito todos os atos praticados com base na referida norma. As ações que compõem este rol do que se denomina controle concentrado são: Ação Direta de Inconstitucionalidade Genérica (ADI ou Adin), Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADCON), ação direta de inconstitucionalidade por omissão, ADPF e ação direta interventiva ou representação interventiva, todas com previsão constitucional.

eficácia que consiste, por sua vez, na capacidade de uma norma produzir efeitos (SILVA, 1999, p. 44-60). Portanto, por meio declaração de inconstitucionalidade de uma norma pelo controle de constitucionalidade, ela não poderá mais produzir efeitos, em regra, desde seu nascimento. Por isso a Constituição é parâmetro de validade das leis e atos do Poder Público, uma vez que uma norma e um ato administrativo não podem ser formulados ferindo o texto constitucional, formal (procedimentos a serem seguidos de elaboração) ou materialmente (conteúdo da Constituição). A legitimidade da norma, sob o aspecto do direito constitucional, coincide com a sua validade, ou seja, somente serão legítimas normas compatíveis com a Constituição (SILVA, 1999, p. 55).

Efetividade, por sua vez, ou eficácia social da norma, diz respeito à sua real concretização, vale dizer, à sua aplicação prática (SILVA, 1999, p. 44-60). Nesse sentido, Alexy dispõe que, sob a ótica da eficácia social da norma, esta será válida socialmente (conceito sociológico de validade) se ela for observada ou se, no caso da inobservância, houver a respectiva sanção (ALEXY, 2011, p. 101-102). O mesmo Alexy aduz que o conceito ético de validade, por sua vez, trata da validade moral, de tal forma que uma norma será válida, por essa perspectiva, se for moralmente justificada (ALEXY, 2011, p. 103).

Assim, no tocante ao controle de constitucionalidade, o que se analisa de uma norma ou ato do Poder Público é a sua validade jurídica, ou seja, se foi formulada de acordo com o texto constitucional, seja formalmente ou materialmente.

Em sede de controle de constitucionalidade, para se verificar se um ato do Poder Público, como uma lei, está ou não de acordo com a Constituição, um dos meios utilizados é princípio da proporcionalidade ou razoabilidade, onde se verifica se o ato é internamente adequado, necessário e proporcional em sentido estrito e se é compatível com o texto constitucional, não violando nenhum de seus dispositivos e realizando as finalidades impostas ao Estado pela Carta Magna (BARROSO, 1999, p. 219-221).

Tendo como referência a estrutura jurídico-política de organização do poder e do Estado materializada na Constituição Federal, é fundamental a observância do conteúdo da Lei nº 12.711/2012 no que tange às cotas sociais, destinadas a pessoas que não se autodeclaram negras ou indígenas e sem teto de renda, e sua validade perante os desígnios constitucionais, e em relação à “adequação”, “necessidade” e “proporcionalidade” que devem existir no conteúdo da lei.

Isso porque o texto constitucional é formado de normas constitucionais, classificadas como princípios ou regras, que contém comandos normativos de obediência cogente bem como supremacia, logo, em sua atividade derivada, os três poderes criados por esta

Constituição, devem-lhe estrita observância. A atividade se denomina derivada em razão de tais poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) serem criados pela Constituição, por meio do exercício do Poder Constituinte Originário, portanto, derivados desse, de onde decorre a necessidade de se cumprir os ditames constitucionais no exercício de suas competências (SIEYÈS, 2001).

Dito isso, tem-se que a explanação sobre a validade de uma norma e as formas de se verificar juridicamente a sua congruência com a Constituição vigente importa no estudo da ação afirmativa prevista na Lei nº 12.711/2012 uma vez que será feita a análise de compatibilidade das modalidades de cotas prevista na lei com o texto constitucional, utilizando como método de aferição o princípio da proporcionalidade acima mencionado e o princípio da igualdade constitucionalmente previsto.

No caso da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, tem-se um texto constitucional formado por normas constitucionais que se traduzem em princípios e em regras, que organizam a estrutura de poder, implementando a separação dos poderes, instituindo um Estado Democrático de Direito, republicano, federativo e presidencialista, com um rol de direitos fundamentais de várias naturezas (individuais, coletivos, sociais, entre outros).

A Constituição da República Federativa do Brasil é o resultado de uma longa trajetória de luta pela instituição de uma democracia, e conseqüentemente, pela elaboração de uma carta constitucional compatível com os novos contornos democráticos.

A sua elaboração é fruto de lutas entre diversos grupos sociais representados não só entre os constituintes, mas nas audiências públicas realizadas para a sua elaboração. Justamente por isso, apresenta avanços e manutenção de retrocessos que dificultou a sua sistematização e, ainda hoje, a sua interpretação. De forma geral, pode-se dizer, porém, tratar-se de uma das mais democráticas constituições mundiais, pródiga na proteção dos direitos fundamentais, com extenso rol de direitos sociais, o que permite a tutela ampla dos interesses dos indivíduos e dos grupos.

A Constituição vigente define o Estado como Democrático de Direito. O Estado de Direito, em sua concepção original, surge como resposta ao arbítrio dos monarcas no período do absolutismo monárquico que, ao ser substituído pelo Estado liberal burguês, fundou a atuação estatal na submissão à lei, elaborada por representantes eleitos pelo povo e que, em última análise, estaria subordinada a uma Constituição escrita. O Estado de Direito, para existir de fato, se sustenta em alguns princípios: império da lei, a divisão dos poderes, a

legalidade da administração e a garantia dos direitos e liberdades fundamentais (VIEIRA, 2009, p. 130).

Para garantir a elaboração da lei por representantes eleitos pelo povo e a plena realização dos direitos fundamentais é que o “mais perfeito e seguro sustentáculo do Estado de Direito é a sociedade democrática” (VIEIRA, 2009, 134). Para Vieira (2009), sociedade democrática é:

Sociedade democrática é aquela na qual ocorre real participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões, havendo, portanto, real participação deles nos rendimentos da produção. Participar nos rendimentos da produção envolve não só mecanismos de distribuição de renda, mas sobretudo níveis crescentes de coletivização das decisões principalmente nas diversas formas de produção (VIEIRA, 2009, p. 134).

Assim, Vieira (2009) conclui sobre a necessidade de se associar democracia e Estado de Direito, para garantir uma real participação nos rendimentos:

A simples construção da sociedade industrial não faz nascer, por si só, a sociedade democrática. Criar uma “sociedade de bem estar”, sem dar a todos participação efetiva no controle das decisões e também nos rendimentos da produção, consiste unicamente na adoção dos homens para transformá-los em consumidores obedientes e bem-humorados (VIEIRA, 2009, p. 135).

Sob um outro ponto de vista, Silva (1994) entende que ao declarar que o Estado brasileiro se configura como um Estado Democrático de Direito, conferiu o constituinte a ele as seguintes características:

A *democracia*, como realização de valores (igualdade, liberdade e dignidade da pessoa) de convivência humana, é conceito mais abrangente do que o *Estado de Direito*, que surgiu como expressão jurídica da democracia liberal. [...] Chega-se agora ao *Estado Democrático de Direito* que a Constituição acolhe no art. 1º como um conceito-chave do regime adotado, tanto quanto o são o conceito de *Estado de Direito Democrático* da Constituição da República Portuguesa (art. 2º) e o *Estado Social e Democrático de Direito* da Constituição Espanhola (art. 1º). O Estado Democrático de Direito reúne os princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito, não como simples reunião formal dos respectivos elementos, porque, em verdade, revela um conceito novo que os supera, na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*. [...] A nossa (Constituição) emprega a expressão mais adequada, cunhada pela doutrina, em que o “democrático” qualifica o Estado e, pois, também sobre a ordem jurídica. O Direito, então, imantado por esses valores, se enriquece do sentir popular e terá que ajustar-se ao interesse coletivo. [...] A democracia que o Estado de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, II), em que o poder emana do povo, que deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por

representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos do governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício (SILVA, 1994, p. 102- 109, grifos do autor).

Como se denota de toda a explanação feita, o Estado Democrático de Direito instituído no Brasil pela Constituição de 1988, coloca o ser humano em seu centro, procurando garantir-lhe a plena realização de sua personalidade e de seus direitos, dando espaço para a pluralidade de existências e o reconhecimento da solidariedade entre os cidadãos e do Estado para com todos, garantindo a promoção da igualdade e da justiça social. Neste sentido, nada mais compatível como Estado Democrático de Direito do que ações afirmativas que visem incluir os segmentos alijados econômica e socialmente, seja por força da raça ou etnia, da classe social, do sexo, da opção sexual ou por algum tipo de deficiência.

O perfil social da Constituição de 1988 é percebido pelo extenso rol de direitos sociais nela previsto, como os do artigo 6º, cujo rol é exemplificativo, e que prevê como tais os direitos à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, direitos esses que são desenvolvidos ao longo do texto constitucional, como no caso da Ordem Social, título VII da Constituição que trata da educação, saúde, seguridade social, previdência social, meio ambiente, entre outros (BRASIL, 1988).

O texto constitucional traça um arcabouço de políticas sociais que direcionam a ação estatal, inclusive na Ordem Econômica (Título VII), que determina em seu artigo 170 a observância da justiça social no desenvolvimento da ordem econômica, sendo um de seus princípios a redução das desigualdades regionais e sociais (BRASIL, 1988, art. 170, inc. VII).

Vale ressaltar, como já explanado no capítulo anterior, que as políticas sociais adotadas pela Constituição, são fruto da luta de grupos sociais no sentido de garantirem proteção constitucional à saúde, educação, trabalho, previdência, entre outros, mas isso não significa a superação total das contradições que originam as desvantagens de tais grupos, como os trabalhadores por exemplo, na fruição destes direitos, uma vez que as políticas sociais não são introduzidas como forma de superação do capitalismo, mas como uma contrapartida para a sua manutenção.

A partir da Revolução Industrial inglesa, surge o movimento operário, principalmente no século XIX, de forma que, “antes de traduzir-se em estratégia governamental, a problemática concernente à política social está presente nas principais reivindicações trabalhistas” do referido século, de tal maneira que os “temas tratados pela política social” acabam se vinculando às revoluções industriais, ganhando as ruas na França, na Alemanha, nos Estados Unidos, no norte da Itália, além da Inglaterra (VIEIRA, 2009, p. 143). Aduz Vieira (2009, p. 199) que a industrialização nesses países provocou profundas mudanças sociais e, assim como ocorreu na Inglaterra, por exemplo, o Estado se viu forçado a expandir serviços como os sanitários e as atividades educacionais (já que o operário precisa ler e escrever) seja por pressão dos trabalhadores, seja por pressão dos empresários, surgindo as primeiras medidas de política social, bem como o Estado Providencial.

Logo, a política social está intimamente ligada às demandas populares, sendo que o Estado, “ao longo de sua existência histórica”, acaba assumindo algumas destas demandas, consubstanciando-se em direitos sociais (VIEIRA, 2009, p. 144).

Os direitos sociais significam antes de mais nada a consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores. Não significam a consagração de todas as reivindicações populares, e sim a consagração daquilo que é aceitável para o grupo dirigente do momento. Adotar bandeiras pertencentes à classe operária, mesmo quando isto configure melhoria nas condições humanas, patenteia também a necessidade de manter a dominação política. (VIEIRA, 2009, p. 144).

Assim, no correr do século XX, vários Estados implementaram o Estado do Bem-Estar Social, com base no keynesianismo³⁹, ou seja, “criaram serviços integrados de saúde, educação, habitação, previdência” (VIEIRA, 2009, p. 107). Contudo, na América Latina, incluindo o Brasil, os serviços sociais foram sendo inseridos de forma setorizada, fragmentada e com caráter emergencial (VIERIA, 2009, p. 107).

Durante o trajeto histórico-político do século XX no Brasil, os direitos sociais, como os ligados ao trabalho e à previdência social, foram usados como forma de cooptar o apoio de

³⁹ Nos Estados Unidos da América, exemplificativamente, o *New Deal* firmado durante o mandato de Roosevelt, que toma posse em 1933, em face da grande depressão econômica, que em 1929 resultou na quebra da bolsa de Nova Iorque, marca uma intensa intervenção estatal. A partir deste cenário, o “novo acordo” implementado durante o mandato de Roosevelt coloca ao Estado uma postura de dirigismo, adotando medidas para controlar e reorganizar a economia, tais como a diminuição da jornada de trabalho, o controle dos preços e da produção para evitar a superprodução e o investimento em infraestrutura, como construção de hidrelétricas, escolas etc. Tais modificações da postura do Estado foram implementadas a partir das concepções, em especial, de Keynes, que entendia que o governo deveria agir para garantir o crescimento econômico, investindo para criar as condições necessárias para tanto, garantindo o emprego e um certo grau de distribuição de renda (VIEIRA, 2009, p. 205).

parte da população, em especial durante períodos de governos ditatoriais, como ocorreu no Estado Novo de 1937 a 1945⁴⁰, cujo presidente era Getúlio Vargas e durante o Regime Militar, de 1964 até 1985⁴¹ (CARVALHO, 2002). Os efeitos da construção de uma política social sem o amadurecimento dos direitos políticos fazem com que os direitos sociais, mesmos os impressos já na Constituição de 1988, possam ser relativizados e visto como passíveis de negociação. Nesse sentido:

Os benefícios sociais não eram tratados como direitos de todos, mas como fruto da negociação de cada categoria com o governo. A sociedade passou a se organizar para garantir os direitos e os privilégios distribuídos pelo Estado. A força do corporativismo manifestou-se mesmo durante a Constituinte de 1988. Cada grupo procurou defender e aumentar seus privilégios. [...] A prática política posterior à redemocratização tem revelado a força das grandes corporações de banqueiros, comerciantes, industriais, das centrais operárias, dos empregados públicos, todos lutando pela preservação de privilégios ou em busca de novos favores. Na área que nos interessa mais de perto, o corporativismo é particularmente forte na luta de juízes e promotores por melhores salários e contra o controle externo, e na resistência das polícias militares e civis a mudanças em sua organização. A ausência de ampla organização autônoma da sociedade faz com que os interesses corporativos consigam prevalecer. A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população. O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o Executivo. [...] (CARVALHO, 2002, p. 206).

No tocante à Constituição de 1988, esta teve o mérito de ampliar os direitos sociais, como já destacado, em especial por ter fixado no “salário mínimo o limite inferior para as aposentadorias e pensões e ordenou o pagamento de pensão de um salário mínimo a todos os

⁴⁰ “Apesar de tudo, porém, não se pode negar que o período de 1930 a 1945 foi a era dos direitos sociais. Nele foi implantado o grosso da legislação trabalhista e previdenciária. [...]. Foi também a era da organização sindical, só modificada em parte após a segunda democratização, de 1985. Para os beneficiados, e para o avanço da cidadania, o que significou toda essa legislação? O significado foi ambíguo. O governo inverteu a ordem do surgimento dos direitos descrita por Marshall, introduziu o direito social antes da expansão dos direitos políticos. Os trabalhadores foram incorporados a sociedade por virtude das leis sociais e não de sua ação sindical e política independente. Não por acaso, a leis de 1939 e 1943 proibiam as greves [...]. Ao perceber que a guerra caminhava para um final desfavorável ao Eixo, Vargas teve a certeza de que a ditadura não sobreviveria, apesar de estar lutando ao lado dos prováveis vencedores. Começou, então, a preparar a transição para um regime constitucional. Uma das táticas utilizadas foi tentar ganhar o apoio dos trabalhadores usando o argumento da legislação social e trabalhista” (CARVALHO, 2002, p. 124).

⁴¹ “Como avaliar os 21 anos de governo militar sob o ponto de vista da construção da cidadania? [...] Começamos pela relação entre direitos sociais e políticos. Nesse ponto os governos militares repetiram a tática do Estado Novo: ampliaram os direitos sociais, ao mesmo tempo em que restringiram os direitos políticos. O período democrático entre 1945 e 1964 se caracterizava pelo oposto: ampliação dos direitos políticos e paralisação, ou avanço lento, dos direitos sociais. Pode-se dizer que o autoritarismo brasileiro pós-30 sempre procurou compensar a falta de liberdade política com o paternalismo social. Na década de 30, sobretudo durante o Estado Novo, a tática teve grande êxito [...]” (CARVALHO, 2002, p. 191).

deficientes físicos e a todos os maiores de 65 anos, independentemente de terem contribuído para a previdência”. (CARVALHO, 2002, p. 206).

Dito isso, tem-se no artigo 3º da Constituição de 1988 uma importante diretriz para a política social, ao expor os objetivos da República Federativa do Brasil, elencando, entre eles: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Contudo, o artigo 3º da Constituição é uma norma programática (SILVA, 1999), portanto de eficácia limitada e aplicabilidade mediata e indireta⁴², traçando diretrizes que o Estado deverá colocar em prática ao longo do tempo. O fato de ser uma norma programática, com aplicação difundida no tempo (mediata) e que depende da atuação concretizadora do Estado por meio de leis e atos administrativos posteriores à promulgação da Constituição (indireta) para que, assim, possa produzir todos os seus efeitos (por isso limitada), pode gerar um esvaziamento de sua eficácia e efetividade, quando, por exemplo, o Poder Público não age para lhe dar concreção. É o que ocorre com o inciso III, do artigo 3º, que impõe a diminuição da pobreza e da desigualdade regional e social, por exemplo, uma vez que tais condições persistem após mais de 28 anos de promulgação do texto constitucional.

É nesse sentido que Vieira afirma que “a partir de 1988, a política social acha-se no seu terceiro período de existência no Brasil”, chamando-a de “política social sem direitos sociais” (VIEIRA, 1997, p. 14). O autor destaca que “em nenhum momento a política social encontra tamanho acolhimento em Constituição brasileira como acontece na Constituição de 1988” e cita como exemplos os artigos 6º e seguintes do texto, contudo, destaca que “poucos desses direitos estão sendo praticados ou ao menos regulamentados – quando exigem regulamentação” (VIEIRA, 1997, p. 14).

⁴² Segundo a classificação de José Afonso da Silva (1999) as normas constitucionais podem ser divididas em normas de eficácia plena, contida ou limitada. As normas de eficácia plena, por serem completas e possuírem todos os elementos necessários, podem produzir efeitos direta e imediatamente, a partir da sua entrada em vigor, sem necessidade de mediação concretizadora. Já as normas de eficácia contida, apesar de completas, podem ter os seus efeitos restringidos, sendo necessária previsão constitucional para tal restrição, que ocorrerá seja através de lei posterior, seja pela própria norma, seja por outra norma constitucional. Já as normas de eficácia limitada não são completas, necessitando de uma mediação concretizadora futura, produzindo efeitos mediatos e indiretos. Em outras palavras, elas mesmas não inovam no ordenamento jurídico, mas servem de parâmetro de validade. Por meio de uma lei posterior que as complete ou de atos administrativos que lhes dê concreção, aí sim, elas podem produzir todos os seus efeitos. Entre as normas de eficácia limitada existem as normas programáticas, que criam plano de governo e traçam diretrizes para a atuação estatal (SILVA, 1999, p. 63-166).

Ainda que a política social estabelecida pela Constituição vigente possua fragilidades, é inegável o importante papel desempenhado por ela na promoção da igualdade social. Arretche (2015a, p. 1-13) destaca a importância do papel da Constituição de 1988 para incluir, no que denomina “rede de proteção social”, um grande número de trabalhadores. Ela destaca que antes da carta constitucional vigente, a saúde pública não era universal, só tendo direito a ela aqueles que trabalhavam com carteira assinada, o mesmo se passando com o direito à aposentadoria, que não permitia a inclusão do trabalhador informal. Encontravam-se nessa situação de exclusão 60% dos trabalhadores, já que esse era o total dos que estavam na informalidade em período anterior a 1988 (ARRETCHE, 2015a, p. 1-13).

Com a universalização da saúde e a ampliação da previdência social e da assistência social, todas trazidas pela Constituição de 1988, foi possível que estes 60% de trabalhadores passassem a integrar um sistema protetivo que lhes era negado antes dela (ARRETCHE, 2015a, p. 1-13).

Além disso, ainda sobre o artigo 3º, apesar de seu caráter de norma programática, é preciso destacar que tal dispositivo serve como parâmetro positivo e negativo de atuação do Estado: positivo no sentido de traçar objetivos que devem ser perseguidos pelo Poder Público em suas ações; e negativo no sentido de que este mesmo Poder Público, em todas as suas esferas e poderes, não pode editar atos que sejam contrários a esses objetivos. Logo, são inconstitucionais atos do Poder Público que impliquem em criar discriminações, acirrar as desigualdades e a marginalização, sendo, de outra ponta, válidas as medidas que visam realizar tais objetivos.

No caso das ações afirmativas, elas se justificam na medida em que visam garantir o combate à desigualdade, a marginalização e o preconceito, uma vez que tais objetivos estão prescritos no artigo 3º, como forma de se realizar a justiça social. Além disso, as ações afirmativas educacionais visam garantir uma maior concretização de um direito social clássico, que se constitui, em si mesmo, uma política pública social, que é a educação.

Em suma, as ações afirmativas enquanto medidas que objetivam incluir segmentos discriminados, combatendo o preconceito, a marginalização e a desigualdade, cumprem, ainda que em tese, o papel traçado para o Estado Democrático de Direito no artigo 3º da Constituição (BRASIL, 1988). Fala-se de cumprimento em teoria porque é necessária a apreciação da forma como esta política pública é implantada no Brasil para verificar se de fato ela atinge tais metas ou, ao contrário, se distancia delas.

Portanto, para que a democracia formal de fato se concretize em uma democracia que leve em conta a soberania popular é preciso levar em conta as desigualdades em suas várias formas, para além da desigualdade de classes (FILICE, 2011, p. 56).

Para que a democracia formal, “confinada a uma esfera puramente política e judicial (WOOD, 2006, p. 33), transforme-se em uma democracia, cuja soberania popular seja considerada, torna-se necessário um mergulho fundo nas formas de desigualdades que se capilarizam na sociedade capitalista. Para outra sociabilidade que não a proposta pelo capitalismo, determina-se aprofundar os estudos sobre as desigualdades de raça, gênero, geracional, além da socioeconômica. (FILICE, 2011, p. 56).

A ação afirmativa educacional é uma política pública de garantia do direito à educação e de promoção da igualdade, o que faz dela uma política pública social e, como tal, possui suas finalidades e limites. Neste sentido, a ação afirmativa prevista na Lei nº 12.711/2012, enquanto política social, não elimina a desigualdade por completo, mas apenas a atenua. Vieira (2009) citando Santos (1987, p. 38-39), afirma que a realização do valor justiça social, seja usado para garantir a maximização da acumulação (se usado para solucionar as contradições e conflitos inerentes ao capitalismo e à luta de classe), seja para garantir a maximização da equidade, “o que se obtém, em qualquer caso, é a modificação relativa do perfil de desigualdades existentes”.

Nesse sentido, entender o princípio da igualdade plasmado na Constituição Federal e o seu alcance é importante para se compreender o quanto as ações afirmativas conseguem modificar uma realidade excludente. Além disso, justamente o princípio da igualdade constitucionalmente previsto será usado como parâmetro de validade da Lei nº 12.711/2012, por meio da utilização do princípio da proporcionalidade, conforme explanado anteriormente, o que impõe a análise da igualdade enquanto princípio constitucional.

3.2 O princípio da igualdade material como fundamento das políticas afirmativas

A igualdade é recorrentemente apontada como fundamento da adoção das ações afirmativas, motivo pelo qual será analisada enquanto princípio previsto expressamente na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e, portanto, parâmetro de avaliação da reserva de vagas criada pela Lei nº 12.711/2012.

O princípio da igualdade vem insculpido em vários pontos do texto constitucional, tais como o artigo 5º, que prevê os direitos e garantias individuais, elencando em seu *caput* a

igualdade perante a lei como direito fundamental e a igualdade entre homens e mulheres, em direitos e obrigações, em seu inciso I.

A previsão anteriormente mencionada trata do que a doutrina constitucionalista classifica como igualdade formal (SILVA, 1994) ou jurídica (ALEXY, 2015), em oposição a uma igualdade material, substancial (SILVA, 1994, p. 193-198) ou fática (ALEXY, 2015, p. 416). A igualdade perante a lei é uma conquista do Estado Liberal clássico, e no caso do texto constitucional brasileiro se estende a todos brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, como disposto no *caput* do artigo 5º da CF88, determinando que todos são iguais em direitos e obrigações, não se admitindo discriminações por força de lei.

A problemática da igualdade formal reside no fato de que ela não leva em consideração as diferenças efetivas entre os indivíduos e que podem resultar em situações de desvantagens para uns em relação a outros. Assim, o princípio da igualdade formal determina que o legislador não pode, ao legislar, dar tratamento diferenciado entre as pessoas, o que implica na necessidade de que todos se sujeitem à norma, logo, veda-se que se privilegie uns em detrimento de outros.

A igualdade formal ou jurídica remonta aos tempos da Revolução Francesa (1789) e fora instituída com o intuito de promover a igualdade perante a lei, ou seja, partia-se do princípio de que a legislação não criaria diferenciações entre as pessoas e todos teriam as mesmas condições de agir, recebendo os ganhos conforme o seu mérito pessoal e não em razão de relações familiares, de títulos, entre outros, como ocorria durante a Monarquia Absolutista. Segundo afixam Feres Júnior e Zoninsein (2008, p. 15) os valores do mérito e da igualdade foram o fio condutor da “transição do *Ancien Régime* europeu ao Estado republicano democrático moderno”.

O significado do redimensionamento do mérito e da igualdade reside no fato de que, diferentemente da Monarquia Absolutista europeia, no Estado Liberal clássico a igualdade abrangeria a todos os cidadãos, que seriam tratados de forma igual perante a lei. O mérito deixou de ser algo decorrente diretamente da posição social e familiar do sujeito, para ser “produto do esforço, habilidades e talentos de cada um” (FERES JÚNIOR; ZONEINSEIN, 2008, p. 15).

Nessa ocasião, a substituição dos privilégios concedidos aos nobres pela universalização dos direitos, conferida pela Declaração de Direitos do Povo da Virgínia de

1776⁴³ e pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão francesa, de 1789 (SARLET, 1998, p. 44), representou um grande avanço⁴⁴. No liberalismo clássico, o Estado garantia a igualdade perante a lei, cabendo “ao mercado a premiação do mérito”, ou seja, “o princípio do mérito reside no mercado, que distribui prêmios na forma de recompensa pecuniária às contribuições de cada um”, sendo que a concepção da igualdade formal e do mérito, conforme expostos, fazem surgir a democracia liberal moderna (FERES JÚNIOR; ZONEINSEIN, 2008, p. 15-16). Nesta democracia liberal a participação política, que se consuma com o voto, precisa da igualdade, uma vez que somente participa quando se está entre iguais, mas a igualdade necessária a esta participação seria a igualdade formal ou jurídica, ou seja, que confere a todos os mesmos direitos por meio de uma lei comum (VIEIRA, 2009, p. 193).

No âmbito da democracia liberal, a desigualdade social, a dominação de uma classe social sobre a outra pode ser admitida desde que esteja assegurada a igualdade de cidadania. Como consequência da ordem burguesa e do capitalismo, a cidadania revela-se indispensável à continuidade da desigualdade social, e não entra em conflito com ela. A cidadania exprime a liberdade humana apenas no sentido de os homens terem direitos e estarem protegidos pela lei comum a todos. Revestida da forma de igualdade jurídica, ela se desenvolve a partir da luta pela conquista de certos direitos e posteriormente através da luta para usufruir deles. [...] Por intermédio da participação política e, de maneira especial, por meio do voto, são aferidas a gradação do consenso e consequentemente a legitimidade do poder governamental. E ainda a participação política utiliza meios políticos a fim de confrontar a desigualdade social. Por um lado, a participação política dá a medida do consenso; por outro lado, ela coloca a igualdade política (e também a jurídica) ante a desigualdade social (VIEIRA, 2009, p. 190-193).

Com base na igualdade formal ou jurídica, não poderia o legislador pátrio criar leis que fossem discriminatórias a segmentos sociais, vedando o acesso a direitos para

⁴³ A Declaração do Povo da Virgínia serviu de inspiração para as demais declarações de direitos americanas, no momento em que as ex-colônias britânicas ainda não tinham se unido em uma Federação. Somente em 1791 a Constituição dos Estados Unidos da América, agora um Estado Federal, incorporou ao seu texto uma declaração de direitos, por meio de emendas constitucionais (SARLET, 1998, p. 44-45).

⁴⁴ Vale destacar que neste período, a qualidade de cidadão não incluía todas as pessoas, o que impactava, imediatamente na amplitude da igualdade formal, ou seja, perante a lei. A título de exemplo de pessoas que não estavam incluídas no rol dos detentores de cidadania e que, portanto, durante o liberalismo clássico do final do século XVIII e início do século XIX, não gozavam de um direito à tratamento legal igualitário, estão as mulheres. Como destaca Silva (2009, p. 552) “a própria exclusão política das mulheres, fundada na contraposição entre feminilidade e racionalidade [...] foi uma “das últimas restrições no acesso aos direitos políticos a ser eliminada pela legislação eleitoral dos países europeus, e de essas restrições terem tido, também até muito tarde, o seu equivalente na codificação civil que protegeu as hierarquias do mundo da família, mantendo as mulheres sob a tutela de pais e maridos, o acesso desigual das mulheres aos direitos políticos também foi lido como um sinal de “atraso” que o avanço civilizacional se encarregaria de eliminar. É isso que pode deduzir-se das palavras de Emmanuel-Joseph Sieyès (1748-1836) quando declarou, logo em 1789, que a exclusão política das mulheres decorria de um ‘preconceito extremamente radicado e de momento impossível de modificar’ (SILVA, 2009, p. 533).

determinados grupos. Não poderia, por exemplo, criar leis que conferissem direitos apenas aos homens, excluindo as mulheres.

Contudo, tratar o princípio da igualdade apenas no seu aspecto formal não permite avançar na tutela efetiva dos segmentos vulneráveis. A mera declaração de que uma lei deve ser dirigida e aplicada a todos, sem criar privilégios, não é suficiente para proteger pessoas em estado de vulnerabilidade, pois elas se encontram em situações diferentes das dos demais, sendo que, a simples edição de normas universais não é suficiente para retirá-los da condição de desvantagem. Em outras palavras, não adianta editar uma lei dizendo que todos têm direito à educação, se existem pessoas que sequer possuem escolas próximas à sua moradia para frequentarem, ou que, por razão de discriminação, não conseguem avançar nos anos escolares.

A igualdade formal é um primeiro momento da isonomia, pois garante um mínimo de tratamento igualitário, mas para que a igualdade seja efetivamente alcançada se deve levar em conta as situações efetivas da realidade. A igualdade formal impõe ao Estado uma abstenção, ou seja, determina que o Estado não crie discriminações que possam representar em privilégios e prejuízos, mas não determina que ele promova ações no sentido de aplacar as situações de desigualdade existentes no mundo concreto.

A compreensão de uma igualdade que procure minimizar as desigualdades sociais ocorre em momento posterior ao desenvolvimento inicial do princípio da igualdade formal. Essa acepção é alcançada com uma ampliação do entendimento de cidadania. Se no século XVIII os direitos inerentes à cidadania eram os direitos de natureza civil e políticos, ou seja, as liberdades individuais (locomoção, pensamento, propriedade etc.) e o direito de participar da vida política do Estado por meio do voto e da representação, com a modificação do perfil estatal inaugurada no final do século XIX e durante as primeiras décadas do século XX, em especial na Europa e nos Estados Unidos da América (Estado do Bem-Estar), os direitos sociais passam também a integrar a cidadania com a pretensão de alterar o nível geral de desigualdade, como o são os direitos inerentes à educação, saúde, previdência, habitação, entre outros (VIEIRA, 2009, p. 191).

A modificação da acepção da igualdade que impulsionou a previsão de direitos sociais não ocorreu livre de conflitos, uma vez que a ampliação do conceito de cidadania já destacado, com a inclusão de direitos sociais, decorreu da pressão dos movimentos sociais, particularmente o dos trabalhadores na Europa e nos Estados Unidos da América, com vistas a garantir uma real igualdade de oportunidades. A previsão de direitos sociais, contudo, ainda que imbuídos de um novo sentido de igualdade, não é suficiente para acabar com a desigualdade em sua totalidade, mas procura atenuá-la.

Não se trata de tentativa de simplesmente atenuar a miséria ou os mais baixos estados de pobreza pela aplicação dos direitos sociais. A desigualdade permanece com o ingresso destes direitos no campo da cidadania, mas passa a existir em seus objetivos a diminuição de diferenças entre as classes. Os direitos sociais buscam o aprimoramento do padrão de vida civilizada, a restrição da insegurança, a aproximação das diversas situações sociais em que os indivíduos se acham. (VIEIRA, 2009, p. 192).

Este novo sentido de igualdade, denominado de igualdade material ou substancial impõe a necessidade de se criar condições iguais de largada por meio do tratamento diferenciado para pessoas em condições diferentes, para que elas possam ter as mesmas oportunidades dos demais.

No Estado Bem-Estar Social reconhece-se que, sem um mínimo de garantias materiais e morais, parcelas da população ficariam incapacitadas de gozar, em pé de igualdade com os demais cidadãos, dos direitos garantidos por lei. Portanto, faz-se necessário que o Estado subtraia parte da riqueza que circula no mercado, através de impostos e taxas, e a distribua para essas parcelas. Em outras palavras, o princípio da igualdade, para melhor se realizar, justifica uma redução na esfera de atuação do princípio do mérito” (FERES JÚNIOR; ZONINSEIN, 2008, p. 16).

Portanto, a transição para o Estado Social impôs, também, a mudança no significado de igualdade e mérito, tendo em vista ambos serem marcos reguladores das instituições do Estado Liberal moderno. O princípio da igualdade e sua ressignificação teve papel importantíssimo na mutação estatal mencionada. Enquanto no Estado Liberal o princípio da liberdade e os direitos dela decorrentes tinham um peso maior (liberdade de ir e vir, liberdade de propriedade, direitos civis, políticos, entre outros), no Estado do Bem-Estar Social ou *Welfare State*, o princípio da igualdade ganha maior relevo, tendo em vista ser seu escopo propiciar a todos igualdade de oportunidade.

A ampliação do significado da igualdade foi possível por operação hermenêutica, tendo em vista que, os princípios têm uma flexibilidade maior, já que positivam valores que, por sua vez, variam com as mudanças sociais e históricas.

A igualdade, assim, não está prevista na forma de um princípio no texto constitucional vigente sem um motivo. As normas constitucionais podem ser elaboradas como princípios ou como regras. Existem várias maneiras de se diferenciar tais normas, seja pelo critério quantitativo⁴⁵, seja pelo critério qualitativo. No presente estudo, basta a diferença qualitativa.

⁴⁵ O critério quantitativo separa os princípios das regras partindo de uma diferença de graus: o da abstração determina que os princípios são mais abstratos que as regras; o da determinabilidade encontra nas regras um

Neste sentido, os princípios possuem uma natureza diretiva na formação de um sistema jurídico e, como tal, possuem um grau de aplicação elástico, permitindo que sejam aplicados em seu sentido mais amplo e em seu sentido mais restrito. Esta elasticidade deriva do fato dos princípios positivarem valores que, por sua vez, possuem um sentido que varia conforme a própria evolução da sociedade (ALEXY, 2015, p. 90-108)⁴⁶.

Falar em princípio da igualdade significa ora dar um tratamento restrito ao caso, verificando apenas a inexistência de discriminação ilegal, ora dar a ele uma acepção mais ampla, de cunho material, impondo ao Estado o dever de atuar no sentido de combater concretamente situações de desigualdades, nem que para isso seja preciso criar diferenças de tratamentos, fundadas nas diferenças existentes entre sujeitos na realidade social, não se restringindo, no exercício de suas competências, a se abster de criar diferenciações desarrazoadas. Percebe-se então, que a igualdade, enquanto princípio elástico, permite uma hermenêutica igualmente elástica, propiciando um tratamento diferenciado, conforme o exija o caso concreto

Com essa acepção da isonomia a que se confere o nome de igualdade material, substancial ou fática, busca-se combater desigualdades. Nesse viés, a Constituição de 1988 foi pródiga em positivar o princípio da igualdade material. São exemplos o artigo 3º, que prevê uma série de metas concretizadoras de uma isonomia real, como acabar com as desigualdades regionais e sociais; assim como o artigo 7º, incisos XXX e XXXI, que proíbem diferenças salariais, de critérios de admissão e de exercício de funções baseadas em sexo, idade, cor ou estado civil; o artigo 206, I que prevê a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, entre outros (BRASIL, 1988).

O alargamento da interpretação do princípio da igualdade é hoje o tratamento mais moderno que se dá a tal princípio, sendo tal interpretação substancial que autoriza a adoção de ações afirmativas. Não fere a Constituição criar diferenças no tratamento de pessoas que se encontram na realidade em situações diferentes, levando em consideração que tal tratamento diferenciado deve ter relação direta com o combate à situação de desigualdade existente no mundo real. Melhor dizendo, só se autoriza a adoção de ações estatais diferenciadoras, se tais

maior grau de determinabilidade sendo os princípios mais indeterminados etc. (CANOTILHO, 1998, p. 172-174).

⁴⁶ Robert Alexy, ao tratar da diferença entre princípios e regras, explica que os princípios seriam mandados de otimização, ou seja, possuem vários graus de concretização, podendo ser realizado na medida do possível, conforme as necessidades fáticas e jurídicas, já as regras seriam mandamentos definitivos de aplicação, uma vez que devem ser aplicadas na forma do tudo ou nada, ou seja, na exata medida de suas prescrições, por prescreverem um exigência de forma imperativa (ALEXY, 1999, p. 74-75; 2015, p. 90-108).

diferenças forem criadas para atacar a desigualdade existente, visando posicionar os indivíduos que se encontram em situação de desvantagem, de forma igual à dos demais, portanto, igualando-os. Fica claro este objetivo no que tange à acessibilidade das pessoas com deficiências, por exemplo. Dar-lhes preferências de acesso é permitir que elas compartilhem espaços que, sem essas diferenciações, não seria possível. Neste sentido:

Com efeito, por via do princípio da igualdade, o que a ordem jurídica pretende firmar é a impossibilidade de desequiparações fortuitas ou injustificadas. Para atingir este bem, este valor absorvido pelo Direito, o sistema normativo concebeu fórmula hábil que interdita, o quanto possível, tais resultados, posto que, exigindo igualdade, assegura que os preceitos genéricos, os abstratos e atos concretos colham a todos sem especificações *arbitrárias*, assim proveitosas que detrimntosas para os atingidos. (MELLO, 2014, p. 18).

Apreciar se um ato fere ou não ao princípio da igualdade exige do observador uma análise em várias dimensões: a primeira diz respeito ao fato de existir uma relação lógica entre a medida que cria a diferença e a situação desigualdade existente no mundo real; em segundo, não basta a relação lógica, é preciso que o ato que vise a promoção em concreto da igualdade tenha harmonia com o sistema constitucional.

Esclarecendo melhor: tem-se que investigar, de um lado, aquilo que é dotado como critério discriminatório; de outro lado, cumpre verificar se há justificativa racional, isto é, fundamento lógico, para, à vista do traço desigualador acolhido, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade proclamada. Finalmente, impende analisar se a correlação ou fundamento racional abstratamente existente é, *in concreto*, afinado como os valores prestigiados no sistema normativo constitucional. A dizer: se guarda ou não harmonia com eles. Em suma: importa que exista mais que uma correlação lógica *abstrata* entre o fator diferencial e a diferenciação consequente. Exige-se, ainda, haja uma correlação lógica concreta, ou seja, aferida em função dos interesses abrigados no direito positivo constitucional. E isto se traduz na consonância ou dissonância dela com as finalidades reconhecidas como valiosas na Constituição. (MELLO, 2014, p. 21-22).

No mesmo sentido, Alexy, analisando a jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão, coloca que o que se veda é uma diferenciação arbitrária, que ocorre quando “não é possível encontrar um fundamento razoável, que decorra da natureza das coisas, ou uma razão objetivamente evidente para a diferenciação ou para o tratamento igual feitos pela lei” (ALEXY, 2015, p. 407). O arbítrio, nesse sentido, seria uma forma mais acentuada de incorreção, que ocorreria quando o tratamento não é justo ou plausível (ALEXY, 2015, p.

413). A teoria da igualdade fática ou material é, assim, entre outras coisas, um programa para a distribuição dos bens socialmente distribuíveis, como renda, educação, saúde, etc. (ALEXY, 2015, p. 417, 425)

Pretende a presente tese apreciar a validade de uma modalidade específica de ações afirmativas, que é a reserva de vagas para ingresso na educação pública federal, levando como fator *de discrimen* a qualidade de ser egresso da escola pública e ter renda familiar *per capita* superior a 1,5 salário-mínimo, sem que haja um teto limitador de renda. Para tanto, usará o princípio constitucional da igualdade como parâmetro de validade, ou seja, irá verificar se é possível diferenciar essas pessoas, conferindo-lhes vagas reservadas para ingresso, como forma de promover a igualdade.

Logo, na análise das cotas sociais, o primeiro fator a se observar, segundo o exposto por Mello (2014, p. 21-22) são os critérios diferenciadores (renda, egresso da escola pública, não autodeclarados negros e indígenas). Em segundo, se deve verificar se estes critérios se ligam diretamente à situação de desigualdade existente em concreto, em outras palavras, se a desigualdade surge por força da renda, do fato de não se autodeclarem negros ou indígenas e de serem egresso da escola pública; e em terceiro se tal diferenciação é idônea para elidir a desigualdade, realizando vários ditames constitucionais, como o direito à educação, a dignidade da pessoa humana, entre outros. Nas palavras do referido autor:

Então, no que atina ao ponto central da matéria abordada procede afirmar: é agredida a igualdade quando o fator diferencial adotado para qualificar os atingidos pela regra não guarda relação de pertinência lógica com a inclusão ou exclusão no benefício deferido ou com a inserção ou arredamento do gravame imposto. [...]. Em síntese: a lei não pode conceder tratamento específico, vantajoso ou desvantajoso, em atenção a traços e circunstâncias peculiarizadoras de uma categoria de indivíduos se não houver adequação racional entre o elemento diferencial e o regime dispensado aos que se inserem na categoria diferenciada. (MELLO, 2014, p. 38-39).

Aprofundando na análise, tem-se que para que uma diferenciação seja criada, não importa qual, é preciso que exista uma relação lógica de pertinência entre a medida diferenciadora e a desigualdade existente na realidade, pois fere o princípio constitucional uma diferenciação descabida, desnecessária, sem “adequação racional entre o tratamento diferenciado construído e a razão diferencial que lhe serviu de supedâneo” (MELLO, 2014, p. 39).

A Lei nº 12.711/2012 prevê um tratamento diferenciador que leva em consideração a classe econômica (no caso do recorte de renda) e a categoria racial e étnica (no caso dos

negros e indígenas). Assim, faz-se diferença entre pessoas por pertencerem a determinado grupo social, demarcado pela renda ou pela raça/etnia.

Conforme visto, a realização do princípio da igualdade não se choca com a “diferença”, mas a sim, com a desigualdade. Existindo diferenças na realidade fática, usar de um tratamento diferenciador para se criar as mesmas condições de vantagens para todos não fere a igualdade, nem promove a desigualdade (no sentido de exclusão e dominação), ao contrário, se realiza a igualdade em sua acepção mais ampla, uma vez que se busca com esta diferenciação a promoção da simetria, em outras palavras, superar situações de dominação.

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), órgão pertencente às Nações Unidas, em seu relatório anual sobre o ano de 2015, define desigualdade social da seguinte forma:

En este sentido, la desigualdad hace referencia a las asimetrías en la capacidad de apropiación de los recursos y activos productivos (ingresos, bienes, servicios, entre otros) que constituyen o generan bienestar entre distintos grupos sociales. En definitiva, apunta a la concentración de una gran proporción de la riqueza en un sector reducido de la población. A su vez, refiere a la exclusión y lainequitativa distribución del poder político, que deja para unos pocos el espacio de las decisiones que afectan a una mayoría, posibilitan o limitan el ejercicio de derechos y el desarrollo de capacidades. Así, es importante resaltar que la desigualdad tiene un carácter fundamentalmente relacional y, también, que es un fenómeno indisoluble de las relaciones de poder a nivel individual y colectivo. La desigualdad social se manifiesta en diversos ámbitos, en especial en la educación y la salud, en las trayectorias reproductivas, en el trabajo y la protección social, el acceso a la conectividad, a bienes duraderos, a la vivienda y a los servicios básicos y la calidad ambiental, entre otros (CEPAL, 2014b). (NAÇÕES UNIDAS, 2016, p. 18-20).

Tratando das diferenças sociais e da desigualdade, Srouf afirma que existem vários tipos de diferenças sociais e nem todas são desigualdades. As desigualdades sociais seriam “as relações assimétricas e discriminatórias entre categorias ou entre classes sociais” (SROUR, 1987, p. 122).

Entre categorias sociais, ainda que existam diferenças, a desigualdade só surge se houver uma relação assimétrica, de dominação de uma categoria em relação à outra. Neste sentido, Srouf (1987, p. 123) define categorias sociais, como sendo aquelas que repousam em contradições, como “categorias sexuais (sexo); categorias raciais (diferenças de cor); categorias geracionais (gerações); categorias ocupacionais (categorias profissionais de empregados contra categorias econômicas de empregadores); categorias étnicas (agrupamentos culturais)”, entre outros, sendo que dentro de cada categoria existe uma diferença qualitativa que, por força de interesses diversos, podem fazer surgir choques que

resultem em relações assimétricas de dominação e subordinação (SROUR, 1987, p. 123). A desigualdade surgiria da assimetria nas relações entre categorias sociais, que se tornam de “submissão e dominação, discriminação entre superiores e inferiores [...]” (SROUR, 1987, p. 123).

Contudo, no que concerne às classes sociais, as desigualdades são inerentes às suas relações, uma vez que “toda classe social se relaciona com a outra com base numa contradição antagônica”, posto que “as classes proprietárias dos meios de produção se apropriam do trabalho excedente das classes trabalhadoras” e, para isso, “as oprimem e mistificam” (SROUR, 1987, p. 124).

De modo que as classes sociais só podem ser analisadas na sua luta, em função das relações desigualitárias que as predem uma à outra. São, naturalmente, agentes coletivos. Porque são forças motrizes de transformação social; são expressões de relações estruturais pelas posições que ocupam nos processos de produção: nas relações de produção, nas relações de poder e nas relações de saber. São polos de contradições e habitam sociedades históricas onde há um incentivo sistemático à produção de trabalho excedente e, ao lado dele, onde há um mecanismo de espoliação deste trabalho. Sociedades marcadas não só pela exploração econômica, mas também pela violência física e simbólica (SROUR, 1987, p. 124).

No tocante às desigualdades sociais decorrentes das classes sociais, Srouer (1987) destaca que a relação sempre será marcada pela desigualdade. Logo, atribuir cotas para grupos vulneráveis economicamente se justifica na medida em que a contradição e o antagonismo são decorrência da própria existência dessas classes sociais. Portanto, tratar de forma diferente classes sociais que possuem *status* social e econômico diferentes e, por isso mesmo, oportunidades diferentes, não ofende a igualdade, mas a realiza. Assim, para as pessoas que possuem renda familiar *per capita* de até 1,5 salário-mínimo, e que não se autodeclararam negros ou indígenas, as cotas educacionais para ingresso na universidade federal previstas na Lei nº 12.711/2012 se justificam por força de desigualdade de classes sociais existente entre eles e aqueles que gozam de condição econômica superior, uma vez que as suas chances de ingresso restam comprometidas por força das condições econômicas, diferença essa inerente à existência de classes sociais (BRASIL, 2012b).

Os dados quantitativos apresentados quando da exposição da concepção das políticas de reconhecimento de Fraser e Honneth (2003) anteriormente, corroboram para a compreensão de que os mais pobres têm menos condições de concluir a educação básica e, com isso, ingressar no ensino superior no Brasil. Recuperando os dados brasileiros sobre a educação apresentados no Estudo Técnico de nº 04/2014 da SAGI, feito com base na PNAD

dos anos 2001 a 2012, as “curvas de acesso do 1º e do 5º quintis se afastam cada vez mais conforme se avança nos anos escolares”, sendo que dos alunos de 19 anos pertencentes ao 1º quintil de renda que não concluíram a educação básica em 2012, 61% ainda se encontrava no ensino médio e 10% ainda estava no ensino fundamental (BRASIL, 2014c, p. 9-10).

No caso da desigualdade social fundada na questão racial, por sua vez, tem-se uma dupla desigualdade, isto porque os negros estão em condições de exclusão de uma série de direitos, primeiro em face da assimetria ou da dominação na relação entre brancos e negros, o que leva, em segundo lugar, a uma desigualdade de classes sociais, uma vez que, entre os mais pobres, a maioria é negra. Segundo os dados do IBGE divulgados em 04 de dezembro de 2015, entre os mais ricos, apenas 17% se autodeclararam negros, sendo que entre os 10% mais pobres, 3 em cada 4 pessoas, se autodeclaravam pretas ou pardas (IBGE, 2014).

Tendo em vista o rendimento familiar por cabeça, segundo os dados do IBGE referentes ao ano de 2014, as pessoas que se autodeclararam branca apresentavam, em média, a renda de R\$1.334,3, já os pretos tinham renda familiar *per capita* de R\$753,66 e os pardos de R\$ 729,50, ou seja, os brancos, percebem, em média, quase o dobro dos negros (IBGE, 2014).

No âmbito da educação, a situação de desigualdade entre brancos e negros persiste, segundo estudo do movimento “Todos pela Educação”, divulgados pela revista Carta Capital em 18 de novembro de 2016, onde entre os jovens brancos de 15 a 17 anos, 70,7% deles estão no ensino médio, entre os pretos na mesma faixa-etária, 55,5% se encontram no ensino médio, e entre os pardos 55,3%, o que demonstra o percurso educacional mais dificultoso que impacta na conclusão, dos pretos e pardos, na idade correta a etapa final da educação básica para poder ingressar no ensino superior (WELLE, 2016). Dos dados apresentados, percebe-se claramente a situação de desigualdade social dos negros na sociedade brasileira atual.

Nesse sentido, no caso dos negros, a desigualdade marcada pela discriminação racial, surge do uso da diferença para dominar e subjugar. Logo, se as diferenças são usadas para gerar exclusão, combater esse estado de coisas por meio de políticas que destacam a identidade do grupo, e se utilizam de um tratamento diferenciado para garantir a igualdade de oportunidades, não se está gerando desigualdade, mas combatendo-a.

No tocante às políticas públicas que visam combater a desigualdade social, é preciso atentar que as ações voltadas para aplacar única e exclusivamente desigualdade de classe não conseguem abranger as exclusões promovidas pela assimetria entre categorias sociais, como a raça, etnia e gênero, sendo necessárias políticas de identidade e diferença. Dos dados apresentados, vê-se que entre pessoas pobres, dentro do mesmo recorte de renda, os negros

são maioria, o que demonstra que a sua identidade racial impacta na sua condição. Logo, não bastam medidas de combate à pobreza para garantir a equalização das pessoas negras em relação às brancas, medidas que levam em conta a raça são importantes, já que categoria raça desempenha significativo papel na existência da desigualdade.

Como bem coloca Hall (2014, p. 15) ao analisar a identidade cultural, “classe social” é insuficiente para agregar todas as diferentes identidades com uma “identidade mestra” única e abrangente, com base na qual se pudesse estabelecer de maneira segura uma política. Assim, destaca que as pessoas “não identificam mais seus interesses sociais exclusivamente em termos de classe; a classe não pode servir como um dispositivo discursivo ou uma categoria mobilizadora através da qual todos os variados interesses e todas as variadas identidades das pessoas possam ser reconciliadas e representadas” (HALL, 2014, p. 15).

Segundo Hall, uma política de identidade se construiu a partir do movimento feminista de 1960, mas foi adotada por vários movimentos sociais que apelavam para a “identidade social de seus sustentadores”, como as lutas raciais empreendidas pelos negros, ou a política sexual, para os gays e lésbicas, e assim por diante, de maneira tal que se tinha uma identidade para cada movimento (HALL, 2014, p. 27).

A construção da identidade é um processo dialógico, portanto, relacionado com o outro, ou seja, “é negociada durante a vida toda por meio do diálogo, parcialmente exterior, parcialmente interior, com os outros”, nesse sentido, “tanto a identidade pessoal quanto a identidade socialmente derivada são formadas em diálogo aberto”, incluindo a identidade negra (GOMES, 2005, p. 42).

Para Hall (2014) a identidade é construída a partir da diferença, ou seja, é uma construção estabelecida entre o indivíduo e a sociedade. No mesmo sentido, Gomes (2005) destaca que da ênfase na identidade resulta a ênfase na diferença, ou seja,

Ao mesmo tempo em que a busca da identidade por parte de um grupo social evoca a diferença deste em relação à sociedade ou ao governo ou a outro grupo e instituição, ela possui um processo de elaboração e diminuição das diferenças internas do próprio grupo e dos vários grupos que formam, naquele momento de reivindicação, um único sujeito político. E esse trabalho envolvendo semelhanças e diferenças propicia a articulação entre poder e cultura, pois “é exatamente no domínio da cultura que estes grupos (sejam mulheres ou índios) resgatam sua autonomia e reafirmam a sua diferença” (NOVAES, 1993: 27). (GOMES, 2005, p. 41).

As sociedades de modernidade tardia, segundo Hall, são marcadas pela diferença, uma vez que existem “diferentes divisões e antagonismos sociais, que produzem uma variedade de

diferentes ‘posições de sujeito’ – isto é, identidades – para os indivíduos” (HALL, 2014, p. 14).

Uma vez que a identidade muda de acordo com a forma como o sujeito é interpelado ou representado, a identificação não é automática, mas pode ser ganhada ou perdida. Ela tornou-se politizada. Esse processo é, às vezes, descrito como constituindo uma mudança de política de identidade (de classe) para uma política da diferença. (HALL, 2014, p. 16).

Nesses termos, a Lei nº 12.711/2012, ao diferenciar dentro de um recorte social, os negros e indígenas, concedendo-lhes cotas em face da raça e etnia autodeclarada, o fez em consonância com esse entendimento, de que a classe social não abarca qualitativamente as categorias raciais e étnicas que, para terem suas identidades valorizadas e garantir uma verdadeira inclusão, necessitam de um tratamento diferenciado, na medida em que sua condição é diferente (BRASIL, 2012b).

A adoção de políticas que valorizem a identidade e a diferença de grupos excluídos é importante para os sujeitos que compõem tais categorias, no sentido de superar os estigmas negativos associados à tais identidades, mas é igualmente importante para toda a sociedade.

Construir uma identidade negra positiva em uma sociedade que, historicamente, ensina aos negros, desde muito cedo, que para ser aceito é preciso negar-se a si mesmo é um desafio enfrentado pelos negros e pelas negras brasileiros(as). [...] Por isso, refletir sobre a questão racial brasileira não é algo particular que deve interessar somente às pessoas que pertencem ao grupo étnico/racial negro. Ela é uma questão social, política e cultural de todos(as) os(as) brasileiros(as). Ou seja, é uma questão da sociedade brasileira e também mundial quando ampliamos a nossa reflexão sobre as relações entre negros e brancos, entre outros grupos étnico-raciais, nos diferentes contextos internacionais. Enfim, ela é uma questão da humanidade. (GOMES, 2005, p. 43, 51).

Quando se fala de uma política afirmativa que visa elidir a desigualdade racial e étnica, dando tratamento diferenciado para os negros e indígenas, como é o caso da Lei nº 12.711/2012, tem-se no centro da política o conceito de raça e etnia (BRASIL, 2012b). Conceituando “etnia”, Hall (2014, p. 36) dispõe que esse é o termo que se refere às características culturais, como a língua, os costumes, as tradições e o sentimento de lugar, partilhados por um povo. Em relação ao indígena, por exemplo, a etnia se consubstancia como o conjunto de tais características, sendo o que lhes confere identidade. É nesse sentido que para o indígena se designa cotas étnicas, sem perder de vista que tais características ou identidade étnica são usadas para disseminar a exclusão desse povo. No tocante à “raça” enquanto categoria, vale ressaltar que não existe uma diversidade biológica ou genética que

defina a raça, sendo que a “raça é uma categoria discursiva e não uma categoria biológica”, ou seja, raça se define culturalmente (HALL, 2014, p. 36-37).

Nesse sentido, Filice destaca que raça é uma ideia criada, uma vez que não existem diferenças raciais no sentido biológico, sendo uma construção social que se institui nas relações sociais no Brasil (FILICE, 2011, p. 33).

[...] exige-se a referência à categoria raça como um constructo social e considerar o preconceito e a discriminação racial como conceitos empíricos originários de raça, que permitem analisar um fenômeno cultural e social mais complexo, ainda que na sociedade brasileira a cultura do racismo seja negada. (FILICE, 2011, p. 33).

As ações afirmativas usam a diferenciação como maneira de se suplantar a desigualdade, sendo políticas de identidade, uma vez que visam valorizar a identidade de segmentos segregados justamente em face de sua identificação, seja racial, seja de gênero, seja de etnia, entre outras. Justifica-se usar de medidas de diferença, uma vez que as políticas universais não são suficientes para combater todos os tipos de desigualdades. No tocante à desigualdade de classe, as políticas universais possuem certa medida de eficácia, pois pretendem incluir a todos por meio da distribuição de bens sociais, atenuando a luta de classes. Mas quando se trata de discriminação étnico-racial, preconceito e desigualdade social por força da assimetria entre categorias sociais (SROUR, 1987), a retomada da simetria exige um tratamento que identifique e valorize a identidade dos grupos discriminados, uma vez que é justamente a sua identidade, entendida como algo diferente, que fundamenta a exclusão.

Ao tratar da educação básica, Filice destaca a ineficiência das políticas universais no combate à desigualdade racial:

[...] pode-se dizer que o preconceito racial ocorre sob a carapaça da neutralidade. A promoção de políticas universais para aumentar os Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), por parte desses gestores, inviabiliza a desigualdade racial, isso implica o argumento que todos têm os mesmos direitos; então, se não há como questionar os números da desigualdade que separam brancos e negros na escola, no mercado de trabalho, nos indicadores de saúde e, sendo os negros os que possuem os piores indicadores sociais, educacionais e de renda, subentende-se, na opção deles por políticas universalistas, que por mérito próprio (ou falta deles) os negros não conseguem alçar outros espaços. (FILICE, 2011, p. 77)

Retomando as ideias de Fraser (2006), ao tratar das políticas de reconhecimento como são as ações afirmativas, tem-se que tais políticas, por se basearem na identidade de um grupo, destacam a diferença, mas como tal não são inconciliáveis com a busca de justiça e de igualdade. A necessidade de se destacar a identidade e dar tratamento diferenciado a tais grupos, reside no fato de que, justamente por força de suas identidades, tais grupos são excluídos da fruição de vários direitos e situações de vantagens. O objetivo da diferenciação seria justamente conferir a essas categorias sociais paridade de armas, para que em uma sociedade meritocrática, fundada no êxito, tais grupos tenham condições de competir em pé de igualdade (FRASER, 2006, p. 235-236).

Nesse sentido, conforme já analisado, Fraser afirma que, o eurocentrismo propicia a “construção autorizada de normas que privilegiam os traços associados com o ‘ser branco’”, o que origina o que ela denomina de racismo cultural, consubstanciado na “desqualificação generalizada às coisas codificadas como ‘negras’, ‘pardas’, ‘amarelas’”, que incluem “representações estereotipadas e humilhantes na mídia, como criminosos, brutais, primitivos, estúpidos etc; violência, assédio e difamação em todas as esferas da vida cotidiana”, gerando a inferiorização das pessoas negras, o que culmina em sua posição de desvantagem que as exclui das esferas de decisão e das esferas públicas (FRASER, 2006, p. 235-236).

Contudo, no tocante às pessoas que possuem renda familiar *per capita* acima de 1,5 salário-mínimo e que, egressas da escola pública, não se autodeclaram negras ou indígenas, atribuir-lhes cotas para ingresso no ensino superior como feito pela Lei nº 12.711/2012 não se justifica, na medida em que não existe diferença que gere desigualdade, como acontece com a categoria raça e etnia e não existe, para todos os que compõem este segmento socioeconômico, a opressão e a mistificação inerentes às classes sociais exploradas (SROUR, 1987, p. 124), uma vez que não há um teto de renda para usufruir da cota, o que permite que pessoas economicamente abastadas fruam de uma política de diferença e que busca elidir a desigualdade social, sem se encontrarem em situação de diferença ou de desigualdade.

De todo o exposto, tem-se que as ações afirmativas, em que pese criarem diferenciação de tratamento entre brancos e negros, não ofendem o princípio da igualdade em sua acepção material. A diferença é, na verdade, o mecanismo utilizado para alçar grupos excluídos a lugares de onde são expurgados, parametrizando as relações marcadas pelas assimetrias entre categorias sociais. No tocante às classes sociais, tendo em vista que a desigualdade é inerente à sua existência, medidas que pretendem garantir o mínimo de igualdade de oportunidade a esses grupos serão promotoras da isonomia. No entanto, vale ressaltar no tocante a diferença de tratamento entre categorias sociais, que tais medidas

somente são válidas em face da existência de diversidade de identidades que fazem jus a um tratamento diferente para suplantar a desigualdade fundada, justamente, nas diferentes identidades e que, no tocante às classes sociais, somente será justificado o tratamento diferenciado para os grupos que sofrem a desigualdade social e econômica.

3.3 Direito fundamental à educação

A ação afirmativa educacional, que cria reserva de vagas para o ingresso no ensino superior federal, pretende garantir a concreção de um direito fundamental, qual seja, o direito à educação. Funda-se, para isso, no tratamento isonômico que todos fazem jus, sendo certo que o direito à educação, em sendo um direito fundamental, deve ser concretizado para todos, sendo inconstitucional a exclusão de grupos de sua materialização, em especial, quando esta se opera por razões infundadas como a raça, a etnia e a condição econômica.

A reserva de vagas parte da premissa de que o direito à educação é violado pela situação de desigualdade em que se encontram o público alvo deste direito, o que gera a exclusão de alguns de sua fruição. Logo, as cotas visam reequilibrar a situação, criando medidas que permitam a fruição em igual medida para todos, ou seja, por meio do princípio da igualdade material, as cotas pretendem concretizar o direito à educação.

Isto ocorre porque a educação é, em si mesma, uma política social, e o direito à educação, por sua vez, é um direito social, o que significa dizer que possui, entre os seus vários objetivos, realizar a igualdade material. Seu papel de promoção desse viés do princípio da igualdade se dá em razão da educação, e o seu efetivo exercício, ser um dos grandes propulsores da mobilidade social, do ganho de qualidade de vida, de qualidade no exercício dos direitos políticos, entre outros (como se depreende do próprio texto da Constituição, em seu artigo 205) (BRASIL, 1988).

Por outro lado, justamente dentro das instituições de ensino se reproduzem as mesmas condições apresentadas na sociedade como um todo. Logo, se existe iniquidade social, certamente esta será reproduzida dentro do ensino. Assim como em vários setores, onde o preconceito e a discriminação redundam em falta de acesso e alijam muitas pessoas da fruição de oportunidades, também dentro das instituições educacionais tais práticas se repetem, sendo que as políticas universais nem sempre são capazes de produzir a inclusão necessária. Coadunando com esta afirmação, Filice (2011) destaca que as questões raciais afetam a permanência e desempenho escolar, sendo as políticas universais ineficientes para reverter, por si só, o quadro de exclusão:

Tanto a fragilidade da confiança cega na mão invisível do mercado como os limites das políticas públicas de caráter universalistas nunca foram tão expostos. Em conformidade, torna-se cada vez mais visível que o desempenho escolar resulta de vários fatores que extrapolam o sentido de competência por mérito individual. Cruzam-se oportunidades com vivência escolar, acesso a meios culturais, pertencimento étnico-racial, orientação sexual e identidade de gênero, situação socioeconômica, além da identificação ou não com o currículo escolar. Situações que se apresentam como parte de um conjunto que interfere na permanência do estudante na escola, na relação ensino-aprendizagem com qualidade, e para sua inserção no conturbado mundo tecnológico com participação cidadã. (FILICE, 2011, p. 31).

Nesse sentido, atrelar o ingresso ao ensino superior público a aprovação em um processo seletivo que se funda no êxito, sem considerar algumas das variáveis expostas, faz surgir um mecanismo de exclusão daqueles que têm um percurso educacional marcado pela desigualdade. Se o percurso educacional é desigual, adotar uma forma de ingresso no ensino superior que nivela a todos, ou seja, que seleciona tratando a todos da mesma forma, a desigualdade no resultado do processo seletivo será inevitável. No contexto apresentado, as ações afirmativas educacionais se justificam como medida para corrigir a exclusão social e garantir a inclusão das minorias na fruição do direito à educação.

Enquanto direito fundamental social, a educação é em si uma política pública, como já explanado, o que implica em obrigações para o Estado na sua materialização. Logo, estudá-la sob a ótica da política pública é importante para verificar quais ações o Poder Público deve empreender para realizá-la. De outro lado, enquanto um direito constitucionalmente previsto, o direito à educação possui uma série de princípios reitores, igualmente previstos no texto constitucional, e que juntos estabelecem uma diretriz na realização deste direito.

Neste sentido, a Constituição Federal, em seu Título VIII - Da ordem social, apresenta uma seção inteira dedicada à educação, nos artigos 205 e seguintes, apresentado as suas diretrizes norteadoras (BRASIL, 1988). Assim, o presente ponto irá analisar a estrutura constitucional da educação, uma vez que o objetivo do presente trabalho é compreender as ações afirmativas como forma de acesso à educação superior.

Tecidas estas primeiras considerações, cabe estabelecer, então, qual o conteúdo do direito à educação enquanto direito fundamental. Para tanto, o surgimento e as características dos direitos fundamentais são pontos que precisam ser aclarados para uma compreensão mais contextualizada de tal direito.

Foi por meio das primeiras declarações universais de direitos que a noção de que o ser humano é detentor de um rol de direitos que lhe é inalienável, indisponível, inviolável e, imprescritível, disseminou-se e foi se materializando com a evolução histórica.

Em um primeiro momento, as declarações universais de direitos, como a Declaração de Direitos do Homem francesa de 1789 e as americanas editadas pelos Estados que surgiram a partir da independência da Inglaterra, como o *Bill of Rights* da Virgínia, de 1776, não possuíam conteúdo constitucional. No caso da Declaração francesa, apenas em 1791 e em 1793 foi incorporada ao preâmbulo das respectivas Constituições da França. Já a Declaração de Direitos americana foi incorporada por meio das 10 primeiras emendas ao texto constitucional promulgado em 1789. A inclusão paulatina dos direitos aos textos constitucionais deveu-se à necessidade de se conferir um caráter de observância obrigatória aos direitos declarados,⁴⁷ tornando-os supremos, universais e cogentes.

No caso dos direitos fundamentais consagrados na Constituição de 1988, tem-se direitos individuais, sociais, políticos, de nacionalidade e coletivos (BRASIL, 1988)⁴⁸. Vale ressaltar que, por força da determinação do artigo 5º, § 1º, da Constituição vigente, os direitos fundamentais têm aplicabilidade imediata (na medida em que sua construção normativa permita) e não se restringem apenas ao rol inscrito no Título II do texto constitucional, denominado “Dos Direitos e Garantias fundamentais”, isto porque o artigo 5º, § 2º afirma que os direitos fundamentais expressos na Constituição “não excluem outros decorrentes dos

⁴⁷ Direitos fundamentais se diferenciam de direitos humanos e garantias fundamentais. Os direitos fundamentais constituem-se por rol de direitos consagrados constitucionalmente e, portanto, têm vigência apenas dentro do Estado de onde emanam. Os direitos humanos são previstos em tratados internacionais e vinculam todos os Estados deles signatários, sendo que, muitas vezes, coincidem com previsões de direitos fundamentais consagradas nos textos constitucionais. As garantias fundamentais não veiculam direitos em sentido estrito, mas mecanismos de tutela de tais direitos, protegendo-os. (BONAVIDES, 1998, p. 515).

⁴⁸ Didaticamente se divide os direitos fundamentais em gerações ou dimensões (BONAVIDES, 1998, p. 514-530; SARLET, 1998, p. 46-53). Tal classificação tem como traço diferenciador o momento histórico do surgimento do direito, bem como suas características. Os direitos de primeira geração ou dimensão são aqueles surgidos sob a égide do Estado Liberal. São os primeiros direitos positivados e universalmente consagrados ao homem, denominados direitos individuais, de caráter negativo, uma vez que impõem uma abstenção ao Estado. Dizem respeito às liberdades públicas, com o objetivo de conter o arbítrio estatal, limitando a atuação do Poder Público na esfera individual, como são os direitos à liberdade, propriedade, vida, direitos políticos, entre outros. Os direitos de segunda geração ou dimensão são aqueles consagrados no Estado Social e com ele guardam estrita relação. São direitos prestacionais, de caráter positivo, que impõem ao Estado um dever de realizar determinadas prestações, característica típica do Estado do Bem-Estar Social. Ligam-se à igualdade material e à realização da justiça social, tendo como exemplos o direito à saúde, educação, previdência social, direitos trabalhistas, entre outros. Os direitos de terceira geração ou dimensão visam tutelar os direitos coletivos, assim entendidos aqueles que são exercidos por grupos ou difusamente, como são o direito ao meio ambiente e o direito do consumidor. E por fim, os direitos de quarta geração ou dimensão que se relacionam com a preservação da raça humana como são os direitos ligados ao desarmamento nuclear, à limitação a pesquisas genéticas, entre outros. Muito se critica tal classificação, ora por dar a impressão de que os direitos se substituem historicamente, quando na verdade eles coexistem, ora por ser uma divisão estanque, onde um direito seria classificado apenas em um dos tipos, quando é possível a sua inserção em mais de um tipo.

princípios e do regime por ela adotados e dos tratados internacionais dos quais o Brasil faça parte” (SARLET, 1998, p. 75). Assim, por todo o texto constitucional existem previsões normativas de direitos e garantias fundamentais, e não apenas no Título II da carta constitucional, que se refere especificamente aos direitos fundamentais.

No caso do direito à educação, a própria Constituição o classifica como um direito social, portanto, de caráter prestacional, mas que tem o seu conteúdo desenvolvido em outra topografia do texto constitucional, qual seja, o Título VIII, denominado “Da Ordem Social”. Ser o direito à educação um direito social implica na obrigação de uma prestação positiva do Estado, que deve enveredar esforços para ofertar a educação, cumprindo com o seu dever disposto no *caput* do artigo 205, que prevê ser a educação direito de todos e dever do Estado. Neste sentido, os direitos sociais visam realizar a denominada justiça social:

[...] Como ponto de partida, podemos tomar aqui a já anunciada tarefa dos direitos sociais (aqui considerados em sentido amplo), na condição de elementos de realização da igualdade e liberdade reais, podendo, neste sentido, ser considerados fatores de consecução da justiça social, na medida em que se encontram ligados à obrigação da comunidade para como o fomento ativo da pessoa humana. O Estado social de Direito, também denominado de Estado do bem-estar, distingue-se justamente por ter avocado para si a tarefa da realização da justiça social, de tal sorte que, juntamente com os direitos sociais, pode ser considerado ao mesmo tempo produto, complemento, corretivo e limite do Estado liberal de Direito e dos clássicos direitos de defesa de matriz liberal-burguesa (SARLET, 1998, p. 202).

Os direitos fundamentais possuem duas facetas: a perspectiva jurídico-objetiva e a jurídico-subjetiva. Em relação à primeira, tem-se que, os direitos fundamentais sob esta ótica, “constituem decisões valorativas de natureza jurídico-objetiva da Constituição, com eficácia em todo o ordenamento jurídico e que fornecem diretrizes para os órgãos legislativos, judiciários e executivos” (SARLET, 1998, p. 140). Em outras palavras, significa que a consagração de direitos fundamentais na Constituição dirige-se não somente aos seus titulares, gerando um direito subjetivo e que pode ser oponível, bem como exigida a sua concreção pelo Estado, como também gera um direito objetivo, no sentido que este, em todas as suas esferas deve atuar tendo por diretriz o respeito a tais direitos, bem como buscando realizá-los dentro do exercício de suas competências. Na acepção subjetiva, significa que os direitos fundamentais geram uma situação de vantagem aos seus titulares, que em caso de ofensa ou de não adimplemento, podem exigir a sua realização ou proteção.

Como o direito à educação consubstancia-se em um direito social, como a própria Constituição classifica, é importante compreender o significado desta qualidade. Na verdade, o direito à educação, por ser um direito fundamental social, identifica-se como um direito social prestacional. Tais direitos, por sua vez, “objetivam assegurar, mediante a compensação das desigualdades sociais, o exercício de uma liberdade e igualdade real e efetiva, que pressupõem um comportamento ativo do Estado, já que a igualdade material não se oferece simplesmente por si mesma, devendo ser devidamente implementada” (SARLET, 1998, p. 199). Ser um direito social e de caráter prestacional faz do direito à educação um direito fundamental que deve ser promovido e realizado pelo Estado, pois o que se pretende é garantir a todos a educação, de tal forma que cabe ao Estado ofertar o ensino de maneira que todas as pessoas possam dele fruir. Nas palavras de Sarlet:

Ademais, os direitos fundamentais sociais almejam uma igualdade real para todos, atingível apenas por intermédio de uma eliminação das desigualdades, e não por meio de uma igualdade sem liberdade, podendo afirmar-se, neste contexto, que, em certa medida, a liberdade e a igualdade são efetivadas por meio dos direitos fundamentais sociais. (SARLET, 1998, p. 199).

Diante de todo o exposto, conclui-se que o direito fundamental à educação, positivado como um direito social, traduz-se em verdadeira cláusula prestacional para o Estado, sendo sua a responsabilidade de concretizá-lo na medida em que nem todos têm acesso à educação privada. Sendo assim, trata-se de uma forma de garantir o direito igual a todos de instruir-se, ampliar suas condições de participar da vida política, social e econômica, importando em fonte de mobilidade social e de plena realização do ser, enquanto pessoa em igual dignidade a todos, portando, fonte de justiça social, compondo o conjunto de direitos que formam a cidadania.

As ações afirmativas que pretendem garantir acesso à educação superior àqueles que se vêm alijados de tal direito, nada mais são do que políticas públicas que implementam um direito social que, como tal, é de dever do Estado prover. Assim, as cotas para ingresso nas universidades públicas, mais do que forma de realizar o princípio da igualdade, são mecanismos de promover um direito em igual medida a todos, que é o direito fundamental à educação.

Em resumo, como consequência básica da previsão do direito à educação como direito social fundamental, está a sua hierarquia superior dentro do ordenamento jurídico e a sua aplicabilidade imediata dentro das condições normativas possíveis, além de ser um dever prestacional do Estado, cuja omissão revela ato inconstitucional por descumprimento de uma

obrigação constitucionalmente imposta. O cerne de se conferir ao Estado o dever de promover o direito à educação está na necessidade de realizar justiça social, na medida em que ele deve agir para propiciar a todos as mesmas oportunidades. Sendo a educação um direito inerente à realização plena do ser, que sem ela tem-se negada a sua dignidade humana e, sendo certo que se trata de uma oportunidade que nem todos têm condições de custear, para que haja uma condição isonômica de fruição de bens e vantagens em uma sociedade, é preciso que o Estado se responsabilize por sua oferta.

Após a explanação do caráter de direito fundamental social do direito à educação, é importante compreender o seu conteúdo e o seu tratamento constitucional. É muito comum a acepção do direito à educação como meio para se chegar a outros fins, ou seja, como um direito que atua de forma instrumental e que permite a materialização de muitos outros direitos, tais como participar da vida econômica, participar de forma mais consciente e crítica da vida política e social, garantir o acesso ao pleno emprego, garantir o direito de melhorar de vida.

Porém, a valorização da educação enquanto direito, evitando o esvaziamento do seu conteúdo, exige uma virada hermenêutica, contemplando o seu aspecto mais importante: a educação não é apenas veículo promotor de outros direitos, mas um direito em si mesmo. Assim que, a melhor exegese desse direito está em compreender que a educação, mesmo que não seja para atingir outros fins, é um direito de toda pessoa. Tal acepção está intimamente ligada à dignidade da pessoa humana, princípio insculpido no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal como fundamento do Estado Democrático de Direito (BRASIL, 1988).

Falar em dignidade da pessoa como fundamento do Estado é impor a ele que realize todas as suas atividades tendo em mira a plena promoção do ser humano, criando condições suficientes para que a pessoa possa se desenvolver e viver de forma plena. De tal forma, se coloca o ser humano como ponto central da organização estatal, que no exercício de suas competências, no âmbito de todos os seus poderes, em todos os níveis autárquicos, deve guiar-se pelo respeito ao ser humano e pela promoção das condições necessárias para que ele exista de forma digna.⁴⁹

⁴⁹ O princípio da dignidade da pessoa humana significa que o ser humano é o fim do Estado e não meio para se conseguir realizar algo. Neste sentido, por meio de sua consagração, reconhece-se que é o Estado que existe em função do ser humano, e não o contrário (SARLET, 1998, p. 101). Ao ser configurado como um fundamento do Estado brasileiro, deu-se a ele o *status* de atrair para si os direitos fundamentais como seus realizadores, bem como a partir dele emanam alguns direitos fundamentais, que diretamente lhe afetam. Falar em dignidade da pessoa humana significa que “não há como negar que direito à vida, bem como os direitos de liberdade e igualdade correspondem diretamente às exigências mais elementares da igualdade da pessoa humana [...]. Igualmente, percebe-se, desde logo, que boa parte dos direitos sociais radica tanto no princípio da

Promover a educação, então, é dar condição para que o ser possa ampliar seus horizontes, compreender a si mesmo e o mundo que o envolve, desenvolver juízos de valor variados sobre tudo em seu entorno e ser capaz de se autodeterminar. Mas oferecer educação não significa apenas construir escolas, ou seja, ofertar vagas, é preciso criar políticas que permitam ao estudante permanecer na escola e concluir o ensino com qualidade.⁵⁰

No tocante ao surgimento do direito à educação, tem-se que, como direito social, passou a integrar o conceito de cidadania surgido com o estabelecimento do Estado Social, como já delineado. Por tanto, educar-se é inerente à condição de cidadão. Neste sentido, Cury (2002) destaca que a educação “foi considerada, segundo o ponto de vista dos diferentes grupos sociais – ora como síntese dos três direitos assinalados – os civis, os políticos e os sociais, ora como fazendo parte de cada qual dos três”, sendo que a educação possui tamanha magnitude por “envolver todas as dimensões do ser humano: o singulus, o civis, e o socius”, ou seja, “o singulus, por pertencer ao indivíduo como tal, o civis, por envolver a participação nos destinos de sua comunidade, e o socius, por significar a igualdade básica entre todos os homens”, de tal forma que a somatória dos três direitos é uma marca da educação escolar do século XX. (CURY, 2002, p. 255). Destaca ainda, o referido autor que a educação como direito positivado é recente, e remonta ao final do século XIX e início do século XX, mas, ainda que declarada como um direito em norma jurídica, a educação não pode ser considerada independente “do jogo das forças sociais em conflito” (CURY, 2002, p. 254). Complementando o seu pensamento, Cury afirma que:

Tanto a ampliação dos direitos civis e políticos como a inserção de direitos sociais não são apenas uma estratégia das classes dirigentes que aí teriam descoberto, na solução coletiva, diversas vantagens que o anterior sistema de

dignidade da pessoa humana (saúde, educação, etc.), quanto nos princípios que, entre nós, consagram o Estado Social de Direito” (SARLET, 1998, p. 97).

⁵⁰ Neste sentido: “Ora, donde advém tamanha importância e necessidade reconhecidas à educação? O direito à educação decorre de dimensões estruturais coexistentes na própria consistência do ser humano. A racionalidade, expressão da ação consciente do homem sobre as coisas, implica também o desenvolvimento da capacidade cognoscitiva do ser humano como meio de penetração no mundo objetivo das coisas. A racionalidade é também condição do reconhecimento de si, que só se completa pelo concomitante reconhecimento igualitário da alteridade. Só com o desenvolvimento destas capacidades é que a ação do homem com o outro e sobre as coisas torna-se humana e criativa. O pleno desenvolvimento da pessoa não poderia se realizar sem o desenvolvimento efetivo da capacidade cognitiva, uma marca registrada do homem. Assim sendo, essa marca se torna universal. Ela é a condensação de uma qualidade humana que não se cristaliza, já que implica a produção de novos espaços de conhecimento, de acordo com momentos históricos específicos. E como os atores sociais sabem da importância que o saber tem na sociedade em que vivem, o direito à educação passa a ser politicamente exigido como uma arma não violenta de reivindicação e de participação política. Desse modo, a educação como direito e sua efetivação em práticas sociais se convertem em instrumento de redução das desigualdades e das discriminações e possibilitam uma aproximação pacífica entre os povos de todo o mundo” (CURY, 2002, p. 262).

autoproteção não continha. Esses direitos são também um produto dos processos sociais levados adiante pelos segmentos da classe trabalhadora, que viram nele um meio de participação na vida econômica, social e política. Algumas tendências afirmam a educação como um momento de reforma social em cujo horizonte estaria a sociedade socialista. Para outras tendências, a educação, própria da classe operária e conduzida por ela, indicava uma contestação da sociedade capitalista e antecipação da nova sociedade. A história da classe trabalhadora, contada por vários historiadores como E.P. Thompson ou Eric Hobsbawn, aponta que a educação se apresentava como uma bandeira de luta de vários partidos, movimentos radicais populares e de vários programas políticos de governo.[...] Muitas tendências dos diferentes partidos socialistas que se formaram ao longo do século XIX e início do século XX, desejosos de transformações sociais radicais pelo caminho de maiorias eleitorais, não só lutaram pela escola primária gratuita e obrigatória como também pela sua extensão a níveis mais elevados. [...] Assim, seja por razões políticas, seja por razões ligadas ao indivíduo, a educação era vista como um canal de acesso aos bens sociais e à luta política e, como tal, um caminho também de emancipação do indivíduo diante da ignorância. (CURY, 2002, p. 254-255).

Nesta linha, Gramsci (2001), ao tratar dos intelectuais, expõe o papel da escola na elaboração da hegemonia e do consenso em seu conceito de Estado ampliado. Segundo ele, existem dois “grandes planos superestruturais: o que pode ser chamado de ‘sociedade civil’ (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente de ‘privados’) e o da ‘sociedade política ou Estado’”, sendo que tais planos corresponderiam, respectivamente “à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda sociedade” e a de “dominação direta ou de comando, que se expressam no Estado e no governo jurídico” (GRAMSCI, 2001, p. 21). Como já exposto, a somatória da sociedade civil com a sociedade política formaria o Estado ampliado. Para que um grupo dominasse a sociedade política seria necessário, primeiro, dominar a sociedade civil, sendo nela hegemônica. Justamente aí, na dominação, reside o grande papel da educação no pensamento de Gramsci (2001).

Para Gramsci todas as pessoas são intelectuais, mas nem todos os homens possuem na sociedade a função de intelectuais, formando-se historicamente, “categorias especializadas para o exercício da função intelectual”, sendo que tais intelectuais formam conexões, especialmente, com os “grupos sociais mais importantes”, que seriam os grupos sociais dominantes. Tais grupos, por sua vez, para possuírem o tal domínio lutam pela “assimilação e pela conquista ideológica dos intelectuais orgânicos”, sendo mais efetivo o domínio quanto mais o grupo dominante formar seus próprios intelectuais orgânicos (GRAMSCI, 2001, p. 18, 19).

Assim, ainda que todos os homens possam ser intelectuais, aqueles que têm oportunidade de realmente sê-lo permitem a formação da hegemonia, em razão da dominação ideológica, facilitando o consenso.

Os intelectuais são os “prepostos” do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político, isto é: 1) do consenso “espontâneo” dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce “historicamente” do prestígio (e, portanto, da confiança) obtido pelo grupo dominante por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção; 2) do aparelho de coerção estatal que assegura “legalmente” a disciplina dos grupos que não “consentem”, nem ativamente nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais desaparece o consenso espontâneo. (GRAMSCI, 2001, p. 21).

Nesse contexto de formação da dominação e da hegemonia, a escola possui um relevante papel, pois ela seria “o instrumento para elaborar os intelectuais de diversos níveis” (GRAMSCI, 2001, p. 19). Nesse sentido, Gramsci se posiciona contrário às escolas técnicas, uma vez que estas apenas reproduziriam as diferenças sociais já existentes, de tal forma que “cada grupo tem um tipo de escola própria, destinado a perpetuar nestes estratos uma determinada função tradicional, dirigente ou instrumental” (GRAMSCI, 2001, p. 49).

Assim, a educação deveria permitir que todos apreendessem o conhecimento necessário para que fosse possível aos indivíduos ocuparem todas as divisões sociais e, por isso mesmo, as escolas deveriam ser gratuitas e ofertadas pelo Estado, o que de fato geraria a democratização da educação (GRAMSCI, 2001, p. 36, 50).

Mas a tendência democrática, intrinsecamente, não pode significar apenas que um operário manual se torne qualificado, mas que cada “cidadão” possa tornar-se “governante” e que a sociedade o ponha, ainda que “abstratamente”, nas condições gerais de poder fazê-lo: a democracia política tende a fazer coincidir governantes e governados (no sentido de governo com o consentimento dos governados), assegurando a cada governado o aprendizado gratuito das capacidades e da preparação técnica geral necessárias a essa finalidade. Mas o tipo de escola que se desenvolve como escola para o povo não tende mais nem sequer a conservar a ilusão, já que ela cada vez mais se organiza de modo a restringir a base da camada governante tecnicamente preparada, num ambiente social político que restringe ainda mais a “iniciativa privada”, no sentido de dar esta capacidade e preparação técnicopolítica, de modo que, na realidade, retorne-se às divisões em “ordens” juridicamente fixadas e cristalizadas em vez de se superar as divisões em grupos: a multiplicação das escolas profissionais, cada vez mais especializadas desde o início do currículo escolar, é uma das mais evidentes manifestações desta tendência. (GRAMSCI, 2001, p. 50).

A importância de se recuperar a exposição de Gramsci (2001) sobre a escola e o papel da educação em formar a hegemonia e a contra-hegemonia (no sentido de resistência à hegemonia) reside no fato de ampliar a função da educação na sociedade e dela como direito. O direito à educação, além de permitir a constituição do próprio indivíduo, como já destacado, é instrumento necessário para que ele participe qualitativamente da estrutura estatal (em sentido ampliado aos moldes de Gramsci), dando-lhe a emancipação necessária para posicionar-se de maneira a resistir e se opor à dominação e transformar o contexto onde se insere. Mas do que um direito formalmente consagrado de frequentar a escola e obter o ensino, o direito à educação consubstancia-se em instrumento de emancipação. Portanto, promover as ações afirmativas com o objetivo de promover o acesso à educação confere aos segmentos excluídos instrumentos para a sua emancipação e paridade, possibilitando-lhes ganhar posições na luta travada no seio da sociedade civil.

Trata-se de direito que oferece grandes desafios para a sua promoção via estatal, desafios estes muito maiores do que o da simples oferta, exigindo uma participação qualitativa do Estado para que ao final do curso educacional o indivíduo efetivamente possa se considerar portador de uma educação que o empodere. Logo, a educação também promove um princípio de extremo valor, que é o da liberdade, pois remove obstáculos que podem impedir o sujeito de atuar de forma a realizar seus projetos e se autodeterminar em vários âmbitos, inclusive dentro do contexto de lutas e contradições inerentes à sociedade capitalista. Segue-se que, justamente em face dos obstáculos que a concreção do direito à educação oferece, seja do ponto de vista objetivo, enquanto uma meta estatal a ser atingida, quanto do subjetivo, ou seja, direito do indivíduo que pode ser exigido do Estado, a universalização desse direito vai abrangendo os vários níveis da educação paulatinamente, ainda que contenha a ideia de que deva ser oferecido a todos para garantir a igualdade de oportunidades.

O direito à educação parte do reconhecimento de que o saber sistemático é mais do que uma importante herança cultural. Como parte da herança cultural, o cidadão torna-se capaz de se apossar de padrões cognitivos e formativos pelos quais tem maiores possibilidades de participar dos destinos de sua sociedade e colaborar na sua transformação. Ter o domínio de conhecimentos sistemáticos é também um patamar sine qua non a fim de poder alargar o campo e o horizonte desses e de novos conhecimentos. O acesso à educação é também um meio de abertura que dá ao indivíduo uma chave de autoconstrução e de se reconhecer como capaz de opções. O direito à educação, nesta medida, é uma oportunidade de crescimento do cidadão, um caminho de opções diferenciadas e uma chave de crescente estima de si. Esta estima de si conjuga-se com a descrição feita por Bobbio (1992) em relação ao desenvolvimento dos direitos. Segundo ele, a gênese histórica de um direito começa como uma exigência social que vai se afirmando até se

converter em direito positivo. Esta conversão ainda não significa a universalização do mesmo. O momento da universalização indica que aquela exigência, já posta como direito, se torna generalizada para todos os cidadãos ou amplia os níveis de atendimento. Finalmente há a especificação de direitos. No primeiro caso, temos, por exemplo, o direito à escola primária para os homens livres. Outras categorias passam a exigir este direito e, após muito esforço e luta, pode acontecer tanto a ampliação da escola primária para todas as pessoas de qualquer gênero, idade ou condição social quanto a exigência da inclusão de um nível superior da educação escolar para todos. É o caso da luta pela universalização da escola média. (CURY, 2002, p. 261).

Na esteira do que foi exposto, a Constituição Federal de 1988 contempla no seu artigo 205 e seguintes, normas que tratam justamente do direito à educação. Ao fazê-lo, determina claramente que a educação é um direito de todos (aspecto subjetivo) e dever do Estado (aspecto objetivo) (BRASIL, 1988). Ao declarar a educação como direito de todos, a carta constitucional assume o entendimento de que a “educação como processo de reconstrução da experiência é um atributo da pessoa humana, e, por isso, **tem que ser comum a todos**” (SILVA, 1994, p. 711, grifo nosso).

Por outro lado, ao prever que se trata de um dever do Estado, posicionou a educação como um serviço público essencial “que ao Poder Público impende possibilitar a todos, daí a preferência constitucional pelo ensino público, pelo que a iniciativa privada, nesse campo, embora livre, é, no entanto, meramente secundária e condicionada (artigos 209 e 213)” (SILVA, 1994, p. 712).

A Constituição Federal de 1988 trouxe avanços no tratamento do direito à educação, uma vez que ampliou a gratuidade do ensino para todas as modalidades, sendo que em Constituições anteriores a gratuidade do ensino médio era excepcional e não havia previsão dela para o ensino superior.

O artigo 205 da Constituição Federal de 1988, já comentado anteriormente, além de determinar o dever do Estado em oferecer a educação, estabelece como objetivos deste dever propiciar o pleno desenvolvimento da pessoa (direito à educação como um direito em si mesmo), bem como o seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (direito à educação como veiculador de outros) (BRASIL, 1988).

O artigo 206 dispõe sobre os princípios reitores do ensino, entre eles a igualdade de condições do acesso e permanência na escola, insculpido em seu inciso I. Este princípio visa garantir a materialização do direito à educação em seu estágio mais elementar, qual seja, a do acesso e permanência. De nada adianta prever a universalização do direito à educação, já que é direito de todos, como consta do artigo 205, se não for oferecida a garantia de que todos,

sem distinção qualquer, tenham as mesmas condições de acesso e de permanência na escola. No intuito de garantir o acesso, o próprio artigo 206, inciso IV, determina que o ensino público será gratuito, portanto, eliminando teoricamente alguns dos obstáculos financeiros que poderiam constituir entraves para a realização do direito à educação.

Em que pese à gratuidade do ensino, a permanência ressaltada depende de políticas públicas que garantam não só a qualidade da educação, outro princípio do artigo 206, constante do inciso VII, como também medidas de combate ao atraso escolar, que redundam em abandono, assim como formas de garantir a frequência do aluno, uma vez que, mesmo sendo gratuito, muitos não frequentam a escola por falta de condições mínimas de transporte, alimentação, assim como por necessidade de trabalhar. Portanto, todas as políticas públicas voltadas para garantir renda para as famílias mais vulneráveis manterem suas crianças na escola, ainda que esta seja gratuita, que ofereçam transporte, alimentação, uniforme, material escolar, entre outros, são formas de implementar o princípio da igualdade de acesso e permanência.

Em consonância aos princípios da gratuidade do ensino e da igualdade no acesso e permanência, é que o artigo 208 da Constituição apregoa que, para materializar o direito à educação, a educação básica obrigatória será gratuita dos 4 aos 17 anos (inciso I). Isto significa que tanto a educação infantil, como o ensino fundamental, quanto o ensino médio, são obrigatórios e gratuitos. Uma mitigação da universalização do direito à educação, no tocante ao acesso, diz respeito ao inciso II, do artigo 208, que prevê uma universalização progressiva do ensino médio, ou seja, o Estado deve oferecer esses anos educacionais, mas seu dever de oferecê-lo para todos ocorrerá de forma paulatina (BRASIL, 1988).

O fato do Estado não ser obrigado a oferecer de pronto vagas para todos os alunos do ensino médio, como ocorre para o ensino fundamental, contribui para a desproporcionalidade no ingresso dos alunos mais vulneráveis no ensino superior federal. A Constituição reserva ao Estado o direito de oferecer tais vagas de forma progressiva, ou seja, ampliando-as conforme sua capacidade, dentro do possível (BRASIL, 1988). Ora, se os alunos que são usuários do ensino público não têm o direito subjetivo de exigir vagas em escolas públicas que oferecem o ensino médio, é decorrência lógica a sua representação menor em instituições de ensino

uperior, uma vez que tais alunos podem ter sua trajetória escolar interrompida antes mesmo da etapa do ensino superior, por falta de vagas⁵¹.

Logo, a própria Constituição abre espaço para a limitação do acesso à educação no artigo 208, inciso II. Assim, entre os fatores que implicam na desproporção entre alunos egressos do ensino público e egressos de escolas particulares nas universidades públicas, está o da carência de acesso ao ensino médio, pois tais pessoas acabam sendo alijadas da educação antes mesmo de terminarem o ciclo da educação básica, limitação esta permitida, repita-se, pela própria Constituição. A falta de impositivo constitucional que exija a universalização imediata do ensino médio público constitui-se, também, em importante obstáculo a ser superado para a realização do direito à educação.

De outra ponta, ainda que artigo 206, I da Constituição apregoe a igualdade de acesso, o que presume a existência de vagas para todos, no caso do ensino superior também existe uma relativização da universalização do direito à educação enquanto dever do Estado, já que o artigo 208, inciso V da Constituição prevê que o acesso aos níveis mais elevados do ensino, como o é o ensino superior, será realizado conforme a capacidade de cada um, ou seja, permite a seleção dos beneficiários deste ensino, usando mecanismos de aferição da capacidade de cada pretendente, instituindo um sistema meritocrático de ingresso (BRASIL, 1988).

Assim, a limitação à educação como sendo um direito de todos que se inicia no ensino médio, culmina com a limitação do acesso ao ensino superior. A equação é de fácil resolução, se existem os que não completam a educação básica por não existirem vagas para o ensino médio para todos, também existem aqueles que, apesar de terem vencido todos os entraves para concluir a etapa final da educação básica, não conseguem avançar por não existirem vagas para todos no ensino superior.

Ainda que haja a previsão constitucional autorizando a restrição no acesso ao ensino superior público, contemplando apenas àqueles vitoriosos na seleção meritocrática, a exegese do direito à educação deve ser feita levando em consideração o princípio da unidade e a interpretação sistemática⁵². Para tanto, em primeiro lugar, deve-se se ter em mente que, em

⁵¹ O Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005 de 15 de junho de 2014, estabeleceu na Meta 3 que deve-se elevar “até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%”, ou seja, até 2024 (BRASIL, 2014b).

⁵² A hermenêutica constitucional parte do princípio que a Constituição forma um todo, um único corpo, o que implica que não podem existir contradições em seu texto (princípio da unidade) e de que os artigos devem ser interpretados uns levando em consideração os outros, conjugando-os para se obter o melhor sentido do texto. Tal interpretação denomina-se sistemática, e tem o condão de harmonizar o texto, livrando-o de possíveis conflitos aparentes, além de conferir o melhor sentido a uma norma, que não pode ser analisada isoladamente,

que pese o direito à educação ser viabilizador do exercício de vários outros direitos, ele não deixa de ser em si mesmo um direito. Ou seja, ele existe não somente de forma instrumental, como garantidor de outros direitos, mas como uma vantagem em si mesma, capaz de propiciar ao sujeito a formação de sua própria personalidade, residindo aí o seu núcleo essencial.

Em segundo lugar, compreendido o seu núcleo essencial, deve-se interpretar o direito à educação levando em consideração todo o texto constitucional, enquanto sistema normativo, relacionando-o com os princípios e direitos com os quais é afim. Neste sentido, por ser o direito à educação um direito social, ele se liga diretamente ao princípio da igualdade, o que impõe o tratamento isonômico entre as pessoas, devendo ser combatida as desigualdades existentes e que criam situações de desvantagens desarrazoadas. Logo, o exercício do direito à educação, mesmo ao ensino superior, é direito de todos igualmente, e não apenas dos que conseguem ser exitosos em um processo seletivo, de tal forma que tais seleções devem usar critérios que permitam a maior inclusão possível, como é o caso da ação afirmativa contida na Lei nº 12.711/2012.

De outro lado, o direito à educação visa permitir ao indivíduo desenvolver a si mesmo, sendo a busca de seu próprio progresso direito inalienável de qualquer ser humano e decorre, além da educação enquanto direito, de outro princípio constitucional que é o da dignidade da pessoa humana, conforme já mencionado. Assim, ainda fazendo uso do princípio da unidade e da interpretação sistemática, não se pode buscar o sentido e alcance do direito à educação sem relacioná-lo com a dignidade da pessoa humana, até mesmo em face do fato de tal princípio informar todo o texto constitucional e todo o ordenamento jurídico, em todas as suas esferas, além da própria organização estatal e das ações dos três poderes, uma vez que, conforme consagra o artigo 1º, inciso I da Constituição, trata-se de fundamento do Estado Democrático de Direito pela Carta Magna brasileira instituído (BRASIL, 1988).

Posto isso, percebe-se o pendor natural da educação como um direito universalmente consagrado e, ainda que no tocante ao ensino superior público ele seja oferecido mediante seleção meritocrática, a sua oferta não pode perder de vista o seu núcleo essencial, qual seja, o de ser um direito que permite a todos desenvolver a si mesmo, bem como com os princípios

uma vez que faz parte de um sistema ou conjunto de normas, que é o texto constitucional, de forma que uma norma confere sentido à outra. Nas palavras de Barroso “ a Constituição não é um conjunto de normas justapostas, mas um sistema normativo fundando em determinadas ideias que configuram um núcleo irreduzível condicionante da inteligência de qualquer de suas partes. O princípio da unidade é uma especificação da interpretação sistemática, e impõe o dever de harmonizar tensões e contradições entre normas. Deverá fazê-lo guiado pela grande bússola da interpretação constitucional: os princípios fundamentais, gerais e setoriais ou decorrentes da Lei Maior.” (BARROSO, 1999, p. 188).

com os quais se relaciona (igualdade e dignidade da pessoa humana), uma vez que a educação como forma de desenvolver a sua própria personalidade é condição inerente à dignidade e qualidade humana. Assim como ninguém é menos digno, ninguém tem menos direito de se desenvolver por meio do conhecimento.

Em suma, tendo em vista se tratar de um direito social, e que como tal visa a promoção da igualdade, exigindo uma concreção isonômica entre todos, e que, de outro lado, por ser um direito em si mesmo, permite a todos os seres se desenvolverem enquanto pessoas, e todas as pessoas têm igual dignidade, sendo tal princípio (o da dignidade da pessoa humana) um fundamento do Estado Democrático de Direito (nos termos do artigo 1º, III da Constituição vigente - BRASIL, 1988), a concreção do direito à educação exige medidas públicas, por imposição constitucional, que ampliem a sua oferta. Assim, a seleção para o ingresso no ensino superior público, ainda que autorizado pelo texto expresso da Constituição, deve contemplar os outros princípios constitucionais que com ele se relacionam, quais sejam, o da igualdade e o da dignidade da pessoa humana, de forma tal que, a referida seleção se opere da maneira que mais inclua do que exclua os indivíduos no ensino superior.

No mesmo sentido, tal seleção deve levar em consideração que, ainda que ocorra baseada em um critério de mérito, nem todos têm as mesmas condições de disputar a vaga ofertada, por condicionantes externas à sua própria capacidade. Em outras palavras, como a forma escolhida para selecionar quem poderá fruir do ensino superior gratuito é uma competição entre os pretendentes, nem todos têm as mesmas condições de largada. Alguns se encontram em uma situação de vantagem, o que desequilibra o resultado final.

Nesse mesmo sentido foi o entendimento do STF, expressado no voto do relator da ADPF nº 186, Ministro Lewandowski, que declarou constitucional as cotas na UnB:

Vê-se, pois, que a Constituição de 1988, ao mesmo tempo em que estabelece a igualdade de acesso, o pluralismo de ideias e a gestão democrática como princípios norteadores do ensino, também acolhe a meritocracia como parâmetro para a promoção aos seus níveis mais elevados. Tais dispositivos, bem interpretados, mostram que o constituinte buscou temperar o rigor da aferição do mérito dos candidatos que pretendem acesso à universidade com o princípio da igualdade material que permeia todo o Texto Magno. Afigura-se evidente, de resto, que o mérito dos concorrentes que se encontram em situação de desvantagem com relação a outros, em virtude de suas condições sociais, não pode ser aferido segundo uma ótica puramente linear, tendo em conta a necessidade de observar-se o citado princípio (BRASIL, 2012c, p. 17. Acórdão).

Neste caso, as ações afirmativas, como a prevista na Lei nº 12.711/2012, surgem como forma de dar acesso aos grupos vulneráveis, que seguiram o curso educacional com percalços e obstáculos como os relativos ao preconceito e à vulnerabilidade econômica, que um sistema meritocrático simples não é capaz de avaliar. Sendo seu percurso desigual, deve-se garantir uma vantagem na competição que reestabeleça o equilíbrio da equação, uma vez que aqueles que não pertencem a estes segmentos vulneráveis possuem as vantagens oriundas de uma situação econômica, social e étnico-racial mais favoráveis, o que faz com que tenham uma situação igualmente mais favorável em uma competição. A ação afirmativa, seja reservando vagas, seja atribuindo pontuação, ou de outra forma, atua no sentido de dar a todos a mesma oportunidade de competir pelo acesso. Ela não exclui a avaliação meritocrática imposta pela Constituição, apenas a reequilibra conforme os ditames da igualdade e dignidade da pessoa humana.

3.4 Outros fundamentos da ação afirmativa

Para que se possa verificar se a adoção de ações afirmativas, entre elas a educacional, são válidas é preciso realizar uma incursão em seus fundamentos, ou seja, nas justificativas que lhe dão sustentação jurídica e social. Entre os vários fundamentos das ações afirmativas encontram-se aqueles de matriz constitucional, como a igualdade já destacado.

Além desses fundamentos já analisados que justificam a utilização da ação afirmativa, alguns autores buscam elencar os fundamentos ou justificativas para a sua adoção de forma didática, como Feres Júnior (2006) e Sarmiento (2008). Sarmiento (2008, p. 258-259) cita os quatro fundamentos mais utilizados para a adoção de ações afirmativas: “justiça compensatória, justiça distributiva, promoção do pluralismo e fortalecimento da identidade e autoestima do grupo favorecido”.

A justiça compensatória se refere à compensação devida aos afrodescendentes em razão de um “histórico de discriminação no passado que remonta ao tempo da escravidão”, bem como pelos efeitos injustos da discriminação que se perpetuam até os tempos atuais (SARMENTO, 2008, p. 258). Segundo Sarmiento, o grande problema de se fundamentar a ação afirmativa na compensação está no argumento de que, aqueles que não serão beneficiados pela discriminação positiva - como é o caso do aluno branco que não ingressará

no ensino público por perder a vaga para o cotista - não podem ser prejudicados por fatos aos quais não deram causa (SARMENTO, 2008, p. 259).⁵³

A ideia da ação afirmativa como política compensatória, no entanto, não se prende à reparação de um sujeito determinado pela violação de direitos perpetrada por um outro sujeito determinado. Em verdade, a compensação surge relacionada ao direito de um grupo, que até os tempos atuais suporta os efeitos de uma discriminação que se perpetua no tempo e que, em muitos casos, é subliminar, tornando-se assim um direito coletivo. De outra ponta existe um grupo, os brancos, que mesmo que não tenham realizado ações discriminatórias, fruem das vantagens históricas e socialmente atribuídas a tal categoria, que os coloca, independentemente de sua ação, em situação mais favorável diante da categoria negra.

A justiça distributiva igualmente é apontada por Sarmiento (2008, p. 259) como uma justificativa para adoção de políticas afirmativas. Esse fundamento se liga à ideia de favorecer os grupos discriminados, distribuindo “melhor os bens socialmente relevantes, para que amanhã as relações sociais sejam mais equitativas [...]”, além disso, produziria “um bem-estar geral, eis que reduz os ressentimentos e tensões que a profunda injustiça na distribuição dos ônus e vantagens entre as diferentes etnias tende a produzir no meio social”.

Outro argumento usado para fundamentar o uso de uma ação afirmativa, e que encontrou significativa ressonância nos Estados Unidos⁵⁴, é a justificativa com base no

⁵³ Segundo Aguiar (2009, p. 95), as políticas compensatórias são diferentes das políticas de tratamento preferencial. As políticas preferenciais “envolvem a suspensão dos padrões de competição ao adotarem, por exemplo, as cotas ou outros instrumentos que favoreçam os indivíduos que pertencem a determinados grupos sem levar em consideração o mérito individual”. A diferença das cotas enquanto política de tratamento preferencial reside na forma como ela é implementada: seriam destinados aos indivíduos pertencente ao grupo que teria preferência os recursos coletivos levando-se em consideração o seu peso proporcional na população, ignorando o mérito individual. Por entender injusto tal critério, aos poucos a noção de cota como tratamento preferencial foi abandonada nos EUA, sendo substituída, no seio das Cortes americanas, pela ideia de “meta”, onde a raça serviria de base para a seleção do indivíduo como um parâmetro e não como um “requisito numérico rígido”; “uma meta admissível requereria apenas o esforço do empregador ou sindicato para atingir um limite de variação compatível com a meta estabelecida” (*Justice Day O'Connor*, 1986 apud GUIMARÃES, 2009, p. 359).

⁵⁴ A Suprema Corte Americana, em 1978, no caso *Bakke v. Regents of the University of California*, firmou entendimento pela inconstitucionalidade da ação afirmativa que reservou vagas para candidatos negros. A referida reserva culminou com a reprovação de Bakke para o ingresso no curso de Medicina, apesar de possuir pontuação maior do que candidatos negros aprovados na mesma faculdade pela reserva. O que prevaleceu foi o entendimento de que não houve prova de que existisse discriminação pretérita na referida universidade que motivasse a adoção da ação afirmativa, o que representou o abandono do fundamento da compensação como justificativa para as políticas afirmativas. A decisão trouxe um revés à adoção das ações afirmativas em solo americano, já que a exclusão do ensino superior de negros em razão da discriminação não precisa ser comprovada em um caso concreto para seja adotada uma política afirmativa de ingresso para essa minoria, por se tratar, como visto, de um direito coletivo, onde os sujeitos não são identificados. Contudo, a referida Corte, na decisão em apreço, consagrou o fundamento do pluralismo ou da diversidade como sendo válido para autorizar a adoção de medidas afirmativas, uma vez que trataria benefícios para todo o corpo discente, ao se criar um ambiente rico em experiências e culturalmente diversificado. Esse

pluralismo ou na diversidade. Por esse argumento entende-se que a convivência multicultural, ou seja, entre pessoas de diversas etnias e culturas em um ambiente paritário, permite um crescimento da sociedade como um todo, enriquecendo o convívio por meio da apreensão de novas culturas, valores e experiências (SARMENTO, 2008, p. 260).

Por fim, Sarmiento destaca o argumento do “fortalecimento da autoestima da população negra”, que busca igualmente o reconhecimento de sua cultura, dos seus valores, de sua identidade, quebrando “estereótipos negativos”, aumentando “o número de afrodescendentes bem-sucedidos” (SARMENTO, 2008, p. 260), o que propicia a função pedagógica da ação afirmativa.

Outro autor que elenca os argumentos mais comuns para fundamentar as ações afirmativas é Feres Júnior (2006)⁵⁵. O autor entende que as ações afirmativas americanas são as que melhor servem como paradigma para a experiência brasileira, tendo em vista algumas semelhanças entre os dois Estados⁵⁶, motivo pelo qual analisa a fundamentação construída nesse país desde a década de 1960. Ao examinar os três principais argumentos suscitados nos Estados Unidos da América, o referido autor firma como paradigma para a experiência brasileira, os fundamentos elaborados em solo norte-americano para as ações afirmativas (FERES JÚNIOR, 2006, p. 47).

A partir da década de 1960, os fundamentos que protagonizaram os debates e que justificaram a adoção das ações afirmativas nos Estados Unidos da América, foram os da reparação e da justiça social. O argumento da reparação diz respeito à autorização de medidas compensatórias pela discriminação empreendida contra os afrodescendentes, conforme já explicitado.

Tal justificativa aparece pela primeira vez, no discurso do então presidente americano Lyndon B. Johnson aos formandos de uma turma da *Howard University*, em 1965, onde, ao tratar da abolição da escravidão, destaca que não basta a liberdade, tendo em vista que não se

entendimento foi ratificado em 2003 no julgamento dos casos *Gratz v. Bollinger* e *Grutter v. Bollinger* (SARMENTO, 2008, p. 263-264).

⁵⁵ Na Índia os fundamentos da ação afirmativa residem na compensação ou reparação por injustiças pretéritas contra um determinado grupo; a proteção de segmentos vulneráveis da sociedade; a igualdade proporcional, no sentido de que se deve oferecer as mesmas oportunidades de educação e emprego em proporção ao “tamanho relativo de cada grupo na sociedade total” e a justiça social, também ligada à justiça distributiva, no sentido de que a ação afirmativa se justifica pelo fato de existir desigualdades de grupos específicos, autorizando medidas focais (FERES JÚNIOR, 2006, p. 47).

⁵⁶ Cita como exemplo o fato de tanto Brasil como Estados Unidos serem as maiores colônias europeias “a utilizar extensamente o trabalho escravo de africanos e seus descendentes” no continente americano, além da grande influência da cultura norte-americana, o que propicia grande visibilidade à luta contra à discriminação empreendida pelo movimento negro americano, tornando-se um significativo referencial para o movimento negro brasileiro (FERES JÚNIOR, 2006, p. 47).

“apagam de repente as cicatrizes de séculos” apenas concedendo a liberdade de locomoção e de escolha de seus representantes (FERES JÚNIOR, 2006, p. 49).

A reparação, enquanto fundamento, aos poucos foi perdendo folego nos Estados Unidos da América e se cristalizou com a decisão da Suprema Corte Americana, no caso *Bakke v. Regents of the University of California*, em 1978.

A justiça social, a seu turno, justifica a utilização de ações afirmativas na ideia de uma igualdade substancial, para além da igualdade formal vigente no liberalismo. Feres Júnior (2006, p. 49) destaca que a justiça social tem como principal elemento a igualdade substancial, o que faz dela “fulcro normativo da ação afirmativa”.⁵⁷ Em sua concepção, a adoção da justiça social como fundamento de políticas focais como as ações afirmativas, em especial associando-se a ideia de se realizar uma efetiva igualdade entre os indivíduos, tem raízes em uma modificação do perfil estatal americano, que poderia ser denominado “genericamente de Estado de Bem-Estar Social”, onde as “diferenças entre os indivíduos passam a não ser mais encaradas como acidentes naturais, como no paradigma liberal anterior, mas sim como produtos das relações sociais, da maneira como a sociedade se organiza” (FERES JÚNIOR, 2006, p. 50). Ainda segundo o autor, a justiça social faz com que as políticas públicas que nela se fundamentam, bem como a legislação que a materialize, passem a regular as “condições iniciais da competição”, tendo em vista que no modelo liberal anterior, as “aptidões e qualidades exercitadas por indivíduos em processos competitivos” estavam à margem de tais normas e políticas públicas (FERES JÚNIOR, 2006, p. 50).

No entanto, segundo Feres Júnior (2006, p. 52), tal fundamento perdeu forças com a eleição do presidente Ronald Reagan (1981 a 1989) tendo em vista que o Estado do Bem-Estar Social americano, que teve entre os mandatos de Roosevelt (1933 a 1945) e Johnson (1963 a 1969) o seu auge, perde espaço.

Nesse novo contexto surge o terceiro fundamento usado nos Estados Unidos para justificar as ações afirmativas: a diversidade, suscitada no emblemático caso *Bakke v. Regents of the University of California* (1978). Por meio dela, justifica-se a adoção da ação afirmativa

⁵⁷ O discurso de Lyndon B. Johnson em 1965 apresenta os contornos da justiça social e da necessidade de igualdade material na seguinte passagem: “Não se pode pegar um homem que ficou acorrentado por anos, libertá-lo das cadeias, conduzi-lo, logo em seguida, à linha de largada de uma corrida, dizer ‘você é livre para competir com os outros’, e assim pensar que se age com justiça”. Além disso, na *Executive Order* 10.925 de 1961, emitida pelo presidente Kennedy e no *Civil Rights Act* de 1964, sendo o primeiro um texto do Poder Executivo e o segundo do Poder Legislativo americano e que criam a ação afirmativa nos Estados Unidos, tem-se uma “concepção de justiça social do tipo welfarista”, posto que “os textos determinam ações positivas contra a discriminação por raça, credo, cor ou origem nacional, não fazendo referência a grupos específicos nem a discriminações históricas” (FERES JÚNIOR, 2006, p. 50).

em razão do proveito que o convívio entre pessoas de diferentes culturas, etnias e origens pode trazer para o meio universitário. Feres Júnior (2006, p. 54) tece críticas à adoção da diversidade como principal fundamento para a adoção de ações afirmativas: a primeira seria o perecimento de argumentos ligados à reparação, já que esta se refere a fatos do passado e a diversidade possui “um registro temporal incerto, às vezes sugerindo a produção de um tempo futuro quando as diferenças puderem se expressar em todas as instâncias da sociedade”; em segundo lugar, a diversidade diminuiria a importância da justiça social e, logo, da desigualdade e da discriminação, pois estas se diluiriam em uma “valorização geral da diferença, que por seu turno é definida em termos de cultura e etnia- conceitos mais vagos que desigualdade e, portanto, de operacionalização mais difícil”. Aduz o referido autor que

A palavra diversidade pertence ao vocabulário da doutrina do multiculturalismo, não raro associada à ideia do relativismo cultural, ou seja, de que todas as culturas e formas de vida têm um valor equivalente. Essa concepção coaduna-se muito bem com a defesa de direitos humanos com a intervenção de organismos internacionais, de ajuda humanitária, etc., mas muito mal com os conceitos de república e nação. Ora, se todas as culturas são equivalentes então a contribuição histórica de grupos humanos e comunidades para a consolidação nacional perde a relevância. Ou seja, em sua versão abertamente multiculturalista e relativista, o argumento da diversidade preserva seu caráter avesso à valorização da história e do passado (FERES JÚNIOR, 2006, p. 54-55).

No caso do Brasil, os fundamentos das ações afirmativas não foram se substituindo ao longo dos anos, como ocorreu nos Estados Unidos da América. Eles aparecem em simultaneidade, podendo se elencar como tais os da reparação, o da diversidade e o da justiça social, entendendo Feres Júnior que os dois primeiros apresentam maior preponderância, deixando quase que à margem o fundamento da justiça social (FERES JÚNIOR, 2006, p. 55).

Além dos expostos, existem aqueles fundamentos de natureza constitucional, ou seja, que procuram demonstrar a validade da adoção das ações afirmativas por estarem em consonância com princípios constitucionais. Diante disso, um dos fundamentos normativos indicado como justificador da adoção das políticas afirmativas é o princípio da igualdade material, conforme restou consignado na decisão da ADPF julgada pelo STF (BRASIL, 2012c).

A ação afirmativa é medida necessária para promover a igualdade quando se está diante de um quadro de discriminação, tendo em vista que em tal cenário, não basta proibir que se discrimine, é preciso agir para reverter à exclusão já operada. Assim, segundo Piovesan

(2008, p. 890) para se enfrentar a discriminação, além da “vertente repressiva-punitiva”, é preciso adotar

políticas compensatórias que acelerem a igualdade enquanto processo. Isto é, para assegurar a igualdade não basta apenas proibir a discriminação, mediante legislação repressiva. São essenciais as estratégias promocionais capazes de estimular a inserção e inclusão de grupos socialmente vulneráveis nos espaços sociais. Enquanto a igualdade pressupõe formas de inclusão social, a discriminação implica a violenta exclusão e intolerância à diferença e à diversidade. O que se percebe é que a proibição da exclusão, em si mesma, não resulta na inclusão. Logo, não é suficiente proibir a exclusão, quando que se pretende é garantir a igualdade de fato, com a efetiva inclusão social de grupos que sofreram um consistente padrão de violência e discriminação (PIOVESAN, 2008, p. 890).

Rocha (1996, p. 286), ao tratar da igualdade (fundamento da ação afirmativa), conclui que “por esta desigualação positiva promove-se a igualação jurídica efetiva; por ela afirma-se uma fórmula jurídica para se provocar uma efetiva igualação social, política, econômica no e segundo o Direito [...]”. Aduz ainda que “a ação afirmativa é, então uma forma jurídica para se superar o isolamento ou a diminuição social a que se acham sujeitas as minorias”.

Além do princípio da igualdade, outro princípio que valida a ação afirmativa educacional é o da dignidade da pessoa humana. Ainda que tal princípio tenha sido usado repetidas vezes em diversas situações, beirando a possibilidade de seu esvaziamento, quando se trata de garantir melhores condições de vida para as pessoas, não é possível deixá-lo de lado, até mesmo em razão de sua condição de princípio fundamental do Estado Democrático de Direito, instituído pelo artigo 1º, III, da Constituição vigente, conforme já visto (BRASIL, 1988).

Sua posição dentro da Carta Constitucional dá-lhe condições de permear todas as ações empreendidas pelo Estado para que ele, de fato, possa ser considerado “democrático de direito”. Sendo assim, toda a ação estatal deve respeitá-lo, não o violando (aspecto negativo do princípio em questão), bem como deve buscar realizá-lo em sua amplitude máxima (aspecto positivo do princípio).

Falar em dignidade da pessoa humana é considerar o indivíduo fim e não meio para ações, refutando a coisificação das pessoas, como ocorrera durante o período escravocrata e durante a Segunda Guerra Mundial, momento, inclusive, em que o princípio da dignidade da pessoa humana ganha corpo e relevância.

Nesse sentido, não violar a dignidade da pessoa humana significa não submeter o sujeito a situações degradantes, em contradição com a sua especial dignidade de pessoa. Em razão desse princípio, cabe ao Estado se abster: de impedir os indivíduos de realizarem

plenamente seu potencial; de colocá-los em situação análoga a de animais ou coisas; de negar-lhe direitos básicos essenciais para o seu pleno desenvolvimento, como vida, saúde, educação, lazer, entre outros (aspecto negativo- que gera para o Estado um dever de abstenção). Por outro lado, cabe ao Estado promover situações de concreção da dignidade da pessoa humana, criando circunstâncias favoráveis para que todos os sujeitos, em igualdade de condições, tenham acesso a tais direitos fundamentais básicos para o seu pleno desenvolvimento (aspecto positivo – gera para o Estado um dever de agir).

As ações afirmativas estão diretamente ligadas a ambos os aspectos da dignidade da pessoa humana. A discriminação étnica e racial é forma de degradação do sujeito, de negar-lhe sua identidade, sua história e seu lugar no grupo social do qual pertence, portanto é dever da sociedade e do Estado, abster-se de condutas discriminatórias por ofenderem a dignidade da pessoa humana.

Além disso, os efeitos da discriminação e preconceito, como a exclusão, alijam o sujeito da fruição de vários direitos que são inerentes à mencionada dignidade da pessoa humana: a falta de saúde, de educação, de lazer, de vida digna, de trabalho, entre outros, ofende o princípio da dignidade da pessoa humana.

Portanto, surge para o Estado um dever de promover os direitos dos quais os sujeitos se viram apartados por razão da discriminação, promovendo ações no sentido de criar oportunidade de fruição de tais direitos como o da saúde, educação, lazer, trabalho, etc. (aspecto positivo do princípio). A ação afirmativa visa, em longo prazo, por fim à discriminação, mas em curto prazo procura reverter os efeitos imediatos dos atos discriminatórios, conferindo aos sujeitos os direitos dos quais foram privados em razão da discriminação. Portanto, ao criar reserva de vagas no ensino superior, levando-se em consideração a necessidade de grupos minoritários e excluídos fruírem de direitos dos quais foram alijados, nada mais é do que forma de promover a dignidade da pessoa humana.

Somando-se a tais fundamentos constitucionais, existe a previsão do artigo 3º da Constituição Federal que trata dos objetivos da República Federativa do Brasil, ou seja, das metas que a república brasileira pretende concretizar ao longo do tempo⁵⁸.

Tais objetivos serão concretizados por meio de políticas públicas encaminhadas pelo Estado, residindo dentre elas as ações afirmativas. Pelo determinado no artigo 3º da

⁵⁸ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988).

Constituição, somente será possível alcançar uma sociedade livre, justa e solidária, ou seja, onde os sujeitos realmente tenham capacidade de autodeterminação, sem injustiças de qualquer natureza e capaz de auxiliar aqueles que mais necessitam, se não houver discriminação e se seus efeitos forem combatidos, como é feito pela ação afirmativa.

Além disso, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, também só se concretizam com o fim da discriminação e de suas consequências, como a exclusão de direitos, o que a ação afirmativa, em igual medida, visa por fim. De forma direta, as ações afirmativas são políticas públicas que visam promover os objetivos elencados no artigo 3º, inciso IV da Constituição, qual seja, “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Outra grande justificativa para a adoção das ações afirmativas, em especial as cotas raciais, reside no fato de que as políticas universais adotadas ao longo dos tempos para a promoção de direitos fundamentais, como a educação, renda, emprego, etc., não foram suficientes para elidir a distância entre negros e brancos no Brasil. Conforme aponta Valentim (2012, p. 35), “patente é a persistência das desigualdades sociais, dentre elas as educacionais, entre brancos e negros, em prejuízo dos negros aos longos das gerações”, utilizando para fundamentar tal afirmação os dados do IBGE, 1999, 2000, 2008, 2010.

A intervenção do Estado na esfera educacional, instituindo uma política focal de acesso e permanência dos negros no ensino superior, justifica-se diante de um quadro de estabilidade da exclusão do referido grupo. Mesmo diante dos avanços econômicos e sociais empreendidos até a presente data, o número de negros que têm acesso ao ensino superior é menor do que a de brancos.

Nas palavras de Zoninsein e Feres Júnior:

A democracia, o crescimento econômico a favor dos pobres e a expansão socialmente igualitária de oportunidades constituem bases necessárias, porém insuficientes, para o desenvolvimento. Democracias bem desenvolvidas incapazes de acomodar grupos étnicos, linguísticos e religiosos facilitam a ascensão de grupos extremistas. Ademais, há fortes evidências de que o crescimento econômico *per se* não promove automaticamente a superação da discriminação racial. A expansão universal de programas e oportunidades sociais, mesmo no paradigma do Estado de Bem-Estar Social, não eliminou a desigualdade racial e étnica. Portanto, são necessárias políticas multiculturais que reconheçam de maneira explícita a exclusão étnica e racial. (ZONINSEIN; FERES JÚNIOR, 2006, p. 11).

Sendo assim, as políticas afirmativas constituem-se em importante forma de garantir o combate à exclusão de grupos por motivos de raça, etnia, gênero, incapacidades físicas, entre outros, tendo em vista que a simples oferta generalizada de situações de vantagens, de direitos ou de desenvolvimento não atingem essa população de forma abrangente. Por força dos obstáculos impostos pela discriminação, tais pessoas ficam obstadas de fruírem dos benefícios trazidos pelo desenvolvimento de democracias, quedando-se apartados das esferas decisórias, com baixa representatividade nas elites econômicas e nas universidades, com remuneração abaixo da média de mercado, com dificuldades de ter acesso a condições básicas de vida digna, como a saúde, moradia, saneamento básico, etc. Daí a necessidade de uma política específica, já que a oferta genérica de direitos não é alcançada como o mesmo fôlego por estes grupos, como ocorre para a maioria branca, do sexo masculino e sem qualquer tipo de deficiência.

Corroborando com o entendimento de que as ações afirmativas no ensino superior se justificam em razão do quadro de exclusão nele existente, em especial aos grupos étnico-raciais, Paiva (2010) afirma:

Assim sendo, a discussão sobre políticas de ação afirmativa no ensino superior vem questionar um padrão educacional há muito instalado no Brasil, seja pela cultura bacharelesca, cuja origem está na própria formação social brasileira, seja pelo controle do acesso ao ensino superior pelo ensino privado. Está estritamente relacionada ao modelo de organização social que foi construído desde a origem do Estado-nação: uma organização excludente, desigual, fortemente hierarquizada, com *déficits* históricos na oferta da educação pública de massa, seja a básica, seja a superior. Se a apenas na década de 1990 o acesso à educação primária tornou-se quase universal, ainda que de forma precária, pois os problemas como a evasão escolar e a escolaridade líquida fazem com que menos da metade dos jovens brasileiros cheguem ao ensino médio, o ensino superior é quase exclusivo para aqueles que podem pagar a preparação ao seu ingresso, deixando de fora um largo contingente que, devido a uma educação pública básica com grandes falhas, não tem capacidade de competir em igualdade de condições. Nessa desigualdade produzida no país, fica hoje também evidente a falta de acesso de grupos específicos, como as populações indígenas e os negros, em especial estes últimos, que compõem quase a metade da nossa população. (PAIVA, 2010, p. 8, 9).

Elencados seus principais fundamentos, que garantem à ação afirmativa validade, passar-se-á à análise dos seus objetivos, que deverão ser coerentes com as justificativas anteriormente apresentadas.

3.5 Objetivos da ação afirmativa

De maneira geral, pode-se dizer que as ações afirmativas, independentemente da maneira como são desenvolvidas em cada lugar, pretendem garantir o acesso e a inclusão de grupos que, por força da discriminação, se vêm aliçados de fruir direitos fundamentais em igual medida à dos demais indivíduos. Portanto, centra-se a finalidade de uma política afirmativa no combate à discriminação e na reversão dos efeitos desta discriminação - restando entre esses a desigualdade de forma geral, seja socioeconômica, seja educacional, etc. – para, desta forma, dar concreção ao princípio da igualdade substancial.

Nesse sentido, levando-se em consideração que um dos objetivos de uma ação afirmativa é combater a discriminação e os seus efeitos como, por exemplo, a exclusão social⁵⁹ e a desigualdade de minorias vulneráveis, é importante ressaltar que existe diferença conceitual entre discriminação racial, racismo e preconceito.

A categoria “raça”, como já visto, não existe enquanto realidade biológica, mas como uma “construção histórico-sociológica e uma categoria social de dominação e de exclusão” de tal forma a pavimentar as “relações cotidianas racializadas impregnadas na sociedade”, decorrendo do conceito de “raça” o preconceito, o racismo e a discriminação racial (FILICE, 2011, p. 75)

Segundo Jaccoud e Begghin (2002, p. 39) pode-se definir racismo como “uma ideologia que apregoa a existência de hierarquia entre grupos raciais”. Trata-se de uma construção social, uma vez que não existe biologicamente falando “raças” entre os seres humanos (GUIMARÃES, 2008, p. 179).

Portanto, quando se fala em racismo, não se está assumindo a existência de “raças”, mas a existência de uma supremacia com base em uma construção histórico-sociológica. O preconceito racial, por sua vez, pode ser entendido como “toda predisposição negativa em face de um indivíduo, grupo ou instituição assentada em generalizações estigmatizantes sobre a raça a que é identificado”, e discriminação racial como “toda e qualquer distinção, exclusão

⁵⁹ O principal objetivo de uma ação afirmativa é combater a exclusão social de grupos vulneráveis, o que torna de suma importância compreender o que significa a referida exclusão. Pode-se dizer que a exclusão é consequência direta da discriminação de pessoas e grupos (por força da cor, da etnia, do gênero, etc.), de tal modo que o grupo e, os sujeitos que dele fazem parte, não fruam com a mesma amplitude de situações de vantagens oferecidas pelo Estado e pela sociedade, “dificultando o seu acesso aos frutos do desenvolvimento, tais como a participação no processo decisório, acesso à educação, à saúde, ao emprego, aos bens materiais e às redes de proteção social; e/ou impendem sua integração à cultura dominante, a qual fornece as fundações da identidade nacional” (ZONINSEIN; FERES JÚNIOR, 2006, p. 10-11).

ou preferência racial que tenha por efeito anular a igualdade de oportunidade e tratamento entre indivíduos ou grupos” (GOMES, 2001, p. 23).

Nogueira, por sua vez, define preconceito como “uma disposição (ou atitude) desfavorável, culturalmente condicionada, em relação a membros de uma população, aos quais se têm como estigmatizados, seja devido a aparência, seja devido a toda ou parte da ascendência étnica que se lhes atribui ou reconhece” (NOGUEIRA, 1985, p. 79).

O mesmo autor ainda destaca a existência de preconceito de marca e de origem. Preconceito de marca seria o perpetrado no Brasil e leva em consideração a aparência física da pessoa, sendo que nos Estados Unidos da América o preconceito racial seria de origem, ou seja, deriva do fato do indivíduo, independentemente de sua aparência, ser descendente de um determinado grupo étnico. No Brasil, o preconceito tem estreita ligação com a cor, por isso falar-se em preconceito de raça ou cor, sendo que “raça” refere-se à construção social e não à existência biológica de raças e “cor”, refere-se ao fenótipo como determinante do tratamento discriminatório (NOGUEIRA, 1985, p. 79).

Vale ressaltar que para fins legais, como no caso da Lei nº 12.711/2012, não é a cor que determina se o indivíduo é branco ou negro, mas a sua autodeclaração, tendo em vista que, em que pese a diferença apontada por Nogueira (1985), o preconceito pode operar efeitos nefastos nos indivíduos mesmo que ele não possa ser identificado pela sua cor (preto ou pardo) como negro, mas tendo em vista o seu contexto social, cultural, entre outros, que compõem o sentido de identificação com a raça negra.

Uma vez que a identidade é “um fator importante na criação das redes de relações e de referências culturais dos grupos sociais” e indica “traços culturais que se expressam através de práticas linguísticas, festivas, rituais, comportamentos, alimentares e tradições populares referências civilizatórias que marcam a condição humana”, a identidade negra também se constitui por meio de tais relações (GOMES, 2005, p. 41) e não simplesmente tendo como referência a cor da pele.

Assim, como as raças são “construções sociais, políticas e culturais, produzidas nas relações sociais e de poder ao longo do processo histórico”, será no “contexto da cultura que nós aprendemos a enxergar as raças”, ou seja, “aprendemos a ver os negros e brancos como diferentes na forma como somos educados e socializados a ponto de essas ditas diferenças serem introjetadas” na maneira como percebemos uns aos outros, seja na campo da subjetividade, seja nas “relações sociais mais amplas”, tratando as diferenças de maneira desigual (GOMES, 2005, p. 49), o que faz surgir o preconceito e a discriminação.

No tocante à discriminação ainda é possível diferenciá-la em discriminação direta e indireta. A primeira diz respeito a “atos concretos de discriminação, em que o discriminado é excluído expressamente em razão da sua cor” e a segunda faz referência a uma discriminação subliminar, que não deriva de atos concretos ou expressos, mas derivam de atitudes neutras, até mesmo de políticas públicas, mas que podem gerar discriminação (GOMES, 2001, p. 23).

Segundo concluem Jaccoud e Beghin (2002, p. 40), a discriminação indireta seria a forma mais perversa de discriminação, uma vez que não se consegue detectar com clareza a sua existência, por meio de uma análise superficial. Ela ocorre por meio de condutas inicialmente não discriminatórias, mas que redundam na exclusão. Seria também conhecida como “discriminação invisível” e, em razão de ser dissimulada, somente seria comprovada por meio de “indicadores de desigualdade de grupos”, sendo identificada “quando os resultados de determinados indicadores socioeconômicos são sistematicamente desfavoráveis para um subgrupo etnicamente definido em face dos resultados médios da população”. As autoras citam como exemplo de discriminação indireta ou invisível o pouco sucesso dos negros no ensino fundamental, “em que pese o alto grau de universalização atingido por esse sistema” (JACCOUD; BEGHIN, 2002, p. 40).

Dentro da discriminação indireta, Jaccoud e Beghin citam uma espécie denominada de “racismo institucional”, e o definem como “toda prática institucional que distribui benefícios ou recursos de forma desigual entre distintos grupos raciais”, sendo que, toda “política pública cujos impactos, intencionais ou não, tenham como consequência o aumento da desigualdade racial pode ser classificado como prática de discriminação institucional (JACCOUD; BEGHIN, 2002, p. 40).

Em face das distintas categorias apresentadas, as ações para combatê-las igualmente variarão. Ainda segundo as autoras, o preconceito e o racismo são formas de legitimação da discriminação, e como tais são enfrentados de maneira diferente da discriminação propriamente dita, seja direta ou indireta (JACCOUD; BEGHIN, 2002, p. 41).

O preconceito e o racismo, desde que não externalizados, são insuscetíveis de serem punidos pela legislação penal, cabendo apenas medidas de caráter persuasivo ou valorativa, “destinadas a redefinir o sentido de pluralidade racial, reconstruir a representação social de negros e preparar crianças e jovens para a valoração positiva da pluralidade étnico-cultural que caracteriza a sociedade brasileira” (SILVA JÚNIOR, 2001, p. 67 apud JACCOUD; BEGHIN, 2002, p. 42). Seriam ações com tal caráter as de cunho educacional, por terem como objetivos promover a igualdade, a identidade e a pluralidade. Nesse sentido,

[...] ou seja, políticas públicas que visem ações que têm como objetivo afirmar os princípios da igualdade e da cidadania, reconhecer e valorizar a pluralidade étnica que marca a sociedade brasileira e valorizar a comunidade afro-brasileira, destacando tanto o seu papel histórico como a sua contribuição contemporânea à construção nacional. Incluem-se aqui, entre outras, políticas no campo da educação, da comunicação, da cultura e da justiça (JACCOUD; BEGHIN, 2002, p. 43).

No tocante à discriminação direta tem-se como resposta uma política repressiva, com base na legislação penal punitiva, mas em relação à discriminação indireta, a simples penalização não é suficiente. Isto ocorre em primeiro lugar, em face do seu caráter difuso, sem derivar de uma conduta definida e atribuída a um sujeito, em segundo lugar porque é preciso combater as causas e os efeitos da referida discriminação. Portanto, para essas últimas faz-se necessária à implementação de políticas compensatórias que revertam os resultados da discriminação, como é o caso da ação afirmativa.

Sendo assim, a discriminação acaba gerando exclusão e desigualdade, e o combate a ambas é objetivo das ações afirmativas. A desigualdade racial designa, para Heringer:

[...] diferenças em termos de acesso a oportunidades sociais e econômicas segundo o pertencimento dos indivíduos a grupos raciais auto-identificados como tal. Estas desigualdades tem motivações históricas associadas a princípios, opiniões, crenças ou interpretações que admitem a existência de diferenças subjetivas entre seres humanos em função de características físicas, tais como cor da pele, traços faciais, tipo de cabelo etc. Sabemos que o termo raça é uma construção histórica e social, mas sabemos também que a existência de práticas associadas a estas interpretações tiveram e têm consequências concretas e negativas para a vida de milhões de pessoas no Brasil e no mundo (HERINGER, 2002, p. 1).

Conforme preleciona Gomes (2003, p. 120), a discriminação, incluindo a racial, provoca um fenômeno cunhado pela doutrina norte-americana de *glass ceiling*, que designa “barreiras artificiais e invisíveis que obstaculizam o acesso de negros e mulheres qualificados a posições de poder e prestígio, limitando-lhes o crescimento e o progresso individual”. Sendo tais obstáculos um dos efeitos da discriminação, é objetivo da ação afirmativa reverter esse cenário, criando o acesso dos grupos excluídos a áreas onde, pelas vias “tradicionais” da organização social, haveria dificuldades de ingresso. Por esse motivo existem as ações afirmativas educacionais para os negros, ou de ingresso profissional e de participação política para mulheres, por exemplo.

O acesso criado pela ação afirmativa combate os efeitos da discriminação, não somente por colocar o indivíduo na arena de onde é excluído, mas também por atuar

pedagogicamente no seio social, criando uma nova referência, trazendo para o convívio de cenários excludentes uma ótica pluralista. A modificação da vida daqueles indivíduos produz um efeito cascata: a vida deles melhora social e economicamente, e em termos de identidade e autoestima, refreando a reprodução da discriminação, em médio e longo prazo, não apenas em relação a si, mas em relação às gerações que se seguirão (GOMES, 2003, p. 120).

Romper tais barreiras invisíveis deve ser também meta da ação afirmativa, sendo que tal empreitada somente será possível levando-se em conta a necessidade de um lado de compensar a população negra por meio da distribuição de recursos sociais como emprego, educação, moradia, etc., e de outro a erradicação de critérios racistas usados em padrões seletivos desiguais, que explicam o motivo da existência de negros com diploma universitário ganhando salário inferior a brancos com apenas segundo grau, ambos na mesma função, conforme alerta Walters (1995, p. 131 apud VIEIRA, 2003, p. 86).

No mesmo sentido, Jaccoud e Beghin constatarem que não adianta aumentar numericamente a participação dos grupos excluídos em setores antes negados a eles, mas são necessários ganhos qualitativos também, e citam como exemplo as cotas para atores negros, que são preenchidas com participações que reforçam o caráter subalterno e os estereótipos negativos. Sendo assim, é preciso aliar quantidade com qualidade para que os resultados das ações afirmativas sejam efetivos (JACCOUD; BEGHIN, 2002, p. 48-49).

Diante de todo o raciocínio empreendido, é possível dizer que dentre os objetivos de uma política afirmativa está o de promover o acesso e a inclusão. O acesso possui um aspecto mais quantitativo, no sentido de se criar maiores oportunidades numéricas aos grupos excluídos, como por exemplo, ampliando o número de vagas direcionadas a tais indivíduos no vestibular. A inclusão, por outro lado, apresenta um viés mais qualitativo, no sentido de que, ainda que se crie numericamente mais espaço para os sujeitos vítimas de discriminação, é preciso que tal espaço seja ocupado com qualidade. Em outras palavras, não adianta criar um número de vagas determinado para ingresso na universidade por sujeitos oriundos de grupos discriminados, se ao ingressar neste espaço não lhe for oferecido condições de pertencimento, de permanência, de desenvolvimento de habilidades que lhe foram negadas, de combate aos obstáculos invisíveis que impedem o seu progresso.

Por isso a transformação social deve ser outro objetivo da ação afirmativa, se não há verdadeira democracia sem igualdade, não se pode olvidar da luta constante e ininterrupta pela concreção plena de tal princípio. Os caracteres pedagógico e de exemplaridade da ação afirmativa permitem a realização do objetivo de “transformações culturais e sociais relevantes, aptas a inculcar nos atores sociais a utilidade e a necessidade da observação dos

princípios do pluralismo e da diversidade nas mais diversas esferas do convívio humano”, sendo que a referida modificação cultural, pedagógica e psicológica seria “apta a subtrair do imaginário coletivo a ideia de supremacia e de subordinação de uma raça em relação à outra, do homem e relação à mulher”, criando-se “personalidades emblemáticas” como “exemplos vivos de mobilidade social ascendente” (GOMES, 2003, p. 90-91, 95, 97).

Os ganhos proporcionados pela ação afirmativa aos indivíduos que sofrem com a discriminação são destacados por Feres Júnior e Zoninsein (2008, p.19-20) tais como: “integração de indivíduos e grupos desprivilegiados às elites da sociedade, a eliminação de preconceitos e a discriminação contra esses indivíduos e grupos, a redução das desigualdades entre esses indivíduos e grupos e o restante da população”. Mas os frutos não se limitam aos grupos vulneráveis, a sociedade como um todo é beneficiada com a erradicação da discriminação, não apenas por consolidar ainda mais a democracia, ao realizar de forma mais plena um de seus princípios (o da igualdade) por meio da redução das desigualdades, mas também por força do “aumento da legitimidade das elites governantes frente ao restante da população” (FERES JÚNIOR; ZONEINSEIN, 2008, p. 19-20).

Além do aspecto democrático e de legitimidade, é possível elencar como ganhos oriundos da ação afirmativa para toda a sociedade o crescimento econômico, uma vez que incremento de participação de afrodescendentes “ao sistema econômico com níveis médio de educação e produtividade observados no restante da população produziria um impacto positivo relevante no PIB e no desenvolvimento” (FERES JÚNIOR; ZONEINSEIN, 2008, p. 19-20).

Em síntese, além de combater a discriminação, como enfrenta os seus efeitos, a ação afirmativa visa gerar a inclusão dos grupos vulneráveis, de tal forma que permita a sua inserção no sistema econômico, favorecendo o crescimento econômico capitalista, permitindo uma melhoria na qualidade de vida dos seus beneficiários e promovendo circunstâncias favoráveis de fruição de direitos fundamentais e de participação nas decisões políticas do Estado. Assim, as ações afirmativas enquanto políticas focais são capazes de “mobilizar a nação brasileira em torno de três objetivos complementares de transformação: equidade distributiva, crescimento econômico sustentado e construção de uma nação democrática” (FERES JÚNIOR; ZONEINSEIN, 2008, p. 23).

Esclarecem Feres Júnior e Zoninsein (2008, p. 22) que a “luta contra o racismo e pela inclusão dos afrodescendentes contribuiria, dessa maneira, para aumentar o poder de grupos sociais atualmente vulneráveis e eliminar as bases materiais do racismo institucional, contribuindo, desse modo, para reduzir as desigualdades na sociedade como um todo”.

Corroborando com esse pensamento, Gomes (2003, p. 91) inclui como meta das ações afirmativas a “harmonia e a paz social” uma vez elas restariam comprometidas quando um grupo social é excluído do “processo produtivo e dos benefícios do progresso”, além de colaborar com o “desenvolvimento econômico do país, na medida em que a universalização do acesso à educação e ao mercado de trabalho tem como consequência inexorável o crescimento macroeconômico, a ampliação generalizada de negócios [...], o crescimento do país como um todo”.

Pode-se dizer, portanto, que a ação afirmativa possui objetivos imediatos ou diretos, voltados diretamente para os grupos beneficiários, como o de criar acesso e inclusão de grupos excluídos, combatendo a discriminação e seus efeitos; e objetivos mediatos ou indiretos (que decorrem dos primeiros e os complementam) dirigidos à sociedade como um todo, tais como: propiciar uma melhora nas condições gerais da sociedade brasileira, seja no seu desenvolvimento econômico e social, seja na ampliação da efetividade dos direitos fundamentais, seja na mitigação das suas desigualdades, tendo em vista que a desvalorização da mão-de-obra negra pressiona os salários de forma geral para baixo, a fruição mitigada de direitos por parte de tal grupo implica em prejuízos democráticos de maneira generalizada, entre outros. Portanto, o combate ao racismo por meio da ação afirmativa visa garantir a toda sociedade avançar econômica, social e democraticamente⁶⁰.

No campo exclusivamente da educação superior, Feres Júnior e Zoninsein (2008, p. 22) destacam três objetivos em relação aos grupos étnico-raciais sub-representados no ensino superior: a) “a ação afirmativa visa alargar o “funil da mobilidade vertical para um número limitado de indivíduo desses grupos que estejam mais bem capacitados para se

⁶⁰ Segundo Feres Júnior e Zoninsein (2008, p. 22), o conceito de racismo institucional “ênfatisa a articulação estrutural da exclusão e desigualdade social e racial. Nessa perspectiva, a exclusão e a desigualdade racial na acumulação de capital humano e social são parte ativa e persistente do funcionamento do mercado de trabalho e da geração de rendas em uma economia de mercado. A exploração capitalista do trabalho assalariado e a desigualdade de rendimentos se nutre da concorrência no interior da força de trabalho e da segmentação desta com base em diferenciais de educação, saúde, propriedade de ativos reais e financeiros, acesso à infraestrutura econômica e capital social. Nessa perspectiva institucional, o racismo e a discriminação racial não são neutros, fortuitos e efêmeros no desenvolvimento histórico, mas ingredientes necessários e integrais para a reprodução de classes sociais e da desigualdade econômica e social na democracia liberal brasileira. Excedentes de força de trabalho e grupos vulneráveis com menores índices de escolaridade, treinamento e acumulação de habilidades competem com outros segmentos mais produtivos da força de trabalho, pressionando para baixo os salários e obstaculizando a melhoria das condições de trabalho, permitindo, desse modo, o aumento da exploração capitalista e a reprodução das desigualdades regionais, de classe, de gênero na sociedade como um todo. A sociedade brasileira continuaria, assim, desigual e atrasada em parte, porque o racismo – independentemente de preferências pessoais e da consciência racial dos agentes – inibe o avanço de conquistas democráticas da força de trabalho como um todo e da cada um dos indivíduos aí incluídos”.

beneficiar das preferências criadas pela ação afirmativa”; b) “expandem o capital social desses grupos discriminados como um todo; c) “criam oportunidades para que todo o corpo discente nas instituições de ensino superior amplie seu conhecimento e vivencie a natureza dos desafios estruturais do desenvolvimento nacional, entre estes, o próprio racismo e a desigualdade social e racial”; d) “promovem o enriquecimento da experiência discente através do contato entre alunos de origens sociais e experiências da vida distintas, contribuindo para que a universidade cumpra de fato com o seu papel na formação da cidadania”.

Por todo o exposto, pode-se dizer que são fins da ação afirmativa a promoção da igualdade material, o combate à discriminação, a transformação social, o desenvolvimento econômico, a consolidação da democracia, o acesso e a inclusão de grupos vulneráveis e a melhora nas condições de vida de indivíduos, conferindo-lhes um tratamento digno.

3.6 Argumentos favoráveis e contrários à ação afirmativa

As construções dos argumentos que são favoráveis e contrários à ação afirmativa são oriundas de duas vertentes: a primeira com base em discussões teóricas sobre a adequação de se usar ações afirmativas para garantir a inclusão de grupos que se vêm em situação de exclusão; a segunda com base na análise feita pelo STF, quando do julgamento da ADPF nº 186/DF. A discussão teórica reside na concordância ou não dos fundamentos utilizados para embasar as ações afirmativas, e a discussão jurídica, por sua vez, que passa pelos fundamentos, é fruto de uma análise da ação afirmativa frente à Constituição vigente.

A adoção de políticas afirmativas não ocorreu de maneira pacífica nos países de onde se originaram, como os Estados Unidos e a Índia, sendo que no primeiro a sua implementação sempre foi permeada de intensa disputa judicial entre os beneficiários e aqueles que se sentiam prejudicados com a discriminação positiva.

A existência de polêmica ocorre em razão das características e finalidades da ação afirmativa. Como visto, tal política visa inserir grupos excluídos em cenários de onde são segregados, sendo assim, sua adoção implica em dar lugar aos indivíduos pertencentes a esses grupos, o que gera a diminuição de pessoas dos grupos majoritários nos mesmos ambientes.

No Brasil não poderia ser diferente, o embate entre aqueles que concordam com as ações afirmativas e os que se opõem a elas levou a manifestações expressas dos dois lados.⁶¹O

⁶¹ Entre os movimentos que mais se destacaram como propaladores da necessidade das ações afirmativas em solo pátrio está o Movimento Negro, reorganizado ao final de 1970, e que na década de 1980 teve importante

argumento mais comum utilizado para combater a ação afirmativa, em especial o sistema de reserva de vagas em universidades, é o propalado pelo grupo de intelectuais que, em 2006, apresentou um manifesto ao Congresso Nacional contra o projeto de Lei das Cotas. Tal movimento denominado “Todos têm direitos iguais na República”, e concebido por cerca de 150 intelectuais, nega a legitimidade da “consciência de raça” no Brasil, entendendo que o fato de não existirem “raças sociais poderia, segundo eles, se coadunar com a verdade biológica de não existirem raças humanas. É como se bastasse que o Estado brasileiro e as suas políticas públicas não reconhecessem as raças ou cores para que elas pudessem paulatinamente desaparecer” (GUIMARÃES, 2008, p. 181). Logo, para os mentores do manifesto a implantação de mecanismos de ação afirmativa não seriam adequados e, sim a “implantação de políticas não-raciais por parte dos Estados e das instituições políticas, combatendo as consequências do racismo (as desigualdades, discriminações e preconceitos sem correr o risco de reproduzi-lo)” (GUIMARÃES, 2008, p. 181).

Guimarães, ao tecer críticas ao referido manifesto, assim se posiciona:

Do ponto de vista teórico, a posição dos intelectuais que assinaram o citado manifesto retrocede em dois pontos principais: primeiro, eles raciocinam como se não fosse o racismo que estivesse na origem das desigualdades raciais; segundo, fazem derivar o racismo das “raças”, e não o contrário: as raças como sendo produzidas pelo racismo (GUIMARÃES, 2008, p. 182).

O argumento do referido manifesto se aproxima em muito da ideologia da “democracia racial”⁶², que foi instrumental durante o processo de modernização brasileiro, a partir de 1930, uma vez que foi útil para a “mobilização do apoio social para o processo desenvolvimentista” desse período (FERES JÚNIOR; ZONEINSEIN, 2008, p. 21, 28).

papel na denúncia do racismo e na discussão do acesso ao ensino superior (PAIVA, 2010, p. 14). No tocante aos que se opõem à adoção das políticas afirmativas, pode se destacar o manifesto “Todos têm direitos iguais na República” contra o projeto de Lei das Cotas e o Estatuto da Igualdade Racial, e entregue ao Congresso Nacional (GUIMARÃES, 2008, p. 181), além da propositura da ADPF nº 186 pelo partido político DEMOCRATAS em face da UnB.

⁶² É comum atribuir-se à Gilberto Freyre a paternidade da ideologia da democracia racial, mas segundo Paixão (2008, p. 138) citando Guimarães (2002), nas obras do referido autor não existe referência à “democracia racial”, mas sim “democracia étnica”, destacando que o entendimento de que o Brasil é “uma nação livre das formas mais arraigadas de preconceitos e ódio racial decerto tem sua origem em um período que antecede em, no mínimo, um século a obra do sociólogo de Apipucos” (PAIXÃO, 2008, p. 138). Segundo Pinto (2006, p. 137) “a obra Gilberto Freyre, assim como a de Mário de Andrade ou a de Monteiro Lobato, contribui para a criação de um imaginário nacional marcado pela ideia da mestiçagem como mecanismo de inclusão e mediação de conflitos e desigualdades sociais. Porém, considerar as obras desses autores uma mera “cobertura ideológica” de um processo de dominação racial é um reducionismo que oculta mais que revela sobre a construção da “comunidade imaginária” (ANDERSON, 1991) definida pelo nacionalismo brasileiro a partir dos anos de 1930.”

Inicialmente, procurava ser uma ideologia inclusiva da identidade nacional, entendendo-a miscigenada, composta pela mestiçagem de vários grupos, sem destacar o papel de cada um deles na fundação do Estado brasileiro. Contudo, na década de 1960, tal a ideia de que o Brasil é um país miscigenado serviu para mascarar condutas racistas e discriminatórias “no contexto de um processo de crescimento econômico concentrador de renda, subordinado a interesses da acumulação financeira globalizada e defasado em relação às tendências mais inovadoras de formulação de estratégias de abertura econômica” (FERES JÚNIOR; ZONEINSEIN, 2008, p. 21, 28).

A ideologia da democracia racial funda-se na concepção de que no Brasil não existe racismo tendo em vista a grande miscigenação de seu povo, o que teria proporcionado uma convivência harmônica entre todos os grupos. A referida ideologia materializava-se em “práticas sociais e discursos literários e artísticos”, reinando entre 1930 e 1970 (GUIMARÃES, 2012, p. 55). Em 1949, porém, a democracia racial sofre uma importante oposição: o antropólogo brasileiro Arthur Ramos assume, nesse ano, o Departamento de Ciências Sociais da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Naquele momento, o Brasil ganhou interesse em ser objeto de pesquisa da Unesco justamente por se considerar que aqui não existiriam problemas raciais, apesar de contar com grande número de afrodescendentes. Os primeiros resultados do Projeto Unesco - como ficou conhecido - surpreenderam a todos, pois concluíram que existia discriminação racial no Brasil, mas de forma velada e não ostensiva (BERTOLIN; BENEDITO, 2013, p. 386).

Segundo Zoninsein

No Brasil, a ideologia da democracia racial foi útil para as elites industriais dominantes organizarem os mercados de trabalho urbanos e para disciplinar uma força de trabalho industrial formada em grande parte por não-brancos nas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial. O discurso público da democracia racial celebrou a criação do moreno, a figura nacional mestiça. Isso começou na década de 1930, junto com outras iniciativas populistas, tais como a criação pelo governo de uma estrutura sindical financiada de forma compulsória e de uma e de uma generosa seguridade social nacional, promovidas pelos políticos modernizadores e pelas elites e coalizões econômicas. Esse discurso público foi aceito e elaborado por indivíduos da classe média e menos favorecidos de diferentes grupos raciais e étnicos. Dessa forma, contribuiu, com sucesso, para a mobilização popular de apoio à ideologia nacionalista do desenvolvimento industrial conduzido pelo Estado (ZONINSEIN, 2006, p. 69).

Já na década de 1970, o Movimento Negro Unificado concentrou esforços no sentido de denunciar práticas racistas e a discriminação sofrida, visando desconstruir a crença em uma

democracia racial, “negando o caráter cordial das relações raciais e afirmando que, no Brasil, o racismo está entranhado nas relações sociais. O movimento aprofundou, por outro lado, sua política de construção de identidade racial, chamando de ‘negros’ todos aqueles com alguma ascendência africana, e não apenas os ‘pretos’” (GUIMARÃES, 2012, p. 56).

Zoninsein (2006), tratando do declínio da ideologia da democracia racial no Brasil destaca que,

[...] o novo ambiente da política democrática desde o final dos anos de 1980 abraçou, no discurso público dos líderes políticos e da sociedade civil, a rejeição crescente da ideologia da democracia racial. Uma nova perspectiva sobre as relações étnicas brasileiras tornou-se, conseqüentemente, baseada tanto na mobilização política crescente dos afro-descendentes brasileiros como na ampla ênfase política dada às identidades étnicas e religiosas na substituição da ideologia da democracia racial. Essa nova perspectiva enfatiza as dimensões raciais e étnicas da desigualdade social na experiência brasileira de desenvolvimento, acima e além do discurso de classe e de dependência, e a necessidade dos programas de AA específicos para se combater a discriminação e a desigualdade racial. **Essa perspectiva apoia-se, também, na crescente evidência empírica, produzida por cientistas sociais nas décadas de 1980 e 1990, de que as desigualdades sociais e econômicas profundas entre brancos e negros não declinaram durante muitas décadas de crescimento econômico, entre 1930 e o início da década de 1980.** (ZONINSEIN, 2006, p. 69, grifo nosso).

Apesar da ideologia da democracia racial ter perdido espaço entre os argumentos que se opõem às ações afirmativas para a inclusão de negros é possível verificar pelo menos quatro grandes justificativas que dela derivam: o primeiro de que não existe racismo no Brasil, tendo em vista que o país possui uma composição miscigenada, sendo que as políticas universalistas seriam capazes de aplacar as desigualdades existentes; o segundo seria o de considerar que políticas que se fundam na existência de diferenças raciais são, em si mesmas, racializadoras, por criarem diferenças que não existem na sociedade brasileira; o terceiro seria o de que, por força da grande miscigenação brasileira seria impossível identificar quem seria branco ou negro no Brasil, o que tornaria inviável a implementação de uma política afirmativa; e o quarto de que a ação afirmativa criaria ódio e disputa entre grupos, em razão de pessoas se verem preteridas, criando uma condição de rancor inexistente no Brasil (FERES JÚNIOR; ZONINSEIN, 2008, p. 21; PAIXÃO, 2008, p. 139).

Além desses argumentos que oferecem resistência às políticas afirmativas raciais, existem outros tais como o da inconstitucionalidade da medida por ofender o princípio da igualdade; o que entende que a ação afirmativa é contrária ao mérito; o que entende que as políticas universais são suficientes, não sendo necessária uma política focal.

Em geral, os que entendem serem inconstitucionais as ações afirmativas interpretam o princípio da igualdade em seu espectro mais restrito, o da igualdade formal. A igualdade assim considerada visa conferir a todos o direito de ser tratado de maneira isonômica diante dos dispositivos legais exarados pelo Estado. Em outras palavras, por essa concepção do princípio da igualdade, a lei não deve criar tratamento diferente entre as pessoas, sendo todos iguais perante a lei. No entanto, como já exposto, o princípio da igualdade, quando foi assim positivado, o foi em razão de uma demanda de seu tempo, qual seja, as Revoluções Burguesas, e tinha por papel evitar o arbítrio do Estado, que em momento passado criava privilégios desarrazoados e injustos.

Em saltos históricos, tem-se que a simples atuação negativa do Estado, se abstendo de fazer diferenciações por meio da lei se tornou insuficiente, pois em várias situações o tratamento igual conferido pela lei poderia, sim, causar injustiças, já que nem todas as pessoas encontravam-se nas mesmas condições de “largada”. Então, assim como o próprio Estado, que deixou de ser marcadamente liberal para ser intervencionista, o princípio da igualdade ganhou novos contornos, adquirindo uma acepção material ou substancial, no sentido de buscar garantir a todos a igualdade de oportunidade por meio do tratamento diferenciado para aqueles que se encontravam em situação de desvantagem.

A igualdade, enquanto valor consagrado em uma norma principiológica da Constituição brasileira, guarda em si a capacidade de otimizar o texto constitucional, permitindo sempre uma interpretação elástica e compatível com as demandas do tempo presente (ALEXY, 1999, p. 74-75). Assim que, apesar do artigo 5º, *caput*, da Constituição vigente prever que todos são iguais perante a lei, em vários outros dispositivos traz a consagração da versão material da isonomia, tais como o artigo 3º, entre outros.

Portanto, criar diferenças de tratamento para grupos de pessoas que se encontram em situação precária, justamente para que elas tenham as mesmas condições de vida de outras pessoas, não ofende o princípio da igualdade, ao contrário, o realiza na sua acepção mais atual e justa. O que seria inconstitucional, por constituir-se em privilégio, seria tratar pessoas que estão na mesma situação de forma diferente.

Além disso, as ações afirmativas são necessárias para garantir o respeito à identidade (HALL, 2014) como já destacado quando da análise do princípio da igualdade, uma vez que “construir uma identidade negra positiva em uma sociedade que, historicamente, ensina aos negros, desde muito cedo, que para ser aceito é preciso negar-se a si mesmo é um desafio enfrentado pelos negros e pelas negras brasileiros(as)” (GOMES, 2005, p. 43). Destaca Gomes, ainda, que a “a questão racial brasileira não é algo particular que deve

interessar somente às pessoas que pertencem ao grupo étnico/racial negro”, trata-se de uma “questão social, política e cultural de todos(as) os(as) brasileiros(as).” (GOMES, 2005, p. 51).

Filice, por sua vez, destaca que a adoção das ações afirmativas no Brasil é válida para toda sociedade brasileira, em face da necessidade de uma mudança na estrutura de poder, tendo em vista que as demandas postas por meio das ações afirmativas são histórico-cultural-política-econômica” e nesse contexto de totalidade, mas não totalizante “que se traçam os caminhos rumo à emancipação humana” (FILICE, 2011, p. 82, 94).

No tocante às políticas afirmativas, o próprio texto constitucional as admite como no caso do artigo 7º, incisos XXX e XXXI⁶³, do artigo 37, inciso VIII e do artigo 215, §§ 1º e 2º. Além do mais, é inequívoco que a população negra é infinitamente menos representada dentro das universidades públicas e em outros setores, como em cargos diretivos, etc., o que justifica a adoção no sentido de aplacar tais diferenças. Buscar diminuir a distância entre brancos e negros, conferindo, aos últimos, tratamento diferenciado suficiente para corrigir as discrepâncias oriundas da discriminação, não viola o princípio da igualdade, uma vez que tais diferenças não são desarrazoadas e desproporcionais, mas sim medidas necessárias para criar condições de oportunidades para o grupo mais vulnerável, no caso os negros, colocados em situação de inferioridade dentro da esfera social.

Outro argumento comumente elencado para opor-se ao uso das ações afirmativas, em especial, da reserva de vagas, é o de que as políticas universais de combate à pobreza seriam suficientes para combater a exclusão da população negra. No âmbito do ensino superior, a discussão entre política focal *versus* política universal centra-se em optar entre políticas universais de cunho social mais amplo, como investir na educação básica e na expansão do

⁶³Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XXX - proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;

XXXI - proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência;

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º - O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§2º - A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

ensino superior e a adoção de políticas de reservas de vagas ou outra forma de ação afirmativa.

Alguns autores, como Guimarães (2009, p. 188-189), no entanto, enfatizam a necessária complementariedade das duas políticas, ou seja, não nega o fato de que políticas universais de investimentos na educação, tanto básica quanto superior, são imprescindíveis, porém, no caso específico de grupos vulneráveis, como os negros, o simples incremento de número de vagas para ingresso na universidade pública, ou a melhora generalizada da educação básica, não são suficientes para proporcionar-lhes uma igualdade de oportunidades em relação aos brancos, tendo em vista a grande distância que os separa e das barreiras invisíveis (*glass ceiling*) criadas para eles, e que não são aplacadas com as políticas universais, fazendo-se necessárias políticas específicas de construção de identidade, de inclusão, de criação de exemplos vivos, para a modificação de seu *status*.

Segundo Guimarães (2009, p. 188-189), as políticas focais, como as ações afirmativas, de fato não são capazes de reverter imediatamente o quadro de exclusão das pessoas negras brasileiras em função, delas mesmas, selecionarem aqueles que ocuparão as vagas reservadas nas universidades, ou os cargos de direção, por exemplo, em função do mérito dos selecionados dentro do grupo.

É óbvio que políticas que envolvem o acesso ao ensino superior, as posições de direção em empresas e autarquia, a contratos públicos de prestação de serviços ou fornecimento de material, etc. só podem beneficiar uma parcela restrita da população negra, justamente aquela que tem qualificação e capacitação requeridas para tais postos, lugares e contratos. É óbvio também que, beneficiando poucos, tais políticas venham a afetar muito mais o perfil e o tamanho da classe média negra que o nível de vida da maioria da população negra e pobre do país. Políticas como essas devem estar ancoradas em políticas de universalização e de melhoria do ensino público de primeiro e segundo graus, em políticas de universalização da assistência médica e odontológica, em políticas sanitárias, enfim, numa ampliação da cidadania da população pobre (GUIMARÃES, 2009, p. 188).

A importância das ações afirmativas reside, também, em seu papel pedagógico e preventivo em relação ao combate à discriminação. A sua utilização revela e expõe a discriminação, demonstrando a nocividade da sua existência, ensina a todos o repúdio a tais práticas, permite a criação de modelos vivos a serem seguidos, ajudando na reversão da imagem negativa sobre as pessoas negras. Isso as políticas universais não são capazes de realizar, pois não se trata de distribuir recursos apenas, mas de combater um modo de ver,

sentir e de se relacionar, e por isso são políticas de reconhecimento (HONNETH, 2003a, 2003b).

Por outro lado, os números da exclusão dos negros no Brasil revelam que as políticas universais sozinhas não são suficientes para colocá-los em patamares equitativos em anos de estudo, de renda, de participação política, etc., em relação aos brancos, como restou consignado nos dados da PNAD relativo ao ano de 2009, citado como fundamento da decisão da ADPF nº 186/DF. Dos dados do referido ano tem-se que, apesar de ter diminuído a taxa de analfabetismo tanto para os brancos, quanto para os pretos e pardos, o número de analfabetos entre esses últimos ainda correspondia, à época, ao dobro dos analfabetos brancos (13,3% dos pretos e 13,4% dos pardos, contra 5,9% dos brancos, são analfabetos). Além disso, a citada pesquisa aponta ainda⁶⁴:

Outro indicador importante é o analfabetismo funcional, que engloba as pessoas de 15 anos ou mais de idade com menos de quatro anos completos de estudo, ou seja, que não concluíram a 4ª série do ensino fundamental. Essa taxa diminuiu mais fortemente nos últimos dez anos, passando de 29,4%, em 1999, para 20,3%, em 2009, o que representa ainda 29,5 milhões de pessoas. O analfabetismo funcional concerne mais fortemente aos pretos (25,4%) e aos pardos (25,7%) do que aos brancos (15,0%). São 2,7 milhões de pretos e 15,9 milhões de pardos que frequentaram escola, mas têm, de forma geral, dificuldade de exercer a plena cidadania através da compreensão de textos, indo além de uma rudimentar decodificação. A média de anos de estudo é uma outra maneira de se avaliar o acesso à educação e as consequentes oportunidades de mobilidade social. A população branca de 15 anos ou mais de idade tem, em média, 8,4 anos de estudo em 2009, enquanto pretos e pardos têm, igualmente, 6,7 anos. Em 2009, os patamares são superiores aos de 1999 para todos os grupos, mas o nível atingido tanto pela população de cor preta quanto pela de cor parda, com relação aos anos de estudo, é atualmente inferior àquele alcançado pelos brancos em 1999, que era, em média, 7,0 anos de estudos. A proporção de estudantes de 18 a 24 anos de idade que cursam o ensino superior também mostra uma situação em 2009 inferior para os pretos e para os pardos em relação à situação de brancos em 1999. Enquanto cerca de 2/3, ou 62,6%, dos estudantes brancos estão nesse nível de ensino em 2009, os dados mostram que há menos de 1/3 para os outros dois grupos: 28,2% dos pretos e 31,8% dos pardos (Gráfico 8.3 e Tabela 8.4). Em 1999, eram 33,4% de brancos, contra 7,5% de pretos e 8,0% de pardos. [...]. Em relação à

⁶⁴ Segundo informa o voto do Ministro Relator Ricardo Lewandowski, em sede da ADPF nº 186/DF: “Os dados da PNAD mostram um crescimento da proporção da população que se declara preta ou parda nos últimos dez anos: respectivamente, 5,4% e 40,0% em 1999; e 6,9% e 44,2% em 2009 (Gráfico 8.2 e Tabela 8.1). Provavelmente, um dos fatores para esse crescimento é uma recuperação da identidade racial, já comentada por diversos estudiosos do tema. [...]. No entanto, independentemente desse possível resgate da identidade racial por parte da população de cor preta, parda ou de indígenas, a situação de desigualdade que sofrem os grupos historicamente desfavorecidos subsiste. Uma série de indicadores revelam essas diferenças, dentre os quais: analfabetismo; analfabetismo funcional; acesso à educação; aspectos relacionados aos rendimentos; posição na ocupação; e arranjos familiares com maior risco de vulnerabilidade” (BRASIL, 2012c).

população de 25 anos ou mais de idade com ensino superior concluído, a PNAD 2009 mostra que há um crescimento notório na proporção de pretos e de pardos graduados, com a ressalva de que o ponto de partida na comparação é 1999, com 2,3% tanto para pretos quanto para pardos. Isso posto, observa-se que a quantidade de pessoas que têm curso superior completo é hoje cerca de 1/3 em relação a brancos, ou seja: 4,7% de pretos e 5,3% de pardos contra 15,0% de brancos têm curso superior concluído nessa faixa etária (Gráfico 8.4). (IBGE, 2010).

Pelos dados, pode-se verificar que, ainda que à época o acesso ao ensino fundamental já fosse universal, a distância entre brancos e negros persistiu, sendo inclusive em montante significativo⁶⁵. Portanto, políticas universais não são capazes de isoladamente gerar a inclusão necessária para esse grupo de pessoas, fazendo-se necessárias políticas de reconhecimento capazes de mudar o cenário atual.

Nas palavras de Jaccoud e Beghin:

No Brasil, a crítica à igualdade formal de direitos perante a lei tem-se organizado em torno do diagnóstico de que a desigualdade racial se alimenta de um poderoso e dissimulado fenômeno de discriminação racial que impede negros de usufruir das mesmas oportunidades oferecidas aos brancos. Em razão da assimetria que marca as situações de brancos e negros no país, somente uma ação focalizada na forma de ações afirmativas pode vir a promover um nível de igualdade de acesso às oportunidades oferecidas a todos os cidadãos do país. Esse tipo de política permitiria tratar desiguais de forma desigual com o objetivo de promover a igualdade de oportunidades hoje negada aos grupos racialmente discriminados. (JACCOUD; BEGHIN, 2002, p. 46).

Concluindo a argumentação favorável a adoção da ação afirmativa enquanto política focal, o pensamento de Guimarães (2009), abaixo, resume de forma clara os motivos da conjugação de políticas universais com as políticas afirmativas no combate à discriminação e exclusão:

Deve-se reconhecer que, por um lado, a sociedade brasileira tem sido incapaz de garantir o acesso universal à educação, à saúde, ao emprego, à habitação, etc., e, por outro, tem discriminado os negros, de modo que eles têm sido mais limitados que outros grupos raciais e étnicos no acesso a bens e direitos. As premissas dos argumentos em favor de ações afirmativas, em relação aos negros, são, para ser acuciantes: (i) as desigualdades sociais no Brasil têm um fundamento racial, ou seja, a cor explica parte importante da variação encontrada nos níveis de renda, educação, saúde, habitação, etc. dos

⁶⁵ Após a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 1999, a educação básica, em todos os seus níveis, tornou-se de acesso obrigatório e gratuito, conforme nova redação dada ao inciso I, do artigo 208 da Constituição Federal. A referida universalidade será implementada até 2016, nos termos das metas 1, 2 e 3 do Plano Nacional de Educação, aprovado pelo Congresso Nacional e convertido em Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014b).

brasileiros; (ii) a relação entre cor e esses níveis não pode ser explicada pela biologia (pela inferioridade racial, por exemplo), mas por causas históricas e sociais; (iii) esta constelação de condições históricas e sociais não pode ser revertida apenas pelas leis do mercado e por políticas públicas de cunho universalista. (GUIMARÃES, 2009, p. 200).

No tocante ao mérito, a discussão se polariza no entendimento, de um lado, de que as ações afirmativas se contrapõem a esse valor de extrema relevância em uma sociedade competitiva e liberal. As cotas ou reservas de vagas, em especial, são entendidas como práticas que ignoram e contrariam “a noção de mérito e valor individual”, tendo em vista que tal sistema impediria o acesso de pessoas, inclusive melhores qualificadas, a fruição de recursos coletivos, ou a ocupação de cargos e posições, em razão de características grupais, como restou consignado no voto da Ministra da Suprema Corte Americana, Sandra Day O’Connor, em 1986, já mencionada em ponto anterior (GUIMARÃES, 2009, p. 173-174).

No entanto, de outro lado, ao defender que as ações afirmativas não se contrapõem ao mérito, Guimarães (2009) atesta que não se trata de usar indevidamente de características como raça, sexo, ou etnia para obter um tratamento diferenciado, eclipsando o mérito pessoal. Segundo ele, tais características já são usadas para impedir o acesso aos recursos coletivos, que são monopolizados em benefício de uma maioria, o que em si deslegitima a noção de mérito.

Ora, a sobrerrepresentação de pessoas com uma mesma característica “naturalizada”, em qualquer distribuição de recursos, deve ser investigada, não porque seja anormal, mas porque “sexo”, “cor”, “raça”, “etnia” são construções sociais, usadas, precisamente, para monopolizar recursos coletivos. Ações afirmativas são políticas que visam afirmar o direito de acesso a tais recursos a membros de grupos sub-representados, uma vez que se tenham boas razões e evidências para supor que o acesso seja controlado por mecanismos ilegítimos de discriminação (racial, étnica, sexual). [...] **Ou seja, as políticas afirmativas visam corrigir, e não eliminar, mecanismos de seleção por mérito, e garantir o respeito à liberdade e à vontade individuais** (GUIMARÃES, 2009, p. 174-175, grifo nosso).

Conforme já citado, as ações afirmativas seriam compatíveis com o mérito, tendo em vista que não operam uma “igualdade estrita de resultados, na qual, por exemplo, todos chegariam ao mesmo tempo à reta final, mas sim promove a equalização das posições iniciais (igualdade de oportunidades), para que a partir daí o mérito real possa ser premiado” (FERES JÚNIOR, 2008, p. 17).

Guimarães (2009) avança em sua argumentação em defesa da adoção de ações afirmativas, entendendo que tais políticas encontram seu fundamento no mérito, mas com relação direta com a realização da igualdade material.

Apesar de não parecer claro ao senso comum, o princípio da ação afirmativa encontra seu fundamento na reiteração do mérito individual e da igualdade de oportunidades como valores supremos: a desigualdade de tratamento no acesso aos bens e aos meios justifica-se, apenas, como forma de restituir a igualdade de oportunidades, e, por isso mesmo, deve ser temporária em sua utilização, restrita em seu escopo, e particular em seu âmbito. Enfim, a ação afirmativa, sob esta ótica não reificada, é vista com um mecanismo, um artifício, para promover a equidade e a integração sociais. Já se vê, portanto, que a ação afirmativa surge como aprimoramento jurídico de uma sociedade cujas normas e *mores* se pautam pelo princípio da igualdade de oportunidades na competição entre indivíduos livres. Longe de ferir ou atentar contra a ordem instituída pelo mérito, a ação afirmativa tem na individualidade, na igualdade e na liberdade os pressupostos que a garantem. Em se tratando de sociedades democráticas e individualistas, e vista desde uma perspectiva puramente normativa e teórica, a crise da ação afirmativa não pode residir senão nas condições de sua aplicabilidade, ou seja, sua temporalidade, escopo e âmbito (GUIMARÃES, 2009, p. 174-175).

Um dos pontos de debates no tema ações afirmativas e que rende grande polêmica diz respeito à utilização de “raça” como categoria de análise e que acaba esbarrando em outro campo de embates entre defensores e detratores das políticas afirmativas, qual seja, a possibilidade de racialização pela política afirmativa. Assim, ao se implementar políticas públicas que diferenciam as pessoas pela raça e etnia, se estaria assumindo a existência de diferenças raciais e étnicas, o que poderia gerar um fomento à discriminação e ao preconceito.

A ideia da existência de diferenças biológicas entre seres humanos, levando a se considerar a existência de várias raças dentro da espécie humana foi refutada definitivamente com os avanços científicos no campo da genética e em razão do repúdio aos acontecimentos da Segunda Grande Guerra Mundial (1939-1945).

O racismo contemporâneo em grande medida se nutriu de uma concepção que acreditava que os seres humanos portadores das distintas formas e culturas eram hierarquizáveis do ponto de vista racial. Isto seria decorrente de fatores biológicos que determinariam os respectivos padrões étnicos dos indivíduos das diferentes raças, bem como suas respectivas capacitações em termos físicos, intelectuais e morais. De fato, a humanidade demorou até a metade do século XX para se livrar da hegemonia de semelhante ideário. Essa mudança de cenário correspondeu não apenas aos avanços científicos no campo da genética, mas igualmente a alterações éticas de percepção do assunto. Desse modo, contrariando um quase senso comum da segunda metade do século XIX e da primeira metade do século XX, no contexto da pós-Segunda Guerra Mundial forjou-se um consenso sobre o caráter inaceitável e hediondo de projetos que favorecessem o subjulgamento, a aparação e a eliminação de seres humanos dos diferentes grupos étnicos, religiosos e raciais. De todo modo, nas ciências sociais, é verdade que desde o final do século XIX as principais correntes sociológicas e antropológicas já vinham se afastando da concepção racista, tendendo a aproximar-se de

aportes de natureza mais propriamente demográficas, determinadas por vetores forjados culturalmente (PAIXÃO, 2008, p. 150).

Contudo, alguns autores afirmam que, ainda que biologicamente não seja possível falar em raças humanas, é inegável que características como a “cor da pele ou tipo de cabelo, tem sido um critério real de discriminação, amplamente utilizado na sociedade brasileira e, que, para combatê-lo, é imperioso que se o reconheça” (BERTOLIN; BENEDITO, 2013, p. 389).

Conforme aduz Paixão (2008, p. 165) “o preconceito e a discriminação racial são produtos sociais originados por fatores históricos, econômicos, políticos, sociológicos e psicológicos. A sua superação, conseqüentemente, passa em cada uma destas arenas”.

No mesmo sentido se posiciona Guimarães (2008, p. 179), para quem o racismo é responsável pelas desigualdades sociais/raciais no Brasil e que, apesar das raças não serem uma realidade biológica, são realidades sociais, “elas estruturam, junto com o gênero e outras formas de identidades sociais, as oportunidades de vida dos indivíduos, assim como seu destino social”. Logo, não seria a ação afirmativa que, ao beneficiar pessoas em razão da raça, etnia, cor, etc., criaria uma racialização, ou seja, criaria diferenças raciais, gerando o racismo e o preconceito, o fenômeno ocorreria de modo inverso: justamente por existir o racismo que se deveria levar em conta a raça, enquanto criação social, para identificar suas vítimas⁶⁶.

Conforme ressalta Aguiar (2009, p. 30), “autores como Guimarães (1999) e Hanchard (2001) acreditam numa relação de causa e efeito entre ‘racialização’ e mobilização política, entre ‘racialização’ e superação da discriminação e racismo”. Mas para seus críticos, a noção de raça é “tão impregnada de ideologias opressivas que o seu uso não poderia ter outra serventia senão perpetuar e reificar as justificativas naturalistas para as desigualdades entre grupos humanos” (GUIMARÃES, 2009, p. 22).

Atualmente, os argumentos favoráveis à adoção das ações afirmativas no ordenamento jurídico brasileiro encontraram ressonância em decisão histórica prolatada pela mais alta corte do país, o STF, que entendeu ser válida sua adoção.

No tocante à inconstitucionalidade da ação afirmativa por entendê-la como ofensiva ao princípio da igualdade, tem-se que o argumento resta superado, pelo menos no âmbito da

⁶⁶ Segundo Guimarães (2009, p. 22) os que defendem a utilização do termo raça “ênfatizam a necessidade de demonstrar o caráter específico de um subconjunto de práticas e crenças discriminatórias e, em segundo, o fato de que, para aqueles que sofrem os efeitos do racismo, não há outra alternativa senão reconstruir, de modo crítico, as noções dessa mesma ideologia. Neste último caso, a vitimização parece ser uma prova de que o conceito que justifica tais práticas discriminatórias não se circunscreve a um simples círculo de giz.”

práxis jurídica uma vez que o STF julgou improcedente a ADPF⁶⁷ nº186-DF, movida pelo Partido Democrata (DEM)⁶⁸ em face da UnB, em razão da política afirmativa por ela adotada, o que significa dizer que a Suprema Corte, por unanimidade entendeu ser constitucional a adoção de ações afirmativas raciais.

Em seu voto, o Ministro-Relator Lewandowski sintetizou toda a discussão teórica e prática em torno das ações afirmativas. Contudo, destaca-se sua contribuição para a compreensão da compatibilidade das ações focais afirmativas, conjugadas com políticas universais e o princípio da igualdade:

Para possibilitar que a igualdade material entre as pessoas seja levada a efeito, o Estado pode lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes, certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. [...] A adoção de tais políticas, que levam à superação de uma perspectiva meramente formal do princípio da isonomia, integra o próprio cerne do conceito de democracia (BRASIL, 2012c, p. 5-6. Voto).

No supracitado voto, o Ministro Lewandowski entendeu que, apesar do ingresso nas universidades públicas estar ligado ao mérito individual, tal aferição não pode ser dissociada do arcabouço principiológico da Constituição, entre eles o princípio da igualdade substancial. Nesse sentido, coloca que “critérios ditos objetivos de seleção empregados de forma linear em sociedades tradicionalmente marcadas por desigualdades interpessoais profundas, como é a nossa, acabam por consolidar ou, até mesmo, acirrar as distorções existentes”, sendo assim, como todo processo seletivo é feito com algum tipo de discriminação, “a legitimidade dos critérios empregados” deve “guardar estreita correspondência com os objetivos sociais que se busca atingir com eles”. Conclui que o acesso à universidade pública deve ter como foco a

⁶⁷ A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é uma ação prevista no artigo 102, §1º da Constituição Federal vigente e regulamentada pela Lei nº 9.882/1999. Tal ação, que pode ser proposta apenas por alguns legitimados (como o Procurador Geral da República; Presidente da República; Partido Político com representação no Congresso Nacional, entre outros) é proposta diretamente no STF, visando declarar inconstitucional leis e atos do Poder Público, que serão considerados inconstitucionais, quando violem abstratamente preceitos fundamentais do texto constitucional, ou seja, os princípios e regras mais importantes previsto no corpo da Constituição.

⁶⁸ Recordando os argumentos do Partido Democrata para considerar as cotas raciais da UnB inconstitucionais, tem-se que, resumidamente, e entre outros argumentos, o DEM alegou que o sistema de cotas instituído pela UnB seria inconstitucional por adotar como critério para a reserva a categoria “raça” de forma isolada, sendo que consideraram que o acesso é negado aos pobres e não aos negros. Segundo a petição inicial, o sistema de reserva de vagas pode tornar mais grave o preconceito racial, ofendendo o princípio da igualdade, por gerar “discriminação reversa em relação aos brancos pobres, além de favorecer a classe média negra”.

realização dos objetivos gerais do Estado Democrático de Direito constituído pela Constituição Federal, entre eles a “igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos” conforme insculpido no preâmbulo constitucional (BRASIL, 2012c. Voto).

Entende, ainda, que um dos resultados importantes promovidos pelas ações afirmativas seria o de “criação de lideranças dentre esses grupos discriminados, capazes de lutar pela defesa de seus direitos, além de servirem como paradigmas de integração e ascensão social”. (BRASIL, 2012c. Voto).

Afirma que a “justiça social, hoje, mais do que simplesmente redistribuir riquezas criadas pelo esforço coletivo, significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes”. Segundo ele, “esse modo de pensar revela a insuficiência da utilização exclusiva do critério social ou de baixa renda para promover a integração social de grupos excluídos mediante ações afirmativas, demonstrando a necessidade de incorporar-se nelas considerações de ordem étnica e racial” (BRASIL, 2012c. Voto).

Assim, por entenderem que as ações afirmativas não ofendem o princípio da igualdade, ao contrário, o realizam e que são medidas proporcionais e razoáveis, julgaram por unanimidade improcedente o pedido de inconstitucionalidade das cotas raciais, validando a sua adoção pelas universidades públicas brasileiras, tendo em vista que tal ação tem efeito *erga omnes*, ou seja, vale para todos e vinculante (BRASIL, 2012c).

No acórdão publicado contendo a decisão da improcedência do pedido de inconstitucionalidade das cotas na UnB, tem-se o seguinte:

I – Não contraria - ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. II – O modelo constitucional brasileiro incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade. III – Esta Corte, em diversos precedentes, assentou a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa. IV – Medidas que buscam reverter, no âmbito universitário, o quadro histórico de desigualdade que caracteriza as relações étnico-aciais e sociais em nosso País, não podem ser examinadas apenas sob a ótica de sua compatibilidade com determinados preceitos constitucionais, isoladamente considerados, ou a partir da eventual vantagem de certos critérios sobre outros, devendo, ao revés, ser analisadas à luz do arcabouço

principlológico sobre o qual se assenta o próprio Estado brasileiro. V - Metodologia de seleção diferenciada pode perfeitamente levar em consideração critérios étnico-raciais ou socioeconômicos, de modo a assegurar que a comunidade acadêmica e a própria sociedade sejam beneficiadas pelo pluralismo de ideias, de resto, um dos fundamentos do Estado brasileiro, conforme dispõe o art. 1º, V, da Constituição. VI - Justiça social, hoje, mais do que simplesmente redistribuir riquezas criadas pelo esforço coletivo, significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes. VII – No entanto, as políticas de ação afirmativa fundadas na discriminação reversa apenas são legítimas se a sua manutenção estiver condicionada à persistência, no tempo, do quadro de exclusão social que lhes deu origem. Caso contrário, tais políticas poderiam converter-se benesses permanentes, instituídas em prol de determinado grupo social, mas em detrimento da coletividade como um todo, situação – é escusado dizer – incompatível com o espírito de qualquer Constituição que se pretenda democrática, devendo, outrossim, respeitar a proporcionalidade entre os meios empregados e os fins perseguidos (BRASIL, 2012c.).

Em sendo assim, como resultado do amadurecimento do debate em torno das ações afirmativas no ensino superior, foi aprovada em 29 de agosto de 2012, a Lei nº 12.711 que institui a obrigatoriedade do sistema de reserva de vagas para todas as universidades federais e os institutos federais, contemplando tanto cotas raciais e étnicas, quanto cotas sociais, levando em consideração ser egresso de escola pública (BRASIL, 2012b).

4 DA ANÁLISE DA VALIDADE DAS COTAS SOCIAIS DA LEI Nº 12.711/2012 FRENTE À CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A partir da compreensão das ações afirmativas serem políticas públicas instituídas legalmente e que, como tais, devem resolver um conflito social, é importante analisar se a forma como a Lei nº 12.711/2012 as delineou permite enquadrar todas as modalidades de reserva de vagas validamente como medidas de redistribuição ou reconhecimento e se tais modalidades estão de acordo com a Constituição, usando para tanto o princípio da proporcionalidade ou razoabilidade.

Como as ações afirmativas educacionais no Brasil foram instituídas por meio de uma lei e dentro do sistema jurídico brasileiro as leis se subordinam à Constituição, perdendo a sua validade, eficácia e vigência se declaradas inconstitucionais pelo STF em um mecanismo denominado controle de constitucionalidade, julgou-se importante verificar se a Lei nº 12.711/2012 atende aos ditames constitucionais e, além disso, se ela não viola nenhum de seus dispositivos.

Tal análise já foi feita no tocante às cotas étnico-raciais pelo próprio Supremo, existindo decisão vinculante do STF entendendo-as constitucional. Mas a Lei nº 12.711/2012 criou outras modalidades de reserva de vagas além dessas, são as denominadas cotas sociais, que não levam em conta o critério racial ou étnico para a atribuição da vaga reservada, mas as condições de ser egresso da escola pública e bem como a renda (BRASIL, 2012b).

Assim, como a inclusão desses segmentos é uma novidade brasileira nas ações afirmativas educacionais, que causam profundo impacto na oferta e preenchimento de vagas da educação pública superior, é importante analisar se é possível constitucionalmente tal inovação legislativa. Os impactos estão além da simples criação de vagas reservadas para uma categoria, mas também na oferta de vagas para outros grupos, bem como na modificação do perfil do aluno das universidades públicas e na ocupação de espaços sociais e econômicos, durante a realização do curso superior, bem como ao se findar a etapa da educação superior.

Por todas estas razões, uma análise de sua validade e se o direito à educação superior é realizado para todos os segmentos beneficiados de forma compatível com a Constituição impõem-se como uma forma de conhecer e melhorar a educação superior brasileira.

A imprescindibilidade de tal análise no tratamento das ações afirmativas reside no fato de que em um Estado Democrático de Direito não é possível edição de leis ou a prática de atos administrativos (sejam ou não políticas públicas) ao arrepio da Constituição, uma vez que ela é parâmetro de validade dos atos do Poder Público. No caso em questão, tem-se uma

política pública de reserva de vagas para o ingresso no ensino superior federal, veiculada por meio de uma lei federal e cuja validade depende de sua compatibilidade com os fins constitucionais. Entre os critérios que se pode usar para aferir a validade desta política do ponto de vista jurídico, o princípio da proporcionalidade ou razoabilidade tem sido recorrentemente usado, inclusive pelo próprio STF, no sentido de permitir a averiguação externa e interna dos atos do Poder Público, verificando-se o seu alinhamento com os ditames constitucionais.

Sendo assim, para realizar tal tarefa, serão analisados os artigos da Lei nº 12.711/2012, e sua compatibilidade com a igualdade e com o princípio da proporcionalidade.

4.1 Legislação infraconstitucional aplicada à ação afirmativa educacional no Brasil

O presente item será responsável pela análise dos dispositivos legais que criam e regulam a reserva de vagas para ingresso no ensino superior federal no Brasil, bem como a legislação anterior à Lei nº 12.711/2012, como o Estatuto da Igualdade Racial e a “3ª Conferência Internacional contra o Racismo, a Discriminação, a Xenofobia e a Intolerância Correlata”, realizada em Durban, na África do Sul, em 2001.

4.1.1 A Conferência de Durban e o Estatuto da Igualdade Racial

A análise da Conferência de Durban e do Estatuto da Igualdade Racial será feita apenas nos aspectos que tenham relação com o estudo desenvolvido na tese, sem exaurir a apreciação de seus dispositivos.

Conforme visto no histórico do surgimento das ações afirmativas no Brasil, no ano de 2001, o Brasil participou da “3ª Conferência Internacional contra o Racismo, a Discriminação, a Xenofobia e a Intolerância Correlata”, realizada em Durban, na África do Sul, entre os dias 31 de agosto e 8 de setembro do referido ano. Reuniram-se para a Conferência 170 países, contando com mais de 2500 representantes, além de representantes de organizações não governamentais, entre outros, sendo que mais de 18.810 pessoas de todo o mundo foram acreditadas para assistir os trabalhos, conforme informa documento elaborado pela Procuradoria-Geral da República sobre a referida Conferência (LISBOA, 2007, p. 7).

O grande número de participantes reflete o interesse e a importância do tema à época, sendo que a convocação para a Conferência Mundial ocorreu em 1997, pelas Nações Unidas, por meio da Resolução de nº 52/111.

A Conferência resultou em uma Declaração e em um plano de ação para os países participantes que contemplou, como pontos mais significativos no tocante ao combate ao racismo. Conforme relatam Saboia e Porto:

Entre os pontos mais importantes dos documentos de Durban ressaltariam para o Brasil as seguintes recomendações: a) reconhecimento aos afro-descendentes dos direitos à cultura e identidade próprias, à participação igualitária na vida econômica e social, ao uso e conservação dos recursos naturais de terras ocupadas ancestralmente (quilombos), à participação no desenvolvimento de sistemas e programas educacionais e à livre prática de religiões de matriz africana. Também se aponta para a necessidade de adoção de medidas especiais e ações positivas para as vítimas de racismo, e para a necessidade de apropriada representação em instituições educacionais, partidos políticos, parlamento. b) reconhecimento da necessidade de se estabelecerem internamente políticas de desenvolvimento social baseadas em dados estatísticos confiáveis, com vistas a assegurar aos grupos vítimas de racismo e discriminação, até o ano de 2015, as metas de desenvolvimento humano fixadas pela Conferência sobre Desenvolvimento Social de Copenhague (1995). c) condenação do ressurgimento de movimentos e organizações neo-nazistas, neo-fascistas ou xenófobas. Recomendação de leis e códigos de conduta para combater o uso da Internet para a difusão de propaganda e ideias de cunho racista. (SABOIA; PORTO, 2001, p. 24-25).

Como se pode perceber, nascia com a Conferência uma vinculação do Estado brasileiro à adoção de ações afirmativas para combate ao racismo, em especial no campo educacional. Pela primeira vez, o Estado brasileiro se comprometia a adotar ações afirmativas para a inclusão de grupos apartados da educação por força do racismo⁶⁹.

⁶⁹ Vale ressaltar que: “Diversos instrumentos internacionais adotados sob a égide das Nações Unidas visam nomeadamente promover a igualdade e combater a intolerância, por exemplo: • Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (1948); • Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos (1966); • Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966); • Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979); • Convenção sobre os Direitos da Criança (1989). Mais especificamente, porém, em 1963, a Assembleia Geral das Nações Unidas adoptou a Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial através da resolução 1904 (XVIII), de 20 de Novembro; e, em 1965, um tratado internacional especificamente dedicado ao combate ao racismo e à discriminação racial: a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Este instrumento instituiu o Comité para a Eliminação da Discriminação Racial, órgão responsável pelo controlo da aplicação da Convenção pelos respectivos Estados Partes. Em 1993, a Comissão de Direitos Humanos criou o mandato de Relator Especial sobre formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância conexa, que examina a ocorrência destes fenómenos em todas as partes do mundo, independentemente do facto de o Estado onde os mesmos se verificam ser ou não Parte em qualquer instrumento de direitos humanos em particular. Nota Introdutória 9 Outras acções foram igualmente empreendidas com vista a chamar a atenção para os problemas do racismo e da discriminação racial, nomeadamente a designação do dia 21 de Março como Dia Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial, em 1966. De 1973 a 2003, por outro lado, decorreram três Décadas de combate ao racismo. No âmbito de cada uma delas, realizou-se uma Conferência Mundial contra o Racismo e a Discriminação Racial: duas em Genebra (1978 e 1983) e a terceira em Durban (2001). O ano de 2001 foi, ainda, proclamado Ano Internacional de Mobilização contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e a Intolerância Conexa.” (LISBOA, 2007, p. 9).

Avançando na consolidação da necessidade de se combater o racismo e, mais que isso, promover a igualdade para aqueles que se vêm excluídos por força de questões étnico-raciais, foi editado “O Estatuto da Igualdade Racial”, promulgado por meio da Lei nº 12.288/2010 (BRASIL, 2010), portanto, anterior à Lei nº 12.711/2012, e que prevê em seus dispositivos importantes inovações no combate à discriminação. O Projeto de Lei nº 3.198/2000 foi apresentado ao Congresso Nacional no ano 2000 pelo senador Paulo Paim e, em 2010, após 10 anos de sua apresentação, foi aprovado, configurando-se a Lei nº 12.288/2010.

O seu artigo 1º assim dispõe:

Art. 1º Esta Lei institui o Estatuto da Igualdade Racial, destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.

Parágrafo único. Para efeito deste Estatuto, considera-se:

I - discriminação racial ou étnico-racial: toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública ou privada;

II - desigualdade racial: toda situação injustificada de diferenciação de acesso e fruição de bens, serviços e oportunidades, nas esferas pública e privada, em virtude de raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica;

III - desigualdade de gênero e raça: assimetria existente no âmbito da sociedade que acentua a distância social entre mulheres negras e os demais segmentos sociais;

IV - população negra: o conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga;

V - políticas públicas: as ações, iniciativas e programas adotados pelo Estado no cumprimento de suas atribuições institucionais;

VI - ações afirmativas: os programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades (BRASIL, 2010).

Como se denota do texto legal, o Estatuto da Igualdade Racial traz a definição legal de vários institutos relativos à tese. Em que pese algumas críticas em face de não ser oportuno definir legalmente conceitos com definições complexas e divergentes, como o são o de políticas públicas e ações afirmativas, a legislação em questão aclara conceitos no sentido de nortear o Estado quando da adoção de medidas para promover o que se designou por “igualdade racial”.

Em seus 65 artigos, a legislação em comento abrange vários temas como educação, saúde, cultura, comunicação, esporte, moradia e religião. Para a tese presente, os dispositivos pertinentes, além do artigo 1º, são 2º e 3º:

Art. 2º. É dever do Estado e da sociedade garantir a igualdade de oportunidades, reconhecendo a todo cidadão brasileiro, independentemente da etnia ou da cor da pele, o direito à participação na comunidade, especialmente nas atividades políticas, econômicas, empresariais, educacionais, culturais e esportivas, defendendo sua dignidade e seus valores religiosos e culturais.

Art. 3º Além das normas constitucionais relativas aos princípios fundamentais, aos direitos e garantias fundamentais e aos direitos sociais, econômicos e culturais, o Estatuto da Igualdade Racial adota como diretriz político-jurídica a inclusão das vítimas de desigualdade étnico-racial, a valorização da igualdade étnica e o fortalecimento da identidade nacional brasileira. (BRASIL, 2010).

Como se denota dos artigos citados, o estatuto tem franco direcionamento ao combate da discriminação racial, mas reconhece em seu artigo 2º, em consonância com vários dispositivos constitucionais, como o artigo 3º, da Constituição, já analisado, o dever do Estado em promover políticas públicas voltadas para a materialização da igualdade de oportunidades para todos os cidadãos brasileiros.

Em seu artigo 4º, inciso II, prevê expressamente a necessidade de adoção de medidas, programas e políticas afirmativas. Além disso, dispõe que:

Art. 4º [...] Parágrafo único. Os programas de ação afirmativa constituir-se-ão em políticas públicas destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do País. (BRASIL, 2010).

Assim que, muito antes da Lei nº 12.711/2012 criar as ações afirmativas educacionais, o Estatuto da Igualdade Racial já impunha ao Estado a obrigação de adotar políticas afirmativas. Contudo, a construção genérica dos dispositivos do Estatuto da Igualdade Racial, sem especificação de quais medidas seriam essas e como elas seriam implantadas, fez surgir a necessidade de edição de norma específica sobre o assunto, como é o caso da Lei nº 12.711/2012.

4.1.2 A Lei nº 12.711/2012 e o Decreto nº 7.824/2012: análise de seus dispositivos

A Lei nº 12.711/2012 é fruto de intensa demanda social, em especial dos movimentos negros, como restou consignado. Serão analisados os dispositivos legais nela consignados e que digam respeito ao ensino superior, uma vez que a norma também trata da reserva de vagas para os institutos de ensino técnico federal de nível médio, e que não são objeto de apreciação da tese.

A Lei nº 12.711/2012 criou várias modalidades de cotas, beneficiando os seguintes segmentos: egressos da escola pública com renda *per capita* inferior à 1,5 salário-mínimo; entre esses os negros e índios conforme a proporção no estado da federação; egressos da escola pública com renda *per capita* superior à 1,5 salário-mínimo; entre esses os negros e índios conforme a proporção no estado da federação (BRASIL, 2012b, art. 1º, 3º).

Em 28 de dezembro de 2016, foi editada a Lei nº 13.409 que alterou o artigo 3º da Lei nº 12.711/2012, incluindo entre os beneficiários das cotas, os alunos egressos da escola pública, com deficiência física, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas, no mínimo, igual à sua representação proporcional na unidade da Federação onde se encontra a instituição de ensino superior, nos termos do último Censo do IBGE (BRASIL, 2016a). Assim, dentro das vagas destinadas às cotas, dividindo-se os dois recortes de renda, deverá se reservar vagas para as pessoas com deficiência física, desde que tenham completado todo o ensino médio em escola pública.

Porém, tendo em vista que a alteração é recente e que não foi implementada ainda em nenhuma universidade federal brasileira, não sendo o objeto da tese analisar o recorte para tal segmento, as análises terão como centralidade as cotas sociais e raciais, sem atentar para o recorte para pessoas com deficiência física.

Além dos dispositivos que tratam do perfil dos beneficiários da reserva de vagas já apreciados, a Lei nº 12.711/2012 também trata de outros aspectos das cotas, como o tempo de duração da lei, entre outros (BRASIL, 2012b).

A Lei nº 12.711/2012 elegeu como grande grupo beneficiário das cotas os alunos oriundos da escola pública e que lá tenham cursado todo o ensino médio. Assim, determinou que, no mínimo 50% das vagas de cada curso e turno sejam destinados a eles. Dentro deste grande grupo, determinou ainda que metade, o que significa 25% do total das vagas, seja destinada a alunos cuja renda *per capita* familiar seja igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo, aliando um recorte socioeconômico às cotas. Além do recorte socioeconômico, a lei ainda determinou a reserva de vagas, dentro dos dois segmentos econômicos (o com renda *per*

capita superior e o de renda inferior a 1,5 salário-mínimo), um recorte étnico-racial, onde deverá ser destinado em cada um desses segmentos, um percentual igual ao da população preta, parda e indígena da unidade da federação da instituição de ensino para os negros e indígenas, além do recorte para pessoas com deficiência física, já ressaltado (BRASIL, 2012b).

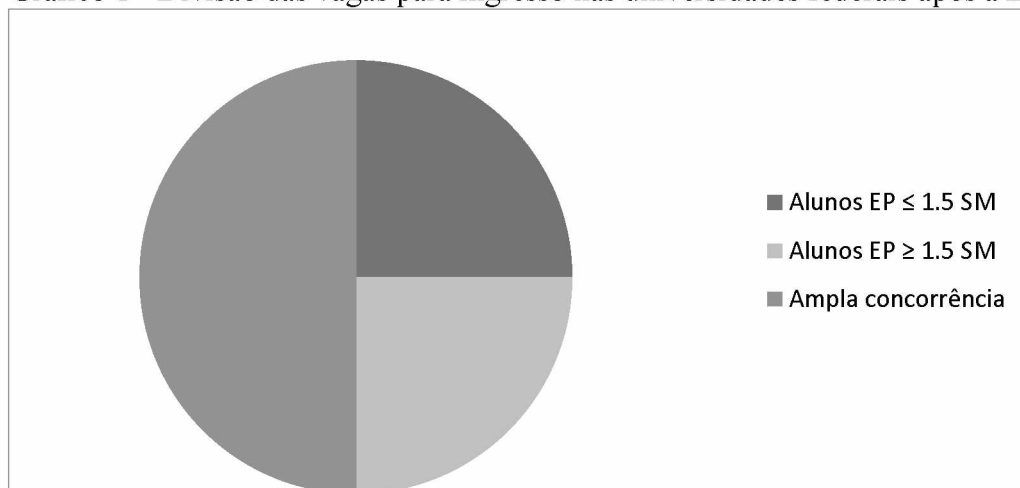
É o que diz o artigo 1º da Lei 12.711/2012, *in verbis*:

Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita. (BRASIL, 2012b).

Portanto, pode-se representar a divisão das vagas das universidades federais, levando-se em consideração a divisão entre alunos da escola pública e suas rendas (Gráfico 1), da seguinte forma:

Gráfico 1 - Divisão das vagas para ingresso nas universidades federais após a Lei 12.711/2012



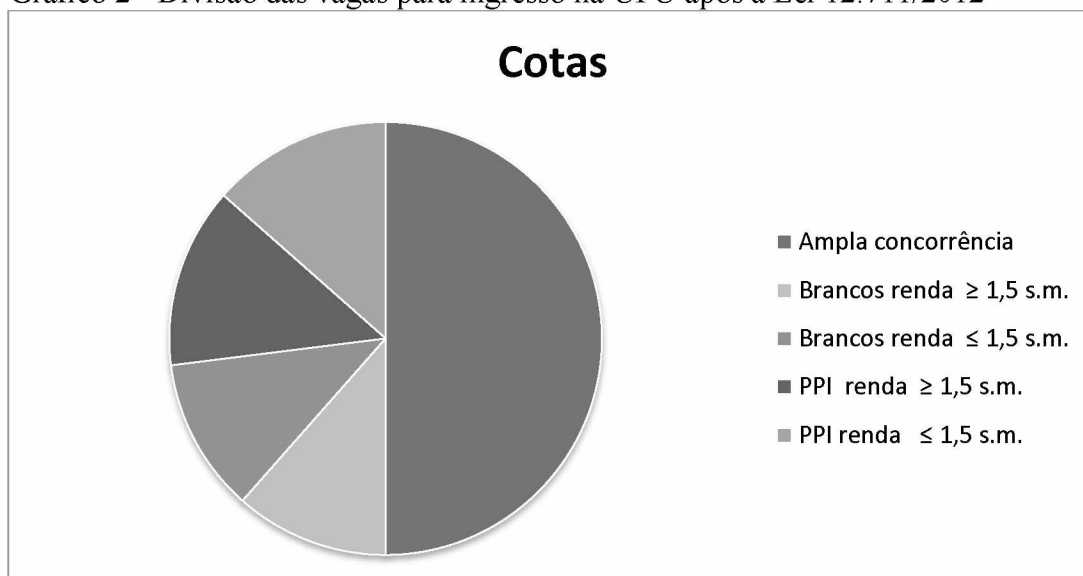
Fonte: Elaborado pela autora como base no disposto no artigo 1º da Lei nº 12.711/2012.

O parágrafo único do artigo 3º, por sua vez, determina que, caso as vagas destinadas às cotas, sejam as étnico-raciais, sejam para pessoas com deficiência física, nos dois recortes de renda, não forem preenchidas, as vagas remanescentes devem ser direcionadas para outros alunos que tenham cursado todo o ensino médio em escola pública, ou seja, as vagas das cotas étnico-raciais e para pessoas com deficiência física que não forem usadas, continuam sendo

destinadas a alunos cotistas, mas sem os destacados recortes, não podendo voltar para a ampla concorrência. “Art. 3º [...] Parágrafo único. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos no caput deste artigo, aquelas remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas” (BRASIL, 2012b).

Assim, compondo todas as modalidades de cotas criadas pela Lei 12.711/2012 e levando em consideração o caso da UFU, onde a representação de Pretos, Pardos e Indígenas (PPI) no Estado de Minas Gerais é de 53,96% da população do Estado, segundo Censo de 2010 do IBGE, tem-se que 50% das vagas são de ampla concorrência, e a outra metade será dividida entre os oriundos da escola pública por renda, na proporção de metade para cada segmento (renda igual ou acima de 1,5 s.m. e de renda igual ou inferior a 1,5 s.m.) o que representa 25% do total das vagas. Dentro destes dois recortes, 53,96% das vagas de cada um deles deve ser destinado a PPI, o que significa 11, 51% para brancos com renda igual ou superior a 1,5 s.m. renda *per capita*, do total das vagas; 11, 51% para brancos com renda igual ou inferior a 1,5 s.m. renda *per capita*, do total das vagas; 13,49% para pretos, pardos e indígenas com renda igual ou superior a 1,5 s.m. renda *per capita*, do total das vagas; e 13,49% para pretos, pardos e indígenas com renda igual ou inferior a 1,5 s.m. renda *per capita*, do total das vagas (Gráfico 2).⁷⁰

Gráfico 2 - Divisão das vagas para ingresso na UFU após a Lei 12.711/2012



Fonte: Elaborado pela autora com base na Lei nº 12.711/2012, antes da alteração da Lei nº 13.409/2016.

⁷⁰ A presente divisão não contemplou a alteração feita a Lei nº 12.711/2012 que destinou vagas às pessoas com deficiência física, uma vez que se trata de alteração recente e não implementada nas universidades públicas.

Por fim, a Lei nº 12.711/2012 determina que as instituições de ensino federais⁷¹ devem iniciar a política afirmativa com no mínimo 25% das vagas destinadas as cotas, sendo que em 2016, pelo menos 50% das vagas deverão ser destinadas as cotas, entrando a lei em vigor imediatamente (BRASIL, 2012b). Assim estão dispostos os artigos 8º e 9º da Lei nº 12.711/2012:

Art. 8º As instituições de que trata o art. 1º desta Lei deverão implementar, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da reserva de vagas prevista nesta Lei, a cada ano, e terão o prazo máximo de 4 (quatro) anos, a partir da data de sua publicação, para o cumprimento integral do disposto nesta Lei.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação (BRASIL, 2012b).

Para regulamentar a Lei nº 12.711/2012 foi publicado o Decreto nº 7.824/2012, que estabelece que é possível usar os resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) para critério de seleção para ingresso na universidade.

Art. 1º Este Decreto regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Parágrafo único. Os resultados obtidos pelos estudantes no Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM poderão ser utilizados como critério de seleção para o ingresso nas instituições federais vinculadas ao Ministério da Educação que ofertam vagas de educação superior. (BRASIL, 2012a).

Além disso, o referido decreto elenca quem são os alunos que podem concorrer às vagas destinadas às cotas, nos seguintes termos:

Art. 4º Somente poderão concorrer às vagas reservadas de que tratam os arts. 2º e 3º.

I - para os cursos de graduação, os estudantes que: a) tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, em cursos regulares ou no âmbito da modalidade de Educação de Jovens e Adultos; ou b) tenham obtido certificado de conclusão com base no resultado do Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM, de exame nacional para certificação de competências de jovens e adultos ou de exames de certificação de competência ou de avaliação de jovens e adultos realizados pelos sistemas estaduais de ensino; e

⁷¹ Vale ressaltar que as cotas determinadas pela Lei nº 12.711/2012 são aplicadas também para as Instituições de Ensino Federal que ofertam ensino técnico de ensino médio, nos termos do artigo 4º da mencionada lei. “ Art. 4º As instituições federais de ensino técnico de nível médio reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso em cada curso, por turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que cursaram integralmente o ensino fundamental em escolas públicas. Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.”

II - para os cursos técnicos de nível médio, os estudantes que: a) tenham cursado integralmente o ensino fundamental em escolas públicas, em cursos regulares ou no âmbito da modalidade de Educação de Jovens e Adultos; ou b) tenham obtido certificado de conclusão com base no resultado de exame nacional para certificação de competências de jovens e adultos ou de exames de certificação de competência ou de avaliação de jovens e adultos realizados pelos sistemas estaduais de ensino. Parágrafo único. Não poderão concorrer às vagas de que trata este Decreto os estudantes que tenham, em algum momento, cursado em escolas particulares parte do ensino médio, no caso do inciso I, ou parte do ensino fundamental, no caso do inciso II do caput. (BRASIL, 2012a).

Vale destacar que, no caso das vagas resultarem em fração, será adotado o número inteiro imediatamente superior.

Art. 5º Os editais dos concursos seletivos das instituições federais de educação de que trata este Decreto indicarão, de forma discriminada, por curso e turno, o número de vagas reservadas. § 1º Sempre que a aplicação dos percentuais para a apuração da reserva de vagas de que trata este Decreto implicar resultados com decimais, será adotado o número inteiro imediatamente superior. § 2º Deverá ser assegurada a reserva de, no mínimo, uma vaga em decorrência da aplicação do inciso II do caput do art. 2º e do inciso II do caput do art. 3º. § 3º Sem prejuízo do disposto neste Decreto, as instituições federais de educação poderão, por meio de políticas específicas de ações afirmativas, instituir reservas de vagas suplementares ou de outra modalidade. (BRASIL, 2012a).

A Lei nº 12.711/2012, em seu artigo 7º, determina que o Poder Executivo, depois de 10 anos em vigor das cotas, deverá fazer a revisão da política afirmativa.

Art. 7º O Poder Executivo promoverá, no prazo de 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, a revisão do programa especial para o acesso de estudantes pretos, pardos e indígenas, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, às instituições de educação superior. (BRASIL, 2012b).

A lei assim procedeu em razão do caráter transitório que as ações afirmativas possuem, tendo em vista que pretendem corrigir distorções, devendo ser suspensas ou readequadas em face das mudanças sociais produzidas.

4.2 O princípio da proporcionalidade ou razoabilidade: construção história e teórica

As origens da razoabilidade e proporcionalidade enquanto forma de análise da validade de normas, como ocorre em sede de controle da constitucionalidade dos atos do

Poder Público, residem nos Estados Unidos da América e na Europa, mas precisamente, na Alemanha.⁷² Ainda que os Estados Unidos da América sejam pioneiros no uso da razoabilidade como forma de controle do arbítrio estatal ao limitar direitos fundamentais, foi na Alemanha, porém, que o princípio ganhou os contornos hoje adotados no Brasil. Em decisão de 16 de março de 1971, a Corte Constitucional alemã se manifestou pela primeira vez sobre o princípio da proporcionalidade de forma inequívoca,

com clareza acerca de seu entendimento sobre a natureza e essência do princípio da proporcionalidade, ao defini-lo numa fórmula feliz, concisa e lapidar, do seguinte teor: “ O meio empregado pelo legislador deve ser adequado e necessário para alcançar o objetivo procurado. O meio é adequado quando com seu auxílio se pode alcançar o resultado desejado; é necessário, quando o legislador não poderia ter escolhido um outro meio, igualmente eficaz mas que não limitasse ou limitasse de maneira menos sensível o direito fundamental”. (BONAVIDES, 1998, p. 372).

No caso do Brasil, o princípio da proporcionalidade é usado frequentemente como sinônimo do princípio da razoabilidade (BARROS, 2000, p. 57; BARROSO, 1999, p. 215) e, assim como na Alemanha e nos Estados Unidos da América, é cânone direto do Estado de Direito, sendo que sua previsão deriva da necessidade de tutela dos direitos fundamentais, respectivamente.

O Estado de Direito modernamente compreendido, determina a sujeição da atuação do Estado à Constituição, não podendo este agir arbitrariamente, limitando direitos fundamentais de forma desarrazoada. Isto significa que, caso uma lei ou ato administrativo imponha uma restrição a direitos fundamentais, somente poderá fazê-lo se a Constituição der espaço para tanto e desde que os motivos, meios e fins de tal restrição sejam derivados diretamente uns

⁷² Nos países pertencentes ao sistema jurídico da *common law*, os Estados Unidos da América se destacam pela utilização do princípio da razoabilidade, que decorre de um princípio jurídico denominado *due process of law*, consagrados pelas 5ª e 14ª emendas à Constituição norte-americana, é inspirado na cláusula *law of the land*, inscrita na Magna Carta britânica de 1215. A interpretação substancial do devido processo legal americano tem por escopo a proteção de direitos fundamentais contra o arbítrio do Poder Público, exigindo a “compatibilidade entre o meio empregado pelo legislador e os fins visados, bem como a aferição da legitimidade dos fins. Somente presentes essas condições poder-se-á administrar a limitação de um direito individual” (BARROSO, 1999, p. 209-211). No caso dos países de tradição romano-germânica, a Alemanha se destaca pelo desenvolvimento do princípio com a nomenclatura de princípio da proporcionalidade ou da proibição dos excessos, sendo ela a responsável por dar os contornos atuais do referido princípio, consagrando-o como um princípio constitucional de defesa dos direitos fundamentais. De tal forma, a partir do disposto na Constituição alemã de 1949 (art. 1º e 19), a Constituição de Bonn, o Tribunal Constitucional alemão “reconheceu a necessidade prática de controlar as restrições legais nos que se refere aos três aspectos: necessidade (*Erforderlichkeit*), adequação (*Geeignetheit*) e proporcionalidade (*Verhältnismässigkeit*) da medida restritiva” (BARROS, 2000, p. 47). Em sendo o Brasil um Estado pertencente ao sistema jurídico da *civil law* ou romano-germânico como a Alemanha, o princípio da proporcionalidade, em solo brasileiro, segue a tradição germânica.

dos outros e estejam em consonância com os ditames constitucionais. Neste sentido, esta atuação vinculada do Estado à Constituição, sendo possível considerar inconstitucional os atos restritivos de direitos fundamentais que excedem seu campo de atuação, avaliação esta que é inerente ao Estado de Direito, nada mais é do que a expressão do princípio da proporcionalidade.

Sendo assim, o princípio da proporcionalidade⁷³ se converte em importante “parâmetro técnico: por meio dele verifica-se se os fatores de restrição tomados em consideração são adequados à realização ótima dos direitos colidentes ou concorrentes” (BARROS, 2000, p. 28)⁷⁴. Trata-se de meio de se impedir excessos da atuação legislativa e administrativa em relação aos direitos fundamentais. Sua previsão constitucional é implícita e deriva tanto do Estado Democrático de Direito, quanto da previsão de direitos fundamentais, tendo *status* constitucional, uma vez que a própria Constituição permite garantias implícitas em seu artigo 5º, §2º, quando dispõe que os direitos e garantias fundamentais previstos em seu texto não excluem outros que derivem do regime (democrático) e dos princípios expressos na carta constitucional.⁷⁵

Mas é na qualidade de princípio constitucional ou princípio geral de direito, apto a acautelar do arbítrio do poder o cidadão e toda a sociedade, que se faz mister reconhecê-lo já implícito e, portanto, positivado em nosso Direito

⁷³ Ávila (2005, p. 63) considera a proporcionalidade não como um princípio constitucional, mas como um postulado, ou seja, como “um instrumento normativo metódico, isto é, como categorias que impõem condições a serem observadas na aplicação das regras e princípios, com eles não se confundindo”. O que impacta tal diferenciação é que, um ato desproporcional será inconstitucional, não por ferir o princípio da proporcionalidade, mas por ferir um princípio ou regra constitucional, sendo a proporcionalidade o meio de demonstrar tal violação. Quando se considera o princípio da proporcionalidade um princípio constitucional, a inconstitucionalidade poderá ser declarada pela simples violação deste princípio.

⁷⁴ O próprio STF o reconhece como princípio constitucional apto a avaliar a validade das leis e atos administrativos, verificando a relação de pertinência entre motivos, meios e fins do ato, o que denota a sua coerência interna, bem como a necessidade, adequação e proporcionalidade dos meios e fins, no sentido de não existir violação seja à razoabilidade da medida, seja aos dispositivos constitucionais expressos. Vale-se de tal princípio no controle de constitucionalidade, empregando pela primeira vez a “expressão *princípio da proporcionalidade* em sede de controle de constitucionalidade em 1993, quando deferiu a medida liminar de suspensão dos efeitos da Lei paraense nº 10.248, de 14.01.93”, (BARROS, 2000, p. 73-74), entendendo inconstitucional por violação do referido princípio (STF, Pleno, j. 01.07.93, Rel. Min. Sepúlveda Pertence apud BARROS, 2000, p. 73-74).

⁷⁵ Segundo Bonavides (1998, p. 395): “No Brasil a proporcionalidade pode não existir enquanto norma geral de direito escrito, mas existe como norma esparsa no texto constitucional. A noção mesma se infere de outros princípios que lhe são afins, entre os quais se avulta, em primeiro lugar, o princípio da igualdade, sobretudo em se atentando para a passagem da igualdade-identidade à igualdade-proporcionalidade, tão característica da derradeira fase do Estado de Direito. O Direito Constitucional brasileiro acolhe já de maneira copiosa expressões nítidas e especiais de proporcionalidade, isto é, regras de aplicação particularizada ou específica do princípio a que se refere a Constituição, sem todavia explicitá-lo, como sói de ocorrer, por exemplo com alguns direitos sociais ou no campo do Direito Tributário [...]. A aplicação do princípio se insere, do mesmo passo, particularizado em figura de norma, nos seguintes lugares do texto constitucional: incisos, V, X e XXV do art. 5º sobre os direitos e deveres individuais e coletivos; incisos IV, V e XXI do art. 7º sobre direitos sociais [...].”.

Constitucional. [...] O princípio da proporcionalidade é, por conseguinte, direito positivo em nosso ordenamento constitucional. Embora não haja sido ainda formulado como “norma jurídica global”, flui do espírito que anima em toda a extensão e profundidade o §2º do art. 5º, o qual abrange a parte não-escrita ou não expressa dos direitos e garantias da Constituição, a saber, aqueles direitos e garantias cujo o fundamento decorre da natureza do regime, da essência impostergável do Estado de Direito e dos princípios que este consagra e que fazem inviolável a unidade da Constituição. (BONAVIDES, 1998, p. 396).

A análise da compatibilidade do conteúdo ou da forma da lei com a Constituição será apreciado teoricamente, verificando se existe confronto entre a legislação e o texto constitucional, sem necessidade de se averiguar se, na prática, a lei feriu o direito de alguém. Basta que ela fira o texto constitucional para que ela possa ser considerada inválida.

Uma constituição, porém, já é o sistema normativo de grau mais elevado na ordenação jurídica do país. Situa-se no vértice das fontes formais do Direito. Regula a produção das demais normas da ordem jurídica. Informa e confere validade a todo o ordenamento normativo nacional, cuja unidade, coesão e conexão de sentido encontram nela seu fundamento. As demais normas jurídicas que dela discordarem ou divergirem são ilegítimas, invalidades, inconstitucionais, e devem ser ineficazes juridicamente, em princípio. (SILVA, 1999, p. 55).

Exemplificando o que foi dito sobre a análise abstrata da inconstitucionalidade de uma lei, tem-se que a pena de morte no Brasil é proibida, salvo em caso de guerra, pelo artigo 5º, XXVII, “a” da Constituição Federal. Caso seja editada uma lei que preveja a pena de morte fora da ressalva constitucional, mesmo que ninguém seja condenado a ela, e que ela nunca seja aplicada, ainda assim ela será inconstitucional. O mesmo se opera para a ofensa ao princípio da igualdade, ao se prever cotas para pessoas que dela não fazem jus, mesmo que ninguém usufrua das cotas desarrazoadamente criadas, mesmo que todos os que ingressaram pelas cotas sejam pessoas de alguma forma vulneráveis, o simples fato da lei criar uma modalidade que beneficia com ação afirmativa pessoas que não sofrem condições excludentes, faz a norma inconstitucional, por ferir o princípio da igualdade.

Sendo assim, utiliza-se o princípio da proporcionalidade como mecanismo de verificação da constitucionalidade de uma lei quando existe um choque aparente entre direitos constitucionais, cuja solução impõe a prevalência de um direito em relação ao outro, o que implica na restrição de um deles. Para se saber se a restrição imposta é válida, tem-se que perquirir se o motivo é justo constitucionalmente, ou seja, se o bem protegido é o mais importante e precisa de proteção em face da existência de uma situação de conflito relevante,

se o meio usado é o mais adequado para tutelar o direito em questão e se a restrição imposta traz mais vantagens do que o ônus imposto aos detentores do direito restringido.⁷⁶

Melhor dizendo, o princípio da proporcionalidade é usado para verificar se a restrição de direitos por lei é constitucional na medida em que dá concreção a outros direitos. A limitação ocorre para que se realize outros direitos ou interesses mais relevantes em dado momento histórico e para que isso aconteça é importante analisar se o direito escolhido precisa de maior proteção do que o outro restringido, realizando uma ponderação de bens, além de se observar se os benefícios proporcionados pelo meio que restringiu direitos são adequados para a tutela que se pretende, proporcionando mais benefícios do que desvantagens.

Tal imposição de compatibilização é decorrente do princípio da unidade, que determina que não pode existir conflitos dentro do texto constitucional, já que ele é um sistema de normas, e como tal deve ser harmônico.

O grau de restrição dos direitos, para que essa seja válida, dependerá da relevância do direito: quanto mais relevante o direito que se quer tutelar, maior poderá ser a restrição, desde que ela seja apta a realizar um fim constitucional, trazendo mais benefícios do que prejuízos. A delimitação de até onde a restrição pode alcançar no tocante à manutenção do direito que tem o seu campo de atuação limitado é definida com base na preservação do núcleo essencial do direito, ou seja, o seu “conteúdo mínimo”, “insuscetível de ser violado, sob pena de se aniquilar o próprio direito. O legislador, então, ao restringir direitos, estaria limitado pelo núcleo essencial do direito a ser restringido” (BARROS, 2000, p. 100). Contudo, para se delimitar o núcleo essencial de um direito é preciso levar em consideração o caso concreto, somente diante dele seria possível se verificar se a medida seria ou não violadora do núcleo essencial, entendendo-se legítima a restrição quando **“indispensável e na medida do**

⁷⁶ “Quando o exercício de um direito fundamental por parte de seu titular colide com o exercício do direito por parte de outro titular, há, portanto, uma situação de conflito cuja solução requer se imponham limites a esses direitos para que possam, enfim, coexistir. Fala-se, então, de limites constitucionais não escritos ou de limites imanentes. Supõe-se, em decorrência de uma teoria constitucionalmente adequada aos direitos fundamentais, que o legislador tem uma implícita autorização para regular conflitos entre o exercício de direitos cujas respectivas esferas de proteção se afigurem colidentes, assim como, em casos em que não haja lei disciplinando os limites necessários, cabe ao juiz, no julgamento do caso, estabelece-los” (BARROS, 2000, p. 167) Assim, surge a necessidade de se controlar se esta restrição como solução do conflito aparente e como forma de dar concreção a um direito e, para tanto, usa-se o princípio da proporcionalidade, que verifica se os meios utilizados estão em relação com os fins, ou seja, se a restrição ocorreu de forma legítima, na medida do necessário para permitir a realização de um direito. Somente se justifica, portanto, tal interferência, se o bem a ser protegido for relevante, se ele estiver sendo ofendido, se o meio for idôneo para protegê-lo, trazendo benefícios para quem dele precisa e se os prejuízos são menores do que as vantagens, lembrando que os fins visados devem ter acento constitucional.

necessário para a proteção de um direito fundamental”, análise que será feita pelo princípio da proporcionalidade (BARROS, 2000, p. 100, grifo nosso).

Além disso, ao analisar a constitucionalidade de uma medida, deve-se levar em conta a proibição dos excessos. Isto significa que o meio utilizado não pode limitar excessivamente um direito fundamental para dar concreção a outro, sendo que o excesso ocorrerá quando a restrição ao direito fundamental for além do que seria necessário para atingir o fim desejado, atingindo o núcleo essencial ou inviolável do direito (ÁVILA, 2005, p. 98, 100). Para se verificar a existência ou não da proporcionalidade em sentido estrito, deve-se perquirir, portanto, se o “fim desejado justifica o grau de restrição aos direitos fundamentais” [...] ou em outros termos, “se as vantagens causadas pela promoção do fim são proporcionais às desvantagens causadas pela adoção do meio” (ÁVILA, 2005, p. 111, 124).

No caso da Lei nº 12.711/2012, os seus artigos 1º e 3º determinam a reserva de vagas para alunos oriundos de escola pública para ingresso no ensino superior federal, dispondo sobre alguns recortes dentro deste universo (BRASIL, 2012b). No presente estudo, pretende-se avaliar se os recortes sociais, com base na renda, para alunos que não se autodeclaram negros e indígenas, e que não precisem pertencer aos extratos econômicos mais baixos, estão em compatibilidade com o princípio da igualdade prescrito na Constituição.

Ocorre que, ao se reservar vagas a alguns alunos, se está limitando o ingresso de outros alunos, ou seja, a reserva de vagas para uns no intuito de garantir o direito fundamental à educação, pressupõe a restrição de vagas a outros, limitando o seu direito à educação pública. Logo, se tem o conflito aparente entre direito à educação de um grupo frente o direito à educação de outro. Diz-se aparente pois a Constituição não admite contradições em seu texto, devendo se buscar a conciliação das situações aparentemente antagônicas. Sendo assim, para ser válida a escolha de ampliar o ingresso de um determinado grupo em detrimento da quantidade de vagas destinadas para outro, deve existir razoabilidade interna e externa do ato do Poder Público, no caso, da Lei nº 12.711/2012.

A razoabilidade interna é aferida pela existência de uma relação direta entre motivos, meios e fins, por meio da análise dos subprincípios do princípio da proporcionalidade, quais sejam: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. A razoabilidade externa, por sua vez, analisa se a lei realiza os fins constitucionais e a promoção de seus ditames, no caso, a promoção da justiça social, o combate à desigualdade e a promoção da igualdade material.

Em suma, deve-se avaliar se os recortes escolhidos de vagas ferem o princípio da igualdade, por não existirem diferenças que geram desigualdades e que justifiquem promover

a ampliação do direito à educação de um grupo ocasionando a diminuição da oferta de vagas educacionais relação ao outro; ou se, ao contrário, tais cotas realizam o princípio da igualdade, por existirem diferenças de condições e oportunidades na realidade social que causam desigualdades para determinado grupo ou categoria, justificando o tratamento diferente e a limitação da oferta de vagas para os demais alunos. Para se operar esta verificação, utiliza-se o princípio da proporcionalidade.

Para que se possa fazer uso do princípio da proporcionalidade ou razoabilidade e realizar a ponderação de valores exposta, no sentido de verificar a validade da restrição de um direito para realizar outro, é necessário, antes, compreender os seus subprincípios que compõem a razoabilidade interna, delineados pela doutrina e jurisprudência, tanto nacional quanto estrangeira.

O princípio da razoabilidade é um mecanismo de controle da discricionariedade legislativa e administrativa. Ele permite ao Judiciário invalidar atos legislativos ou atos administrativos quando: (a) não haja relação de adequação entre o fim visado e o meio empregado; (b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo meio alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito individual; (c) não haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida é de maior relevo do que aquilo que se ganha. [...] O princípio da razoabilidade faz uma imperativa parceria com o princípio da isonomia. À vista da constatação de que legislar, em última análise, consiste em discriminar situações e pessoas por variados critérios, a razoabilidade é o parâmetro pelo qual se vai aferir se o fundamento da diferenciação é aceitável e se o fim por ela visado é legítimo. (BARROSO, 1999, p. 234).

Uma norma deve estar adstrita ao texto constitucional, por isso se presume que as normas são elaboradas conforme a Constituição, de tal maneira que as leis nascem presumidamente válidas. Para elidir esta presunção de validade das leis e atos normativos é preciso comprovar que o legislador, no exercício de sua competência, excedeu o seu poder e impôs norma que restringe direitos fundamentais sem atender aos ditames da proporcionalidade ou razoabilidade.

Para isso é preciso fazer uma análise de coerência interna do ato legislativo. Como já dito, o ato legislativo, ao ser elaborado, conta com três elementos: motivos, meios e fins, sendo que tais elementos devem guardar uma relação direta entre si, ou seja, o fim visado deve se ligar diretamente ao meio usado, que deve ser apto a concretizá-lo, e, tanto o fim quanto os meios só se justificam, quando surgirem diretamente de um motivo, ou seja, de um problema ou conflito que exija aquela medida legislativa como solução. Como já elencado, os

subprincípios que permitem a verificação da relação direta entre motivos, meios e fins das leis são: a adequação, a necessidade ou exigibilidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Sinteticamente, pode-se dizer que, para que uma lei seja compatível com o princípio da proporcionalidade e, portanto, constitucional, não violando este princípio constitucional, não basta ser capaz de realizar o que se pretende (adequação), ela deve fazê-lo causando o menor prejuízo possível aos direitos fundamentais, ou seja, entre os meios existentes, a escolha deve recair entre aqueles que tragam a menor limitação a direitos, de forma que o tratamento diferenciado não vá além do imprescindível (necessidade). E, finalmente, ainda que os meios sejam adequados e tragam os menores prejuízos, a relação custo-benefício deve ser positiva para os benefícios, de tal forma, que tais prejuízos ou restrições, devam ser menores do que os benefícios da medida, que devem superar as limitações impostas. Em outras palavras, o valor “promovido com a desequiparação seja mais relevante do que o que está sendo sacrificado” (BARROSO, 1999, p. 233).

Esta concepção estrutural do princípio da proporcionalidade ou razoabilidade, subdividindo-o em três elementos: adequação, necessidade ou exigibilidade e proporcionalidade em sentido estrito, deriva da doutrina alemã, que os abraça como forma de dar ao princípio a “densidade indispensável para alcançar a funcionalidade pretendida pelos operadores do direito” (BARROS, 2000, p. 75). Barros ressalta a difícil tarefa de identificar o vício da lei em apenas um dos elementos ou subprincípios, tendo em vista a imbricação que normalmente ocorre entre os subprincípios gera a violação simultânea deles, além da ofensa a outros dispositivos constitucionais (BARROS, 2000, p. 75).

Aprofundando na compreensão dos elementos do princípio da proporcionalidade, pelo **subprincípio adequação**, tem-se que o meio utilizado deva ser adequado para produzir os fins desejados, ou seja, deva ser apto para promover a modificação da realidade desejada. Esta aptidão é analisada em tese, o que se observa é a “congruência na relação meio-fim” (BARROS, 2000, p. 76). Sendo assim, se a medida restritiva não for capaz de alcançar os fins desejados, haverá inconstitucionalidade, não se justificando a restrição, em razão de ser inócua. Quanto à forma de se verificar a inadequação, tem-se que

O exame de idoneidade da medida restritiva deve ser feito sob o enfoque negativo: apenas quando inequivocamente se apresentar como inidônea para alcançar seu objetivo é que a lei deve ser anulada. Sob esse prisma, é lícito que o legislador se equivoque acerca do desenvolvimento de seu diagnóstico. E é exatamente à conta da possibilidade de erro de prognose legislativa que **se sustenta deva a adequação ser aferida no momento em que o legislador tomou sua decisão, a fim de que se possa estimar se, naquela**

ocasião, os meios adequados eram apropriados aos objetivos pretendidos. [...]. Quanto à incompatibilidade futura da lei com a Constituição, o problema aloca-se não mais na adequação, no sentido aqui tratado, mas no processo de inconstitucionalização da providência legislativa, decorrente de vários fatores, principalmente da mudança das relações fáticas (BARROS, 2000, p. 78, grifo nosso).

No tocante ao **subprincípio da necessidade ou exigibilidade**, considera-se necessária ou exigível uma lei ou ato administrativo se a medida restritiva neles prevista for “indispensável para a conservação do próprio ou de outro direito fundamental e que não possa ser substituída por outra igualmente eficaz, mas menos gravosa”, de modo que, assim “explicam-se os dois núcleos (ou subprincípios) a que Lerche referiu-se: o meio mais idôneo e a menor restrição possível” (BARROS, p. 79, 2000).

Para existir necessidade ou exigibilidade parte-se do princípio de que a medida restritiva de direito é adequada, ou seja, capaz de produzir os efeitos pretendidos, mas permite apreciar se uma restrição a direito fundamental é constitucional tanto do ponto de vista qualitativo, quanto quantitativo, posto que uma medida pode se mostrar, no tocante ao seu modo de restrição, “conducente ao resultado a ser obtido”, mas revelar-se inapropriada “quando se questiona, por exemplo, a sua duração no tempo” (BARROS, 2000, p. 81). Em outras palavras, existe a “necessidade” da medida se, entre todas as possibilidades ela for a que trazer menos prejuízos.

A **proporcionalidade em sentido estrito**, a seu turno, complementa os demais subprincípios, no sentido de que, ainda que a medida legislativa restritiva seja idônea (adequada) e necessária, ou seja, entre as várias ações possíveis, elegeu-se a que é mais eficaz se os benefícios produzidos superam os prejuízos impostos pela norma.

Assim, é de refletir-se sobre a possibilidade da declaração de inconstitucionalidade da lei, com fundamento na proporcionalidade em sentido estrito, quando em exame medidas legais que, embora se proponham a dar garantia a um determinado direito, acabam por afetar, via reflexa, outro também protegido constitucionalmente, situação ensejadora de uma colisão de direitos. (BARROS, 2000, p. 83).

A análise da validade de uma lei sob a ótica da proporcionalidade *strictu sensu* aproxima do defendido por Fraser (2007, p. 125-126) e já objeto de considerações prévias, ao sustentar que as reivindicações por reconhecimento ou redistribuição somente seriam válidas se capazes de remover os obstáculos que anulam a paridade participativa, se o

reconhecimento ou a redistribuição não exacerbarem significativamente outras disparidades, criando mais obstáculos para outros grupos.

O que pretende Fraser (2007) é o mesmo que o princípio da proporcionalidade em sentido estrito, garantir que, ao se adotar uma medida legislativa, não se anule ou restrinja direitos de forma a trazer mais prejuízos do que vantagens. Para realizar tal aferição é preciso estabelecer uma ponderação de valores entre os direitos restringidos e os protegidos, verificando no caso concreto, quais dos valores precisam de uma proteção especial, levando em consideração que a proteção por meio da restrição de outros direitos não pode significar a eliminação do direito restringido, conforme a teoria da colisão entre princípios constitucionais defendida por Alexy (1999) conforme destaca Ávila (2005, p. 28 e 29).

Nas palavras de Barros (2000):

A proporcionalidade em sentido estrito, como visto, é um princípio que pauta a atividade do legislador segundo a exigência de uma equânime distribuição de ônus. Todavia, por si, não indica a justa medida do caso concreto. Esta há de ser inferida a partir da técnica de ponderação de bens, na qual o juízo de valoração de quem edita ou controla a medida restritiva de direito é bastante amplo, dando margem à tese, defendida por muitos, de que se trata de tarefa impossível de ser efetuada, pela dificuldade de separar, medir e comparar valores e interesses em conflito. Um tal controle proposto, pela verificação da proporcionalidade entre meios e fins, pode, porém, ser empreendido segundo orientações que vão se firmando nos Tribunais, de modo a constituir-se em ideias objetivas de justa medida. Assim, por exemplo, o Tribunal Constitucional alemão criou três critérios, a partir dos quais faz a ponderação dos meios em relação aos fins, em se tratando de direitos fundamentais: a) quanto mais sensível revelar-se a intromissão da norma na posição jurídica do indivíduo, mais relevantes hão de ser os interesses da comunidade que com ele colidam; b) do mesmo modo, o maior peso e preeminência dos interesses gerais justificam uma interferência mais grave; c) o diverso peso dos direitos fundamentais pode ensejar uma escala de valores em si mesmo, como ocorre na esfera jurídico-penal (o direito à vida teria preferência ao direito à propriedade). (BARROS, 2000, p. 85-86).

Além de se verificar a razoabilidade interna de uma lei ou ato administrativo, que existirá se os subprincípios destacados anteriormente, forem contemplados no caso concreto, deve existir, também, a razoabilidade externa do ato do poder público. Um ato legislativo não pode criar restrições a direitos fundamentais sem que o motivo, os meios e o fim sejam relevantes e constitucionalmente validados. Somente se autoriza a realizar a restrição a direitos fundamentais o fim visado for um fim constitucional, e o meio utilizado não for proibido pela Carta Constitucional.

Ou seja, o ato legislativo restritivo deve surgir da necessidade de proteger um direito fundamental violado ou da necessidade de sua promoção, além disso, o fim deve estar contido na Constituição e o meio não pode contrariar o seu texto. A essa relação de pertinência direta com o texto constitucional, dá-se o nome de razoabilidade externa.

Ao se apreciar as várias modalidades de cotas criadas pela Lei nº 12.711/2012 e constatar se elas, ao reservarem vagas para os vários recortes, o fazem de acordo com os ditames constitucionais e com os seus fins, impõe-se a análise da compatibilidade da medida com o princípio da igualdade já mencionado, bem como com o direito fundamental que se pretende promover, qual seja, a democratização do acesso ao ensino superior.

Como visto da análise do princípio da igualdade previsto na Constituição, não se proíbe, na sua acepção material, que a lei dê tratamento diferenciado para classes ou categorias de pessoas, desde que a referida diferença de tratamento seja embasada em desigualdades fáticas, fruto das diferenças de oportunidades e de condições dessas pessoas. O princípio da igualdade é um cânone constitucional, que proíbe discriminações desarrazoadas, ou seja, que sejam feitas diferenciações desprovidas de motivos justos. Assim que, para se verificar se a diferenciação produzida por uma norma é ofensiva à igualdade, ou, por outro lado, realiza o princípio da igualdade material (uma vez que o tratamento diferenciado pode reequilibrar uma situação de exclusão), é preciso usar o princípio da proporcionalidade.

O princípio da igualdade e o *princípio da proporcionalidade* têm estrutura diversa. Enquanto o primeiro atua separando e individuando, o segundo funciona harmonizando e conciliando. Ocorre que ambos possuem zona de interseção; melhor esclarecendo: para aferir-se a validade de uma norma legal frente ao princípio da isonomia, necessita-se da ideia de proporcionalidade ou razoabilidade. O *princípio da razoabilidade*, aqui considerado, tem caráter meramente instrumental. (BARROS, 2000, p. 186, grifo do autor).

Somente por meio da proporcionalidade é possível verificar se o motivo da diferenciação surge de uma desigualdade, se o fim e o meio promovem a igualdade material e, via de consequência, são constitucionais, e se está presente a relação direta entre o meio e o fim. Por meio da proporcionalidade é possível verificar se a diferenciação feita pela norma (meio) realiza a igualdade (fim) de forma adequada (se é apto para realizar tal princípio), bem como se o meio é necessário (não existindo meio menos prejudicial do que a diferenciação) e proporcional em sentido estrito, ou seja, se a medida diferenciadora restringe direito fundamental de alguns para dar concreção a direito fundamental mais relevante no caso

concreto, de outros, o que permite verificar se os benefícios são maiores que a restrição, uma vez que o direito contemplado tem maior peso naquele caso específico.

[...] A solução ao problema da distinção de tratamento tem de levar em consideração que o legislador está vinculado ao conteúdo material do princípio da igualdade, o que quer dizer que deve haver um fundamento ao menos plausível para instituí-la. Ora, se ele, legislador, elege aleatoriamente qualquer fator de diferenciação, sem pertinência de fundo teleológico, ou se estabelece, em função da distinção, privilégios ou ônus desmedidos, estará impondo uma dissimetria de tratamento inaceitável, violadora do princípio constitucional da igualdade. Para que algo tenha ou não a propriedade de ser uma razão suficiente para uma distinção de tratamento, antes de mais nada deve propiciar a obtenção do fim eleito pelo legislador, o qual, por sua vez, deve agasalhar um valor ou bem tutelado pela Constituição. Isto quer dizer que o intérprete, depois de averiguar se o fim **F** realiza um valor constitucional, deve comprovar se a distinção de tratamento **D** é um meio para a obtenção do fim **F**, pois, do contrário, os efeitos da norma não realizarão o fim **F** como pretendido pelo legislador. Uma desigualdade que nada tem a ver com o fim que a norma pretende conseguir é desarrazoada e é com base em um argumento lógico que se pode identificar a sua inadequação intrínseca. (BARROS, 2000, p.186, 191-192, grifo do autor).

Sendo assim, será feita a análise das cotas para ingresso no ensino superior usando do princípio da proporcionalidade por considerar que se trata de meio apto para apreciar a compatibilidade constitucional da medida.

4.3 Da análise da validade das cotas sociais da Lei nº 12.711/2012 por meio do princípio da proporcionalidade ou razoabilidade

O princípio da proporcionalidade ou razoabilidade exposto será utilizado para avaliar a compatibilidade da adoção das cotas sociais e étnico-raciais com o texto constitucional, nos recortes de renda previstos pela lei para alunos oriundos da escola pública e, especificamente, com o princípio da igualdade material, um dos principais fundamentos das ações afirmativas.

Tendo em vista que o contexto da influência na formulação de uma política pública já foi analisado nos capítulos precedentes, no presente momento da tese será feita uma análise da lei abstrata, mediante o confronto dos dispositivos legais previstos na Lei nº 12.711/2012 e o sistema constitucional, construídos de princípios e regras que se constituem no parâmetro de validade e coerência do sistema jurídico, como forma de se analisar o contexto da produção do texto que, no ciclo de políticas públicas, se refere à estruturação da política em textos legais, revelando o interesse geral na adoção da política, bem como uma análise na ótica do contexto do resultado e no contexto da estratégia (BALL, 1994 apud MAINARDES, 2006).

No caso específico da Lei nº 12.711/2012, como visto quando do estudo de seus dispositivos, a política afirmativa adotada usa o mecanismo da reserva de vagas para os grupos beneficiários. Como uma ação afirmativa visa reverter quadros de exclusão, promovendo o princípio da igualdade em sua acepção substancial, é necessário que haja uma situação de desigualdade para todas as categorias e estratos sociais beneficiados pelas cotas, que justifique um tratamento diferenciador e, ainda, que tal tratamento seja proporcional e adequado ao combate da desigualdade existente e que se pretende atenuar ou eliminar.

Nesse sentido, é importante averiguar se existe, para todos os grupos de cotas, situação de desigualdade, seja étnico-racial, seja socioeconômica, que justifique reservar vagas e se, tal medida, é capaz de garantir igualdade material de ingresso.

Segundo a CEPAL, que faz um acompanhamento da desigualdade social nos países pertencente à América Latina e Caribe, incluindo, portanto, o Brasil, combater a desigualdade social nos países latino-americanos significa enfrentar, em especial, a desigualdade de gênero, étnico-racial, de ciclo de vida (crianças, jovens e idosos), desigualdade territorial (rural e urbana) e desigualdade de participação política (NAÇÕES UNIDAS, 2005, p. 18-20).

Na realidade social brasileira, as condições socioeconômicas, raciais e étnicas, entre tantas outras, afetam o percurso escolar dos alunos, o que de fato impacta no resultado de meios seletivos que aferem capacidades objetivamente, sem levar em conta as circunstâncias de desigualdade existentes, como ocorria com os processos seletivos de ingresso no ensino superior antes das cotas.

Isso se reflete, de um lado, na sub-representação quantitativa de vários segmentos no ensino superior, ainda que sejam numericamente maioria dentro da população brasileira, como os negros e as pessoas economicamente menos favorecidas, e de outro a super-representação proporcional dos demais grupos, como os brancos e pessoas com condições financeiras mais elevadas, dentro dos *quintis* de renda. A consequência da representação numérica desproporcional é a exclusão de várias pessoas da fruição de um direito fundamental previsto na Constituição, qual seja, o direito à educação, sendo-lhes negada a igualdade de oportunidade de acesso ao ensino superior.

Analisando as cotas étnico-raciais, em 2010, portanto antes da Lei nº 12.711/2012, a população negra brasileira era de 50,7%, segundo o Censo Demográfico do IBGE desse ano, contudo, entre os universitários, 75% eram brancos segundo o mesmo Censo do IBGE (ARRETCHE, 2015b, p. 5). Portanto, apesar de serem aproximadamente mais da metade da população brasileira, menos 25% de pessoas no ensino superior eram negras, números esses que revelam a situação de exclusão do ensino superior a que foi submetida a população negra,

em face de sua identidade, exclusão esta impressa na desproporcionalidade de representação dentro do ensino superior de tal categoria, consequência do preconceito e da discriminação que afetam o percurso escolar dessas pessoas.

Em análise do Censo do IBGE entre 1960 e 2010, um estudo que procurou traçar a trajetória da desigualdade no Brasil nesses 50 anos, revelou que a universalização do acesso ao ensino fundamental eliminou as desigualdades raciais de ingresso, mas o mesmo não ocorreu no ensino médio, que só apresentou queda a partir do ano 2000 (ARRETCHE, 2015b, p. 6).

No ensino superior, por sua vez, ainda em 2010, ano anterior à adoção das cotas, havia uma “distância expressiva entre brancos e não brancos, sendo que pretos e pardos tinham trajetória muito similares”, quadro esse agravado pela “superposição de vantagens por cor e renda, pois os negros pobres encontravam mais dificuldades para atingir níveis superiores de escolaridade do que os brancos pobres”, ocorrendo um deslocamento da desigualdade para níveis superiores (ARRETCHE, 2015b, p. 13), uma vez que para os negros pobres, além da adversidade econômica que impõe obstáculos à trajetória escolar, existem os efeitos invisíveis da discriminação racial. Segundo Lima e Prates (2015, p. 178), no tocante à representação quantitativa de negros no ensino superior em 2010, tem-se que esses correspondiam a 24,7% da população, ou seja, os brancos constituíam-se em uma maioria expressiva. Sendo assim,

Em resumo, no ano de 2010, dentre os 20% mais pobres, a taxa de escolarização dos estudantes brancos de 18 a 24 anos é de 25,5% e dos pretos e pardos, de 8,1% e 8,4%, respectivamente. Trata-se de uma desigualdade muito expressiva para o período recente. [...] Em resumo, ao comparar as desigualdades raciais dentro dos diferentes quintis (entre os mais ricos e os mais pobres), é possível afirmar que o negro pobre encontra dificuldade maior para atingir níveis mais altos de escolaridade do que o branco pobre (LIMA; PRATES, 2015, p. 176-177).

Portanto, tendo em vista o quadro anterior à instituição da política pública afirmativa, que redundou na edição de uma lei que garante cotas para pretos e pardos no ensino superior, existia situação de desigualdade de acesso a esse nível de ensino, baseado na raça (em sua acepção de construção social), o que justifica a adoção da ação afirmativa educacional com recortes étnico-raciais. Segundo Ribeiro e Shclegel, tendo como base o Censo Demográfico de 2010 do IBGE, “três em cada quatro diplomados” eram brancos, “apesar de sua participação na população total não passar de 47,5%” (RIBEIRO; SHCLEGEL, 2015, p. 142). Em suma, somando-se os dados de ingresso com os de conclusão, o cenário anterior à adoção

das contas mostra que os brancos ingressavam em maioria e concluíram em maioria o ensino superior.

Em 2014, a PNAD desse ano revelou que a quantidade de pessoas que se autodeclararam negras subiu para 53,6%, autodeclarando-se brancos 45,5% da população naquele ano. O aumento de negros no ensino superior, principalmente depois de 2012, quando as cotas legais foram adotadas, mostra que as ações afirmativas têm potencial de efetivamente contribuir para a alteração do cenário de exclusão dessas pessoas do ensino superior, ainda que não sejam as únicas medidas possíveis e, não sendo suficientes isoladamente para por fim ao preconceito e à discriminação racial. Segundo a Síntese dos Indicadores do IBGE de 2015, “a proporção dos estudantes de 18 a 24 anos pretos ou pardos que cursavam o ensino superior em 2014 era de 45,5%, contra 16,7% em 2004” (IBGE, 2015b, p. 89-90).

Entre os brancos, no mesmo período (2004 para 2014) essa relação passou de 47,2% para 71,4%”, ou seja, entre as pessoas que se autodeclaravam brancas em 2014, na idade entre 18 e 24 anos, mais de 70% delas estava no ensino superior (IBGE, 2015b, p. 89-90). Ainda que tenha ocorrido o aumento em relação à presença de negros no ensino superior, “o percentual de pretos e pardos no ensino superior em 2014 ainda era menor do que o de brancos no ensino superior dez anos antes” (IBGE, 2015b, p. 89-90). Já entre os jovens de 15 a 29 anos que não trabalhavam nem estudavam, 62,9% eram pretos ou pardos.” (IBGE, 2015b, p. 89-90). Logo, as cotas melhoraram a situação de exclusão, mas ainda se fazem necessárias, diante da existência de distorções.

Os dados expostos revelam os efeitos de exclusão causados pela discriminação racial e a situação de distorção e assimetria existentes no ingresso ao ensino superior que é, repita-se, seletivo. Por isso é totalmente compatível com o princípio da igualdade material e da proporcionalidade a existência de cotas raciais para ingresso no ensino superior, uma vez que a diferença de tratamento se justifica na desigualdade de oportunidades dos negros e dos indígenas, ocasionada pela discriminação e pelo preconceito. Pelos dados perceber-se que as pessoas que se autodeclararam brancas possuem uma vantagem de largada em relação aos negros e indígenas, uma vez que eram maioria dentro das universidades públicas antes das cotas, mesmo sendo numericamente menor a sua representação na população brasileira, redundando em uma situação de desvantagem para as pessoas que compunham os grupos étnico-raciais.

Analisando abstratamente a constitucionalidade da adoção de reserva de vagas para ingresso nas universidades federais direcionadas para negros e indígenas, por meio da utilização do princípio da proporcionalidade, constata-se a validade de sua adoção. A

razoabilidade externa da medida resta comprovada na oferta de cotas aos negros e indígenas como forma de compensar as discriminações raciais e étnicas sofridas por tais categorias ao longo de toda a história do Brasil, que os impede de gozar do direito à educação superior em pé de igualdade com as pessoas brancas, o que resta comprovado pelos números apresentados. Assim, as cotas promovem o princípio constitucional da igualdade material, visando uma maior igualdade de oportunidade para aqueles que se encontram em situação de desvantagem, bem como dá concreção ao direito fundamental à educação.

Entre os fins constitucionais que se pretende realizar com as cotas raciais e étnicas está o da democratização do acesso ao ensino, insculpido no artigo 206 do texto constitucional, que dispõe que o ensino será ministrado com base no princípio da “igualdade de condições de acesso e permanência”, ou seja, deve-se promover políticas públicas que permitam que todos tenham as mesmas oportunidades de fruir do direito à educação, portanto, em situação de simetria. Isso significa que, se um determinado grupo se encontra em situação de desigualdade, tendo mitigado, sem um motivo razoável, o seu direito à educação, o Estado deve adotar medidas para combater a referida exclusão.

Os negros e indígenas compõem, juntos, a maioria da população brasileira, no entanto, não são representados de forma proporcional no ensino superior, ou seja, antes da edição da Lei nº 12.711/2012 existiam menos negros e indígenas em porcentagens no ensino superior, do que a sua representação proporcional na sociedade brasileira. A reserva de vagas para ingresso na universidade federal visa garantir que tais pessoas ocupem as vagas no ensino superior em quantidade simétrica com a sua composição na população da unidade federativa onde se localiza a instituição, com o escopo de compensar a exclusão histórica que tais grupos sofrem.

Neste sentido, é compatível dar tratamento diferenciado aos negros e indígenas por meio da reserva de vaga, uma vez que se pretende atenuar situações de desigualdades que ofendem o princípio da isonomia substancial. Como visto, o que se proíbe não é o tratamento diferenciador da lei, mas a diferença que não tem razão de ser e que não realiza fins constitucionais.

No caso das cotas étnico-raciais, o motivo de sua adoção é o combate à desigualdade existente na fruição do direito à educação dos negros e indígenas que estão sub-representados no ensino superior, por força da discriminação étnico-racial. A desigualdade para esses grupos não se reflete em uma questão de classe (GOMES, 2005; HALL, 2014; SROUR, 1987), mas por força de sua identidade étnico-racial. Logo, garantir o ingresso de tais grupos por meio de cotas que destacam a diferença de identidade, e não simplesmente homogeneízam todos os

grupos excluídos em uma categoria socioeconômica, por exemplo, permite-se sua verdadeira recomposição de representação e acesso ao ensino superior, o que em última instância, promove o princípio da igualdade material e o direito à educação em si mesma.

Tal inclusão liga-se diretamente ao meio usado, qual seja, a reserva de vagas, uma vez que as cotas são mecanismos adequados para aumentar a representação proporcional de tais grupos, solucionando a assimetria existente entre a quantidade de pessoas negras e indígenas na composição da sociedade brasileira e a quantidade do mesmo grupo presente no ensino superior. Esse meio, reserva de vagas, é compatível, portanto, com os fins desejados pela Constituição de acesso em igualdade de condições ao ensino superior, promoção da igualdade material, combate à desigualdade, justiça social, mobilidade social, entre outros já exaustivamente elencados.

Desta feita, existe relação direta entre os elementos que compõem a lei - motivos, meio e fim - o que se comprova com a presença de todos os subprincípios do princípio da proporcionalidade: a adequação da medida existe, uma vez que as cotas são capazes de aumentar o acesso; já a exigibilidade ou necessidade está presente, uma vez que, para aumentar o número das pessoas pertencentes aos grupos étnico-raciais no sentido de tornar sua representação no ensino superior proporcional à sua representação na população brasileira (em especial, na unidade da federação em que a instituição de ensino se localiza), é necessária a limitação do acesso ao ensino superior das pessoas que não se autodeclararam negras e indígenas, que será reduzido para promover uma simetria de representação, já que as pessoas brancas compunham majoritariamente a educação superior, apesar de não serem a maioria da população; além de ser proporcional em sentido estrito, posto que o combate a desigualdade traz mais benefícios do que prejuízos, tanto para os grupos excluídos quanto para toda a sociedade brasileira, que se torna mais democrática e cumpre com os objetivos constitucionalmente previstos, como os do artigo 3º já explanados.

No tocante ao segmento de pessoas economicamente vulneráveis, representados pelo recorte de renda familiar *per capita* de até 1,5 salário-mínimo, e que não se autodeclararam pretas, pardas e indígenas, tem-se que a reserva de vagas prevista na Lei nº 12.711/2012 dirigida a elas também atende aos fins constitucionais de promoção da igualdade material e do acesso à educação, passando pelo crivo do princípio da proporcionalidade ou razoabilidade (BRASIL, 2012b).

Contextualizando o disposto na lei em análise, tem-se que dentro da reserva de vagas para alunos oriundos da escola pública, como grande categoria beneficiária, criou-se duas subcategorias: alunos com renda familiar *per capita* até 1,5 salário-mínimo; e alunos com

renda familiar *per capita* superior a 1,5 salário-mínimo, destinando-se 50% das vagas da escola pública para os alunos com renda até a 1,5 salário-mínimo (ou seja, 25% do total das vagas de ingresso) e, os outros 50% das vagas destinadas às escolas públicas, para pessoas com renda familiar por cabeça acima de 1,5 salário-mínimo (também 25% do total das vagas de ingresso).

Dentro desses dois recortes de renda dos alunos oriundos da escola pública, se reservou para os negros e indígenas, bem como para as pessoas com deficiência física (conforme alteração legal de dezembro de 2016), vagas em quantidade igual à representação desses dois grupos na população da unidade da federação onde se localiza a universidade, conforme o último Censo do IBGE, ou seja, o de 2010.

O recorte de renda determinado pela Lei nº 12.711/2012 visa, assim, permitir a inclusão de grupos socioeconômicos que têm reduzido o acesso à educação superior por força dos obstáculos econômicos que dificultam o percurso educacional, para que possam fruir de tal direito em pé de igualdade com os demais.

O cenário nacional contemplado em estudo de Ribeiro, Ceneviva e Brito (2015, p. 79), a partir dos dados do Censo do IBGE no período de 50 anos (1960-2010), é analisado a partir da Desigualdade de Oportunidades Educacionais (DOE). Segundo os autores, a DOE é mensurada “pelo efeito das características socioeconômicas e culturais dos pais nos resultados educacionais dos filhos”, constatando a partir de tal medição que “embora tenha havido expansão educacional de todos os níveis, os indivíduos de famílias com mais recursos econômicos continuam mantendo as mesmas vantagens de progressão no sistema” (RIBEIRO; CENEVIVA; BRITO, 2015, p. 79).

Nas últimas três décadas, a expansão do sistema educacional no país foi direcionada fundamentalmente para os estágios de progressão mais baixos, e essa expansão diminuiu as desigualdades de classe no acesso a eles, mas em grande medida deslocou-as para níveis mais altos de escolarização. **Atualmente, chega-se a demonstrar aumento na associação entre origem social e realização de transições educacionais nesses níveis mais altos. Sob essa ótica, o padrão de desigualdades persistentes mantém-se adequado para a análise e evolução da estratificação educacional no país,** e a desigualdade maximamente mantida permanece uma hipótese de trabalho interessante para a investigação sobre o efeito da expansão do sistema em seus níveis mais baixos sobre as desigualdades de oportunidade educacional. (RIBEIRO; CENEVIVA; BRITO, 2015, p. 82, grifo nosso).

No estudo citado, empreendido por Ribeiro, Ceneviva e Brito (2015, p. 83) se constatou que o “vínculo entre idade e progressão educacional é especialmente verdadeiro no

início da trajetória educacional dos jovens, em que a distorção idade-série tende a ser menor; torna-se menos evidente à medida que se tornam mais velhos e avançam (ou não) na escolarização”. Assim, um grande problema no percurso escolar dos alunos é a não conclusão do ensino médio, abandono esse gerado pela distorção idade-série e pelo fato de que a universalização desse nível de ensino ainda não se concretizou. Conforme os mesmos autores, na transição da educação fundamental para o ensino médio, houve ganhos similares aos níveis básicos até 2010, mas na transição do ensino médio, ou seja, na sua conclusão e ingresso no ensino superior, é preciso uma melhora significativa.⁷⁷

Por outro lado, a conclusão do ensino médio continua a interpor-se como uma barreira relevante à escolarização entre os jovens de 19 a 25 anos. A entrada e conclusão do ensino superior também demonstram ganhos ao longo dos anos, ainda que o acesso ao ensino universitário demonstre-se restrito mesmo em 2010 (RIBEIRO; CENEVIVA; BRITO, 2015, p. 86).

Conforme dados da Síntese de Indicadores Sociais 2015 do IBGE, sobre os dados de 2014, em 2004, 32,9% dos jovens entre 18 e 24 anos estavam no ensino superior, em 2009 este número subiu para 48,2%, sendo que em 2014, 58,5% dos jovens entre 18 e 24 anos estavam nesse nível de ensino, idade correta para cursar a universidade (IBGE, 2015b, p. 50, gráfico 3.6). Ainda que tenha havido aumento, a proporção de alunos que concluem o ensino médio e fazem a transição para o ensino superior ainda é muito inferior à proporção existente em relação à transição entre ensino fundamental e ensino médio. Segundo o referido estudo do IBGE (Síntese dos Indicadores Sociais-2015), tem-se que:

Outro indicador que está diretamente relacionado à evolução do atraso escolar é a proporção dos estudantes de 18 a 24 anos de idade que frequentava o ensino superior, nível adequado a essa faixa etária. O aumento da taxa de frequência escolar líquida no ensino médio certamente irá acelerar esse processo. Um avanço nesse sentido pode ser observado por meio da queda significativa de 15,8% para 4,3% na proporção dos estudantes de 18 a 24 anos que frequentavam o ensino fundamental entre 2004 e 2014. Em 2014, entre os estudantes dessa faixa etária, 58,5% frequentavam o ensino superior, enquanto, em 2004, somente 32,9% desses estudantes estavam no nível de ensino recomendado para a sua faixa etária. (IBGE, 2015b, p. 50).

⁷⁷ “Taxa de escolarização líquida refere-se à participação de estudantes nos níveis de ensino considerados adequados ao seu grupo etário: estudantes de 7 a 14 anos cursando o ensino fundamental, de 15 a 17 anos cursando o ensino médio e de 18 a 24 anos cursando o nível superior. O cálculo dessa taxa resulta do número total dos estudantes dentro de cada grupo etário cursando o nível adequado de ensino dividido pelo número total de indivíduos da mesma faixa etária (LIMA; PRATES, 2015, p. 173).

Dentro desse espectro de não conclusão do ensino médio por significativa parcela dos jovens, bem como a distorção da taxa de escolarização líquida deles, a sua origem social, incluindo a renda familiar *per capita* tem influenciado “significativamente as chances de progressão educacional” (RIBEIRO; CENEVIVA; BRITO, 2015, p. 107). Fatores como a escolaridade da mãe, a renda familiar por cabeça e as características sociais do ambiente familiar influenciaram na trajetória dos alunos “seja em termos de acesso ou de progressão no sistema educacional”, nos últimos 50 anos, de acordo com os dados dos Censos do IBGE compilados nesse intervalo, sendo que, atualmente, tais fatores impactam muito mais os níveis mais elevados de estudo, do que ocorre em relação aos primeiros 8 anos do ensino, ou seja, no início da trajetória escolar, segundo análise de Ribeiro, Ceneviva e Brito (2015, p. 107). Segundo os autores, para ensino superior os fatores destacados anteriormente, entre eles as condições econômicas familiares tendem a manter e até acirrar as desigualdades de acesso.

O mesmo não pode ser dito para os níveis de escolarização mais altos, para os quais os efeitos da origem social sobre as chances de progressão entre jovens tende historicamente à estabilidade ou mesmo apresenta **tendências de recrudescimento das desigualdades, como é o caso do ensino superior**. As análises apresentadas, portanto, indicam um padrão misto e não de desigualdades persistentes. **Pode-se dizer que, nos últimos cinquenta anos no Brasil, houve diminuição da desigualdade de oportunidades educacionais básicos, persistência das desigualdades no nível médio e aumento da desigualdade no nível superior** (RIBEIRO; CENEVIVA; BRITO, 2015, p. 107-108, grifo nosso).

Diante do cenário delineado a partir da análise dos dados do IBGE dos últimos 50 anos de Censo Demográfico, o fator renda é significativo para compor a desigualdade de acesso ao ensino superior, ainda que existam outros fatores associados a ele, o que valida as cotas para pessoas que compõem os extratos econômicos mais baixos.

Novamente, conforme destaca a Síntese dos Indicadores Sociais do IBGE de 2015:

A relação entre desigualdade, crescimento, pobreza, oportunidades e mesmo justiça distributiva permeia as discussões socioeconômicas do passado e da atualidade, assim como as discussões sobre estratégias de desenvolvimento (BOURGUIGNON, 2004). No Brasil e na América Latina, essa discussão ganha relevância uma vez que “embora não seja a região mais pobre do mundo, se destaca por ser a mais iníqua, o que representa um obstáculo para o bem-estar atual e o desenvolvimento futuro de suas sociedades e economias (NAÇÕES UNIDAS, 2014c, p. 18).” (IBGE, 2015b, p. 79).

A exclusão de parcela dos jovens do ensino superior determinada pela desigualdade socioeconômica, como bem destacado na passagem anterior, exige medidas de justiça

distributiva que garantam a distribuição equânime dos bens socialmente relevantes, nos termos de Rawls (2002). A ‘teoria de justiça como equidade’ de Rawls compreende uma concepção política de justiça aplicável às instituições econômicas, sociais e políticas em uma democracia constitucional moderna (RAWLS, 2002, p. 203). Segundo o autor, sua teoria se guia por dois princípios de justiça que permitem uma realização efetiva dos valores liberdade e igualdade, por parte das instituições anteriormente mencionadas, nos seguintes termos:

- (1) Cada pessoa tem direito igual a um sistema plenamente adequado de liberdades e de direitos básicos iguais para todos, compatíveis com o mesmo sistema para todos;
- (2) As desigualdades sociais e econômicas devem preencher duas condições: em primeiro lugar, devem estar ligadas a funções e a posições abertas a todos em condições de justa (fair) igualdade de oportunidades; e, em segundo lugar, devem proporcionar a maior vantagem para os membros mais desfavorecidos da sociedade. (RAWLS, 2002, p. 207-208).

Aduz o referido autor que os dois princípios, tomados separadamente, regem as instituições em várias áreas, mas em especial nas reivindicações de igualdade (RAWLS, 2002, p. 208), ou seja, em uma sociedade onde os recursos são escassos e as necessidades sociais são grandes, tem-se um conflito pela distribuição das riquezas e bens socialmente relevantes que deve ser mediado pela justiça distributiva.

Segundo Helena (2008, p. 240), para Rawls (2002), em uma sociedade onde os indivíduos são parceiros razoáveis e racionais, os princípios de justiça escolhidos serão a liberdade, no sentido de que “cada pessoa tem direito igual a um integral e adequado conjunto de liberdades básicas, compatíveis com similar conjunto de liberdades de todos” (tratando da igualdade de oportunidade); e o princípio da igualdade, onde as “desigualdades sociais e econômicas para serem justas, devem satisfazer a duas condições: primeiro vincular-se a cargos e posições abertas a todos sob condições de igualdade de oportunidades e, segundo, propiciar benefícios aos desfavorecidos da sociedade, princípio da diferença”.

Rawls (2002), assim, conjuga o princípio da igualdade de oportunidades com o da diferença, de tal forma que, para as pessoas que se encontram em situação de desvantagem, a distribuição de renda e de bens pode ser feita de forma desigual, uma vez que tal distribuição deve ser vantajosa para todos, “levando a serem aceitas desigualdades que maximizem as expectativas dos grupos menos afortunados da sociedade, assegurado um mínimo social” (HELENA, 2008, p. 240).

Portanto, mesmo na visão liberal de Rawls (2002), admite-se o tratamento diferenciado aos indivíduos, desde que seja necessário para garantir uma distribuição de

riquezas e vantagens de forma a garantir aos excluídos, uma situação mínima de benefícios (HELENA, 2008, p. 340).

O STF, em acórdão proferido no julgamento da ADPF nº 186/DF, cujo teor do voto do relator Ministro Lewandowski foi acolhido por unanimidade, aplicou a justiça distributiva de Rawls (2002), utilizando o princípio da diferença para justificar a razoabilidade e, portanto, a constitucionalidade das cotas socioeconômicas, assim como as étnico-raciais:

É bem de ver, contudo, que esse desiderato, qual seja, a transformação do direito à isonomia em igualdade de possibilidades, sobretudo no tocante a uma participação equitativa nos bens sociais, apenas é alcançado, segundo John Rawls, por meio da aplicação da denominada “justiça distributiva”. Só ela permite superar as desigualdades que ocorrem na realidade fática, mediante uma intervenção estatal determinada e consistente para corrigi-las, realocando-se os bens e oportunidades existentes na sociedade em benefício da coletividade como um todo. Nesse sentido, ensina que “As desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo (a) consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável, e (b) vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos”. O modelo constitucional brasileiro não se mostrou alheio ao princípio da justiça distributiva ou compensatória, porquanto, como lembrou a PGR em seu parecer, incorporou diversos mecanismos institucionais para corrigir as distorções resultantes de uma aplicação puramente formal do princípio da igualdade. Como sabem os estudiosos do direito constitucional, o nosso Texto Magno foi muito além do plano retórico no concernente aos direitos e garantias fundamentais, estabelecendo diversos instrumentos jurídicos para conferir-lhes plena efetividade. Esse novo modo de encarar os direitos básicos da pessoa humana – isto é, para além do plano do mero discurso –, como é evidente, não avança sem resistências, pois, como adverte Michel Rosenfeld, “[...] a adoção de um novo princípio de justiça distributiva possivelmente criará conflitos entre reivindicações baseadas nos velhos e nos novos princípios”. No que interessa ao presente debate, a aplicação do princípio da igualdade, sob a ótica justiça distributiva, considera a posição relativa dos grupos sociais entre si. Mas, convém registrar, ao levar em conta a inelutável realidade da estratificação social, não se restringe a focar a categoria dos brancos, negros e pardos. Ela consiste em uma técnica de distribuição de justiça, que, em última análise, objetiva promover a inclusão social de grupos excluídos ou marginalizados, especialmente daqueles que, historicamente, foram compelidos a viver na periferia da sociedade. (BRASIL, 2012c, p. 52-53. Acórdão).

Assim que, as cotas sociais usadas para elidir as desigualdades ocorridas por fatores socioeconômicos, concretizam o princípio da igualdade material, como colocado no voto proferido no julgamento de constitucionalidade das cotas étnico-raciais da UnB em consonância com a justiça distributiva de Rawls (2002), uma vez que a diferença de tratamento (princípio da diferença) busca oferecer àqueles que estão em situação de desvantagem, um mínimo social (princípio da igualdade de oportunidade).

Aplicando-se o princípio da proporcionalidade ou razoabilidade para aferir a validade da modalidade de cotas para pessoas com recorte econômico de até 1,5 salário-mínimo, tem-se que se trata de medida adequada, uma vez que é apta a incluir os indivíduos que estão apartados do ensino superior em razão dos obstáculos econômicos. Além disso, é necessária ou exigível, uma vez que consegue reequilibrar a desproporção de pessoas que se incluem nesse perfil no ensino superior.

Nesse sentido, conforme os dados do Censo Demográfico de 2010, realizado pelo IBGE, tendo em vista os dados brutos contidos na sua Tabela 1 e apresentados agora em percentuais, tem-se que 52,65% da população brasileira, naquele ano, possuía rendimento nominal mensal de até 3 salários mínimos. Contudo, no ensino superior federal, apenas 40% dos alunos possuíam renda familiar *per capita* de até 3 salários-mínimos (ANDIFES, 2016, p. 17), número inferior ao da sua representação na população da época anterior a edição da Lei nº 12.711/2012, sendo que em 2014, após a adoção das cotas sociais, mais de 51% dos alunos do ensino superior público federal eram alunos com renda de até 3 salários-mínimos (ANDIFES, 2016, p. 17).

Logo, existia uma sub-representação das pessoas economicamente vulneráveis no ensino superior, que torna as cotas sociais exigíveis ou necessárias para corrigir tais distorções. No tocante ao subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito, redirecionar as vagas para pessoas com renda familiar até 1,5 salário-mínimo por cabeça é realizar a justiça distributiva de Rawls (2002), por beneficiar os desfavorecidos.

Em suma, não ofende a Constituição as cotas sociais para pessoas que não se autodeclaram negras ou indígenas, mas têm que comprovar a renda familiar por cabeça até 1,5 salário-mínimo, uma vez que pretende minimizar a desigualdade no ingresso, recompondo o quadro do ensino superior, quantitativamente, de forma mais próxima à representação na população brasileira. Neste sentido, trata-se de medida adequada, pois é capaz de promover a inclusão do grupo que se encontra em desvantagem; é necessária ou exigível, pois o meio, cotas, é meio menos prejudicial, pois reequilibra uma assimetria existente na sociedade, onde os demais alunos que não se enquadram no perfil econômico passarão a ingressar no ensino superior em maior quantidade; e proporcional em sentido estrito, uma vez que a medida traz mais benefícios do que prejuízos, pois realiza o fim constitucional da igualdade material, garantindo a fruição do direito à educação a todos, com igualdade de oportunidades.

Já no que concerne à análise das cotas sociais para as pessoas que não se autodeclaram negras ou indígenas e percebem renda familiar *per capita* acima de 1,5 salário-mínimo, é preciso que exista situação de desigualdade econômica que permita tratamento diferenciado

conforme todo o exposto. Ocorre que, em relação a este recorte, não existe um teto de renda definido para que se faça jus à cota social para ingresso em uma universidade federal, o que significa, na prática, que basta ao aluno frequentar todo o ensino médio na escola pública⁷⁸ para que tenha direito de disputar o processo seletivo entre as vagas reservadas, uma vez que não está presente a necessidade nem da vulnerabilidade econômica ou da étnico-racial.

Para verificar a razoabilidade externa de adoção de reserva de vagas para este grupo, ou seja, a compatibilidade da diferenciação de um grupo e a consequente restrição de direitos fundamentais de outro (no caso a educação) com a Constituição Federal, é preciso que não haja ofensa ao princípio da igualdade material e que a diferenciação de tratamento seja medida necessária como forma de realizar a justiça distributiva já mencionada.

Em outras palavras, deve existir para o grupo ora analisado, uma condição de desigualdade no acesso ao ensino superior que exija a restrição do acesso aos demais grupos como solução de promoção da igualdade material, tendo em vista que a modalidade de ação afirmativa adotada pela Lei nº 12.711/2012 é a de cotas, o que implica em uma reserva de vagas para o grupo beneficiário, que não compete com os demais que desejam ocupar a mesma posição, conforme já visto.

No caso em tela, tem-se um grupo de beneficiários identificados como de pessoas que não se autodeclararam negras ou indígenas, que cursaram todo o ensino médio em escola pública, com renda *per capita* familiar superior a 1,5 salário-mínimo, sem que tenham que comprovar a renda, já que não existe limite de renda para fruir do benefício das cotas para esse grupo.

Segundo vários estudos já dispostos, os fatores, considerados isoladamente, que mais causam atraso escolar e exclusão, ligam-se diretamente à cor e à renda.

Desagregando por renda, entre os alunos mais pobres, cuja renda *per capita* familiar corresponde ao primeiro *quintil*, 54% encontravam-se em atraso escolar, sendo que entre os mais ricos, apenas 16% se encontravam nesta situação, tendo como referência o ano de 2013 e

⁷⁸ Vale destacar que, apesar do presente trabalho não se propor a analisar a situação da escola pública de ensino médio, seja no tocante à sua organização, escopo, qualidade, ou em qualquer outro aspecto, em face da complexidade do tema extrapolar os fins da tese, a composição de alunos e tipos de escola pública são muito heterogêneos para ser, a escola pública, o único recorte definidor dos beneficiários das cotas. Nesse sentido, o acerto da Lei nº 12.711/2012 em associar à escola pública, filtros de desigualdades, como a questão étnico-racial e a renda familiar. Contemplando os egressos da escola pública como grandes beneficiários, permite-se a tais alunos um maior acesso ao ensino público superior, dando continuidade a uma trajetória dentro do ensino público, uma vez que a universalidade nos primeiros anos da educação básica e o progressivo aumento de vagas para o ensino médio é interrompido pela diminuta quantidade de vagas no ensino superior público, o que dificulta o acesso e a continuidade da educação ofertada pelo Estado e que, como política pública social, deve por ele ser ofertada de forma precípua.

levando-se em conta a faixa-etária de 13 a 16 anos, frequentando o ensino fundamental (Tabela 2).

Tabela 2 - Proporção de pessoas de 13 a 16 anos de idade que frequentam ensino fundamental com distorção idade-série, segundo as Grandes Regiões e algumas características selecionadas - 2004/2013

Grandes Regiões e algumas características selecionadas	Proporção de pessoas de 13 a 16 anos de idade que frequentam ensino fundamental com distorção idade-série (1)	
	2004	2013
Brasil	47,1	41,4
Norte	63,4	55,2
Nordeste	64,5	52,2
Sudeste	31,3	31,5
Sul	35,1	34,4
Centro-Oeste	42,4	34,6
Situação do domicílio		
Urbana	41,8	38,3
Rural	65,9	53,9
Sexo		
Homem	52,7	47,3
Mulher	40,7	34,5
Cor ou raça (2)		
Branca	34,5	30,9
Preta ou parda	56,8	47,7
Quintos de rendimento mensal familiar per capita nacional		
1º quinto	67,8	54,0
2º quinto	52,9	45,5
3º quinto	39,8	34,8
4º quinto	28,3	24,5
5º quinto	16,9	16,2
Rede de ensino		
Pública	50,6	44,4
Privada	14,5	14,7

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004/2013.

(1) A proporção de estudantes de 13 a 16 anos de idade com distorção idade-série foi calculada dividindo-se o total de estudantes que frequentavam ensino fundamental regular com idade dois anos ou mais acima da adequada para a série/ano que frequentavam pelo total de estudantes dessa faixa etária. (2) Excluídas as pessoas de cor ou raça amarela e indígena

Fonte: IBGE (2014, p. 116).

O Estudo Técnico nº 4 de 2014, elaborado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, lotada no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, citando Lewin (2007), define que acesso “implica que todas as crianças e jovens tenham não só o direito assegurado à matrícula na idade própria, mas também o direito de concluírem a escola básica na idade própria, com níveis de aprendizagem adequados” (BRASIL, 2014c, p. 6). Assim o referido estudo visa analisar a “porta de saída” da educação básica, ou seja, “até onde, de fato, os que entraram chegam após deixar a escola e identificar em que fase do ciclo escolar os não concluintes são excluídos do sistema de ensino.” (BRASIL, 2014c, p. 6).

Neste sentido, o mencionado estudo verificou que a partir do 6º ano do ensino fundamental existe uma diferença crescente no atraso escolar, no sentido de que, quanto mais se avança nesses anos, mais distantes ficam os alunos do 1º *quintil* mais pobre (20% mais pobres) em relação ao 5º *quintil* de renda (20% mais ricos) (BRASIL, 2014c, p. 7).

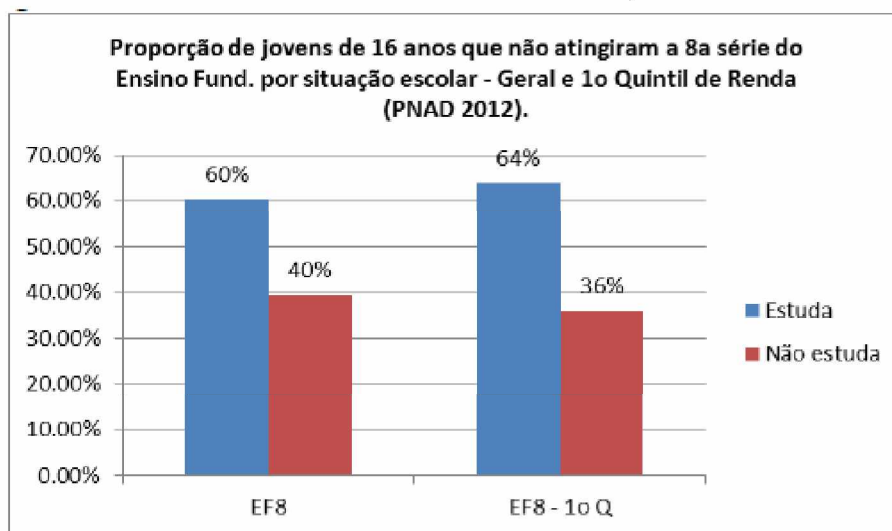
Ainda, segundo o estudo, tendo em vista os jovens de 16 anos - idade em que se espera que tenha concluído o ensino fundamental e esteja no ensino médio - “um terço do *quintil* mais pobre não havia chegado ao final do ensino fundamental” até 2012, sendo que 96% dos mais ricos já estavam no ensino médio (BRASIL, 2014c, p. 7) (Gráfico 3).

Observa-se, portanto, a existência de um atrito que ocorre ao longo do EF e que atinge desproporcionalmente mais os jovens do primeiro quintil de renda. Esse atrito é gerado pela retenção do aluno no mesmo ano escolar (repetência) ou pela saída definitiva do aluno do sistema de ensino (evasão). O primeiro fenômeno, a repetência, gera atraso escolar e pode provocar a evasão ao longo do ciclo escolar. (BRASIL, 2014c, p. 7).

Outro dado relevante trazido pelo estudo:

Os jovens de 16 anos que não chegaram ao final do EF na idade esperada (19% do total) ou ainda estavam na escola (mas defasados em relação ao ano escolar) ou já haviam se evadido do sistema de ensino. A Figura 2 mostra que 40% deles já havia abandonado a escola em 2012, sendo essa proporção menor entre os mais pobres (36%). (BRASIL, 2014c, p. 7).

Gráfico 3 - Atraso escolar de alunos de 16 anos, tendo em vista a renda



Fonte: Brasil (2014c, p. 7).

No que concerne aos jovens de 19 anos, e que deveriam estar no ensino superior, tem-se que apenas 59% deles tinham chegado ao último ano do ensino médio em 2012,

conforme dados da PNAD de 2013, consolidados no Estudo Técnico nº 4/2014 (BRASIL, 2014c, p. 9). Ainda, tem-se que dos 41% dos jovens de 19 anos que não chegaram ao 3º ano do ensino médio, 70% deles, ou seja, 29% do total, já havia deixado a escola em 2012 (BRASIL, 2014c, p. 10). O estudo da SAGI conclui que, em face de tais números, “os jovens que tinham 19 anos em 2012 entraram na escola na idade certa, visto que a taxa líquida de matrícula correspondente ao ano e idade em que deveriam ter ingressado na escola (aos 7 anos em 2000) era de 96%, mas ao longo dos anos foram sendo retidos uma ou mais vezes na mesma série”, o que gerou o atraso e, eventualmente a desistência (BRASIL, 2014c, p. 9).

O mesmo estudo técnico revela que as “curvas de acesso do 1º e do 5º quintis se afastam cada vez mais conforme se avança nos anos escolares”, ou seja, quanto mais rico, mais se estará na idade certa dentro da escola, e quanto mais pobre, maior a probabilidade de atraso escolar (BRASIL, 2014c, p. 9). Os alunos de 19 anos que não concluíram o ensino médio em 2012, segundo o Estudo Técnico nº 4 de 2014, em sua maioria estavam ainda no ensino médio (67%), sendo que entre os jovens mais pobres, pertencentes ao 1º quintil de renda, a proporção que se encontrava ainda no ensino médio era de 61%, e de 10% ainda no ensino fundamental (BRASIL, 2014c, p. 10).

Assim, pode-se considerar que as diferenças de renda “estão fortemente associadas à evasão escolar”, posto que enquanto 94% dos jovens de 19 anos mais ricos, concluíram o ensino fundamental, apenas 63% do quintil mais pobre terminaram esse ciclo (BRASIL, 2014c, p. 21).

De todos os dados expostos, o fator renda influencia sobremaneira no percurso escolar, na conclusão da educação básica e, conseqüentemente, no ingresso no ensino superior. Daí o acerto de cotas sociais que levam em consideração a renda dos candidatos, uma vez que de fato, entre os *quintis* mais pobres da população existe uma situação de desigualdade na fruição do direito à educação, o que, conforme demonstrado previamente, leva a constitucionalidade das cotas sociais para os alunos que não se autodeclaram negros e indígenas, mas possuem renda familiar *per capita* de até 1,5 salário-mínimo.

No tocante ao segundo recorte de renda usado para reservar vagas para ingresso ao ensino superior federal pela Lei nº 12.711/2012, qual seja, de pessoas com renda familiar acima de 1,5 salário-mínimo e que não se autodeclaram negras ou indígenas, tem-se situação de diferenciação desarrazoada, uma vez que não existe fator excludente inequívoco que justifique a medida, como no caso dos negros e indígenas, afetados pela discriminação e preconceito, e daqueles que compõem os *quintis* mais baixos de renda do Brasil, conforme demonstrado pelos dados reproduzidos (BRASIL, 2012b).

A falta de razoabilidade reside não no piso da renda (pessoas com renda de mais de 1,5 salário-mínimo por cabeça na família), mas na ausência de um teto limitador para se usar a cota. Ao se permitir que qualquer pessoa, que não se autodeclare negra ou indígena e independente de renda, possa fazer uso da reserva de vagas, bastando ter cursado todo o ensino médio em escola pública, não se está criando uma medida que iguale oportunidades de pessoas em situação de desigualdade, mas que diferencia pessoas que não se encontram, necessariamente, em situação de exclusão, tornando-se uma medida discriminatória, uma vez que, conforme já disposto, a diferenciação só é validamente usada em políticas públicas quando a finalidade é oferecer igualdade de oportunidades fáticas, distribuindo bens e vantagens para quem é desfavorecido.

Se a condição financeira é tão impactante no êxito escolar, como restou demonstrado, não limitar o acesso para esta modalidade pela renda abre portas para um contingente de alunos que não são vulneráveis e que podem distorcer o uso das cotas. O correto seria combinar ser “egresso da escola pública”, com fatores que geram desigualdade comprovados, como ocorre para as cotas étnico-raciais e para os alunos com renda até 1,5 salário-mínimo. Assim, estabelecer para esse grupo de beneficiários um teto de renda para poder fazer uso das cotas para ingresso no ensino superior federal, garante que pessoas que realmente precisam de políticas afirmativas que combatem a exclusão sejam incluídos, como ocorre para a outra modalidade de pessoas egressas da escola pública, mas que devem comprovar renda familiar *per capita* igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo.

Além de se oferecer vagas para pessoas que não necessariamente precisam delas, este recorte retira vagas de pessoas que comprovadamente estão em situação de dificuldade de acesso ao ensino superior público, ou seja, permite-se que os mais vulneráveis contem com menos vagas, uma vez que as vagas que poderiam ser destinadas aos mais pobres e aos negros e indígenas são ofertadas para pessoas sem vulnerabilidade.

Ao lado da razoabilidade externa, tem-se a análise da razoabilidade interna. Para fazer essa análise para tal grupo, as etapas sugeridas por Barros (2000, p. 180) permitem uma visão didática sobre a proporcionalidade ou razoabilidade interna, ou seja, a relação direta dos motivos de adoção da medida, com os meios e fins desejados.

O **primeiro passo**, segundo a autora, seria identificar se se trata de uma autêntica restrição: verificar se a “conduta regulada pela lei está contemplada no âmbito de proteção de determinado direito fundamental”, e se de fato existe “uma intervenção no âmbito de proteção de determinado direito”.

Logo, resta claro que a política afirmativa em exame trata de promover um direito fundamental que é o acesso à educação e, para tanto, restringe o direito à educação de um grupo para promover o direito à educação de outro. Portanto, trata-se de promoção e restrição de um mesmo direito fundamental, qual seja o direito à educação, com o fim de concretizar um princípio constitucional, a igualdade de oportunidade.

O **segundo passo** implica em verificar os requisitos de admissibilidade constitucional, que segundo Barros (2000, p. 181) significa verificar se existe autorização constitucional para a restrição e, em não existindo, se se trata de conflito entre direitos fundamentais, que justifiquem o uso da proporcionalidade para realizar uma ponderação de valores. No caso em tela, o que ocorre é o conflito do direito fundamental à educação de um grupo, qual seja, os alunos oriundos da escola pública, em choque com o direito à educação dos demais alunos, que não provenham do ensino médio público.

O **terceiro passo** seria o da aplicação dos elementos ou subprincípios do princípio da proporcionalidade (Barros, 2000, p. 181-182), quais sejam, se existe adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito para tais cotas.

O primeiro subprincípio diz respeito à adequação da medida. Um ato do Poder Público será considerado adequado se ele for idôneo para realizar o fim proposto, que deve ser, como já visto, compatível com a Constituição. O fim das ações afirmativas em estudo é de combater a exclusão e propiciar a igualdade de acesso ao ensino superior àqueles que não se encontram em pé de igualdade com os demais.

Contudo, nem todos os beneficiados da modalidade de cota já identificada são excluídos, uma vez que, sem fixar um teto de renda para se usufruir da cota, permite-se legalmente que pessoas das camadas mais favorecidas possam fazer uso da reserva de vagas. A inconstitucionalidade reside no fato de que o uso indevido das cotas para quem dela não necessita não é uma fraude por parte do usuário, mas por força de permissão legal, o que fere o fundamento autorizador do tratamento diferenciado: a existência de desigualdades a serem superadas.

No tocante à necessidade ou exigibilidade da medida, o outro subprincípio da proporcionalidade, tem-se que a política pública será necessária quando, além de ser capaz de realizar o fim desejado, trazer a menor restrição possível a direitos. No caso em tela, o fato da cota social não se dirigir, necessariamente, para pessoas em situação de desigualdade faz dela medida que traz prejuízos, não sendo a medida menos prejudicial, pois, como já dito, retira vagas de quem necessita e dá tratamento diferenciado a quem não se encontra em

situação de desigualdade. Portanto, torna-se inexigível por, restringir o direito à educação superior de outros grupos desnecessariamente.

No que concerne ao subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito, a análise da política afirmativa versa sobre a relação de custo-benefício da medida. Ou seja, verifica-se se os benefícios trazidos pela medida justificam a restrição de direitos imposta por ela. No caso em tela, como nem todos os indivíduos que entrarão por estas cotas são efetivamente vulneráveis, restringir o direito à educação dos demais, que não fruirão dessas vagas, é medida desproporcional, pois impõe restrição que não traz benefício para quem dele necessita.

É preciso esclarecer que a análise da validade ou constitucionalidade de uma política pública por meio do princípio da proporcionalidade é uma análise estritamente jurídica e feita em abstrato, ou seja, não é preciso comprovar que de fato pessoas que não fazem jus às cotas acabam utilizando-as, basta que a formulação da medida permita tal distorção, o que demonstra sua inadequação e potencial ofensivo a direitos fundamentais e ao princípio da igualdade substancial. Isto porque a inconstitucionalidade de uma norma pode e deve ser aferida antes mesmo de causar prejuízos aos indivíduos. Assim, ao legislar dando espaço para tratamento diferenciado para quem não faça jus, a inconstitucionalidade da lei já está comprovada, mesmo que na prática ninguém que não seja vulnerável a use.

Tendo em vista o ciclo de políticas públicas, a verificação da validade ou não das modalidades de cotas criadas pela Lei nº 12.711/2012 diante do texto constitucional tem pertinência tanto no contexto da produção do texto, quanto no contexto do resultado, quanto no da estratégia. No contexto do resultado, o recorte direcionado para pessoas que não têm que comprovar renda ou se autodeclarar negra ou indígena produz incongruências com o texto constitucional, ferindo o princípio da igualdade, por falta de justificativa razoável para a sua adoção.

No que concerne ao contexto da estratégia, constatou-se que as cotas étnico-raciais e para pessoas com renda familiar *per capita* até 1,5 salário-mínimo são mecanismos aptos a combater a desigualdade e incluir segmentos efetivamente excluídos do ensino superior. Contudo, quanto a modalidade de cotas dirigidas a pessoas que não se autodeclararam negras ou indígenas e que não têm que comprovar renda, tal a adoção de reserva de vagas mostrou-se ofensiva ao princípio da igualdade material, criando mais desigualdade e acirrando assimetrias. Portanto, enquanto estratégia de combate à desigualdade, no tocante a esta única modalidade de cotas (sem recorte de renda ou étnico-racial), a política pública criou mais diferenças.

5 ANÁLISE DA POLÍTICA AFIRMATIVA ESTABELECIDADA PELA LEI Nº 12.711/2012 NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

No presente capítulo será feita a análise do contexto da prática e do contexto dos resultados ou efeitos do ciclo de políticas de Ball (1994 apud MAINARDES, 2006). Assim, superada a análise das questões teórico-dogmáticas, e que afetam a capacidade da legislação ser válida, surge a necessidade de uma apreciação empírica das ações afirmativas. Para tanto, foi escolhida a Universidade Federal de Uberlândia para se realizar um estudo de caso, e especificamente o Curso de Direito da mesma Instituição Federal de Ensino Superior.

Para averiguar perfil econômico dos alunos, escolheu-se os discentes do Curso de Direito da UFU para responderem a um questionário, uma vez que IFES não possui todos os dados necessários para a análise pretendida, como por exemplo, a renda de todas as modalidades de cotas. Além disso, trata-se do curso com maior número de acadêmicos e um dos mais concorridos nos sistemas de seleção, sendo o primeiro na relação candidato-vaga de 2013-1. O intuito foi traçar um perfil de tais alunos, bem como identificar se existe distorção nas cotas sociais com os fins constitucionais.

Nesse sentido, serão apresentados os dados colhidos no sentido de se formar um cenário concreto da aplicação da Lei nº 12.711/2012.

5.1 Breve análise do perfil dos discentes das Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil

Antes de se traçar um perfil dos alunos cotistas e não cotistas da Universidade Federal de Uberlândia, será feita uma breve análise do perfil dos estudantes de graduação brasileiros, com base nos dados obtidos pela pesquisa realizada pela ANDIFES⁷⁹ em parceria com o Centro de Estudos, Pesquisas e Projetos Econômicos-Sociais da UFU, para o ano de 2014, com o intuito delinear o macrocontexto de implantação da ação afirmativa educacional formulada na Lei nº 12.711/2012.

A pesquisa entrevistou alunos de todas as IFES, no ano de 2014, abrangendo vários campos, em número suficiente para se universalizar a amostra, segundo informam os pesquisadores.

⁷⁹ A opção de utilização da referida pesquisa se funda na sua abrangência e grau de confiabilidade, o que permite a universalização dos resultados, traço importante para uma análise do macrocontexto de implementação de uma política pública.

Segundo o relatório da pesquisa (ANDIFES, 2016, p. 12) as pessoas brancas perderam espaço nas universidades federais, “deixando de ser quase 60% dos alunos para serem pouco mais de 45%”, enquanto os pardos aumentaram sua representação para 37,75%, sendo antes de 28% e pretos de 5,9% para 9,82%, em 2014. O segmento de pretos e pardos, em 2014 representava 47,57% dos alunos, porcentagem próxima da de pessoas que se autodeclararam pretas ou pardas no último Censo do IBGE de 2010, onde os pardos eram 43,1% da população, os pretos 7,6% da população, o que somados é igual a 50,7% da população, enquanto os brancos eram, em 2010, 47,7% da população.

Portanto, após a vigência da Lei nº 12.711/2012, aumentou a participação de grupos minoritários, como os negros (pretos e pardos), mas ainda a sua presença no ensino superior é inferior à sua representação na sociedade brasileira, que em 2010 era 50,7% e em 2014 somavam 53% (ANDIFES, 2016, p. 13). Ou seja, hoje a maior parte da população brasileira é negra (53% em 2014), mas ainda não está presente na mesma proporção no ensino superior (em 2014 eram 47,57%), apesar de sua representação ter aumentado a partir das cotas, o que, sem dúvida representa um ganho significativo e em tão pouco tempo de vigência da lei.

Destaca-se que no referido Censo de 2010 do IBGE, tendo em vista a taxa de conclusão do ensino superior, tem-se que 12,8% dos brancos concluíram o ensino superior, contra 4% dos pretos e pardos e 2,7% de indígenas” (RIBEIRO; SCHLEGL, 2015, p. 142).

Outra variável importante para análise é a renda dos alunos que, segundo a pesquisa da ANDIFES (2016, p. 18), comparando os dados da III Pesquisa do Perfil do Graduando das IFES de 2010 com os resultados da IV Pesquisa, divulgada em 2016, com dados de 2014, tem-se que 2010, 8,33% dos alunos tinham renda familiar bruta de até 1 salário-mínimo, já em 2014 este número subiu para 13,21%. Além disso, no ano de 2010 eram 26,47% de alunos com renda familiar de até 2 salários-mínimos e 40,66% com até 3 salários-mínimos, aumentando para 36,65% com até 2 salários-mínimos e 51,43% até 3 salários-mínimos.

Segundo o referido estudo, 66,19% do total de graduandos percebem até 1,5 salário-mínimo como renda familiar *per capita* (ANDIFES, 2016, p. 22)⁸⁰. Outro dado importante revelado pela pesquisa é de que “em geral, a renda mensal familiar *per capita* média dos graduandos diminui à medida que o ano de ingresso se dá em anos mais recentes, independentemente da região de localização das IFES” e concluem, após análise dos dados que “aparentemente, portanto, as políticas de democratização do acesso às vagas das IFES

⁸⁰A renda familiar *per capita* de até 1,5 salário-mínimo teve sua proporção calculada no estudo mencionado por meio de uma “estimativa por intervalo de 95% de confiança” com base em outros dados respondidos, uma vez que o questionário não contempla tal faixa.

vêm surtindo efeito no sentido de incorporarem crescentemente estudantes pertencentes a famílias com renda mensal *per capita* média mais baixa” (ANDIFES, 2016, p. 26).

Ainda no que concerne à renda familiar, a sua variação segundo a grande área do curso de graduação também foi contemplada pela pesquisa:

Seguindo com a análise da renda mensal familiar *per capita* média dos graduandos, a Tabela 1.7 apresenta a média estimada (em R\$ de 2014) e o intervalo de 95% de confiança para a média da renda familiar *per capita* por grande área do curso de graduação, além da distribuição de frequência dos graduados por grande área. Os dados estão ordenados de forma crescente com a renda. Nota-se que os graduandos com renda familiar *per capita* média mais alta são os dos cursos de Engenharia (R\$ 1,085,5) e Ciências Sociais Aplicadas (R\$ 1.080,7) seguidos do grupo das Ciências da Saúde (R\$870) e Ciências Exatas e da Terra (R\$ 867). Em terceiro lugar vem a renda dos graduandos de Ciências Humanas (R\$ 817,4) e Linguística, Letras e Artes (R\$ 815,8); em quarto lugar em termos de renda estão os graduandos das Ciências Agrárias (R\$ 705,3) e, por último, o das Ciências Biológicas (R\$ 641,3). (ANDIFES, 2016, p. 28).

No tocante à idade tem-se que

maioria dos graduandos se encontra na faixa etária ‘de 18 a 24 anos’ (em média 66,28%). Em seguida, a maior frequência de graduandos se dá na faixa etária de ‘25 anos e mais’ (em média 33,14%). Por fim, em torno de apenas 1% dos graduandos está na faixa de ‘17 anos e menos’[...] (ANDIFES, 2016, p. 23).

A pesquisa realizada sobre o perfil discente, usada como base para a presente análise, também contemplou a variável cor ou raça. Segundo os dados coletados, conforme os anos de ingresso evoluem, altera-se a proporção de cada categoria de cor ou raças, o que reflete a mudança do perfil dos graduandos, em especial, a partir da adoção de políticas afirmativas. (ANDIFES, 2016, p. 45). Em 2014, a proporção de alunos, levando em consideração a raça ou cor era:

No universo total dos graduandos, no que tange à distribuição de cor ou raça, a maior proporção é a de que declarou Branca (45,7%) seguida pela Parda (37,8%), Preta não quilombola (9,4%), sem declaração (3,8%), Amarela (2,3%), Preta Quilombola (0,45%), Indígena Não Aldeado (0,39%), Indígena Aldeado (0,25%). (ANDIFES, 2016, p. 46)

Levando-se em consideração os anos de ingresso, a pesquisa conclui que

há um aumento gradual dos que se declaram pardos (de 35,45% na primeira faixa de ‘2009 ou menos’ para 41,46% na última faixa ‘ mais de 2013 a

2015'), pretos quilombolas (de 0,38% na primeira faixa para 0,56% na última faixa); pretos não quilombolas (de 8,84% na primeira faixa para 9,48% na última faixa) (ANDIFES, 2016, p. 46).

O mesmo não ocorre com os indígenas, no entanto, o acesso não tem aumentado com as ações afirmativas, segundo a pesquisa, uma vez que “tanto os ‘Indígenas Não Aldeados’ (de 0,45% na primeira faixa para 0,35% na última faixa, havendo, porém, a proporção de 0,26% na faixa ‘mais de 2011 a 2013’) quanto dos ‘Indígenas Aldeados’ (de 0,33% na primeira faixa para 0,22% na última faixa).” (ANDIFES, 2016, p. 46).

Em termos de política afirmativa global, do quadro geral representado na pesquisa, é possível vislumbrar um fator que precisa ser aprimorado com as ações afirmativas de ingresso no ensino superior: a presença da população indígena.

Levando em consideração as regiões do país, a região Sudeste, onde a UFU se insere, apresenta a seguinte distribuição dos graduandos, analisando-se a categoria cor ou raça:

Na região Sudeste, prevalecem, em termos de representatividade, os graduandos que se declaram Brancos (53,5%), seguidos de Pardos (30,2%), Pretos Não Quilombolas (8,8%), Sem Declaração (4,8%) e Amarelos (2%). Pretos Quilombolas (0,33%), Indígenas Aldeados (0,09%) e Indígenas Não Aldeados (0,26%) compõem o restante do universo. (ANDIFES, 2016, p. 49)

Outro dado importante sistematizado pela pesquisa diz respeito à distribuição dos graduandos segundo o tipo de escola onde cursaram o ensino médio. Em média, alunos ingressantes entre os anos de 2009 e 2015 apresentam a seguinte proporção tendo em vista a escola de origem, particular ou pública: “observa-se que em média 60% dos graduandos cursaram o ensino médio somente em escola pública; 3,86% cursaram a maior parte em escola pública; 4,49% cursaram a maior parte em escola particular e 31,49% cursaram o ensino médio integralmente em escola particular.” (ANDIFES, 2016, p. 127).

Os dados expostos refletem a média, mas segundo a mesma pesquisa, quanto mais se avança nos anos de ingresso, mais aumenta a participação dos alunos que cursaram exclusivamente escola pública durante o ensino médio. Assim, entre os que ingressaram em “mais de 2013 a 2015”, 64,53% dos alunos são egressos da escola pública, tendo nela cursado todo o ensino médio. No caso dos alunos que cursaram todo o ensino médio em escola particular, 27,97% dos alunos que ingressaram entre “mais de 2013 a 2015” são oriundos do ensino particular, tendo nele realizado todo o ensino médio, portanto, números diferentes da média acumulada dos anos de 2009 a 2015 (ANDIFES, 2016, p. 128).

Nota-se uma crescente participação de alunos oriundos da escola pública a partir de 2013, justamente o ano de início da vigência da Lei nº 12.711/2012 que determinou a reserva de vagas para alunos egressos do ensino médio realizado exclusivamente em escola pública (BRASIL, 2012b). Assim, por meio dos dados nacionais, é possível verificar a efetividade da lei no seu escopo de aumentar a participação deste segmento.

Fazendo um cruzamento da variável raça e cor, com o tipo de escola de ensino médio, tem-se que

a proporção dos que cursaram o ensino médio somente em escola pública entre Pardos (68%), Pretos Quilombolas (78,3%), Pretos não Quilombolas (75,6%), Indígenas Aldeados (85,7%) e Indígenas não Aldeados (66,9%) supera a proporção esperada (60,2%) em 7 a 15 pontos percentuais (ANDIFES, 2016, p. 130).

Afunilando o perfil dos discentes das IFES, tem-se que a renda familiar *per capita* média dos alunos, por categoria de cor ou raça e segundo escola de ensino médio de que são egressos, tem-se que os alunos brancos que cursaram o ensino médio apenas em escola pública tinham, em 2014, renda familiar *per capita* média de R\$827,87, enquanto os alunos pardos egresso do ensino médio, tinham a referida renda no valor de R\$ 606,95; pretos não quilombolas R\$ 554,41; pretos quilombolas R\$ 432,95; indígenas não aldeados, R\$ 435,26 e indígena aldeado de R\$ 480,92 (Tabela 3).

Tabela 3 - Renda familiar mensal *per capita* média por categoria de cor ou raça, segundo o tipo de escola que o graduado cursou o ensino médio - 2014

Cor ou raça	Int. conf.(95%) para renda	Tipo de escola em que cursou o ensino médio			
		Somente em escola pública	Maior parte em escola pública	Maior parte em escola particular	Somente em escola particular
Sem declaração	Lim Inferior	721,52	808,29	966,07	1.262,04
	Média	756,59	924,32**	1.059,49	1.316,20**
	Lim. Superior	791,67	1.040,35	1.152,91	1.370,36
Amarela	Lim Inferior	595,39	769,86	738,64	1.112,34
	Média	639,23	1.022,95**	884,49	1.167,24**
	Lim. Superior	683,07	1.276,03	1.030,33	1.222,15
Branca	Lim Inferior	817,67	1.024,47	1.094,55	1.423,45
	Média	827,87	1.065,83**	1.135,06	1.438,85**
	Lim. Superior	838,08	1.107,18	1.175,56	1.454,25
Parda	Lim Inferior	597,73	815,64	861,87	1.165,26
	Média	606,81	874,81**	903,15	1.187,11**
	Lim. Superior	615,89	933,98	944,42	1.208,96
Preta quilombola	Lim Inferior	384,02	393,67	343,28	849,00
	Média	432,95	650,18**	537,60	1.002,73**
	Lim. Superior	481,88	906,69	731,92	1.156,47
Preta não- quilombola	Lim Inferior	542,00	684,88	703,42	1.014,88
	Média	554,41	758,69**	844,26	1.061,79**
	Lim. Superior	566,82	832,50	985,11	1.108,69
Indígena aldeado	Lim Inferior	312	222	-113	371
	Média	480,92	327,13	1.011,30	825,11
	Lim. Superior	649,48	432,13	2.135,16	1.279,39
Indígena não-aldeado	Lim Inferior	389	523	708	948
	Média	435,26	643,32**	951,22	1.119,74
	Lim. Superior	481	764	1.194	1.291
Total	Lim Inferior	684	918	991	1.319
	Média	690	949**	1.019**	1.331**
	Lim. Superior	696	980	1.046	1.343

Fonte: CEPES/IEUFU. IV Pesquisa do Perfil do Graduando das IFES - 2014.

** Teste de diferença de médias, com relação à renda da classe imediatamente anterior pertencente à mesma linha, estatisticamente significativa a 5% de nível de significância.

Fonte: ANDIFES (2016, p. 104).

Além disso, a pesquisa avaliou se os alunos fizeram algum tipo de cursinho antes do ingresso nas IFES. Em média, “independente da faixa de ano de ingresso, 4,64% dos graduandos frequentaram algum cursinho governamental antes do ingresso na IFES; 6,21% frequentaram cursinho governamental; 36,12% frequentaram cursinho particular e 53% não frequentaram cursinho” (ANDIFES, 2016, p. 133).

Uma das grandes modificações da pesquisa realizada pela ANDIFES em parceria com o FONAPRACE e CEPES/UFU, diz respeito à categoria modalidade de ingresso, que permite analisar o papel das cotas no ingresso dos alunos de universidades federais e que toca diretamente a presente pesquisa. No cenário nacional, a pesquisa detectou que o ingresso ainda ocorre majoritariamente pela ampla concorrência, compondo 63,99% dos ingressantes (ANDIFES, 2016, p. 134). Pelas cotas, ingressaram 32,55% dos alunos, assim distribuídos:

Do total dos graduandos, 10,19% ingressaram por meio de Cota Escola Pública, independente de renda; 9,72% por Cota Escola Pública/Pretos/Pardos/Indígenas/Renda bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salários mínimos e 6,24% por Cota Escola Pública/Pretos/Pardos/Indígenas/ independente de renda. Por sua vez, 6,03% ingressaram por meio de Cota Escola Pública/Pretos/Pardos/Indígenas/Renda bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salários mínimos e apenas 0,37% por meio de “Outra cota”. (ANDIFES, 2016, p. 135).

Outro dado relevante que a pesquisa revelou é que, entre os cotistas, 49,59% ingressaram pela cota étnico-racial e 48,93% dos cotistas de escola pública, independentemente de cor ou raça, utilizaram a cota para renda *per capita* familiar igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo e 51,07% ingresso pelas cotas de escola pública independente de renda, sem dividi-los em cor e etnia (ANDIFES, 2016, p. 136).

Dividindo todos os grupos de cotas para escola pública, por renda, cor e etnia, tem-se que, em 2014, 30,19% dos graduandos ingressaram pela modalidade “cotas da escola pública, pretos, pardos e indígenas, com renda bruta *per capita* igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo”; 19,40% ingressaram pela modalidade “cotas da escola pública, pretos, pardos e indígenas, independente de renda”; 31,4% ingressaram pela modalidade “cota escola pública, independente de renda” e 18,74% ingressaram pela modalidade “cotas da escola pública, com renda bruta *per capita* igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo” (ANDIFES, 2016, p. 136).

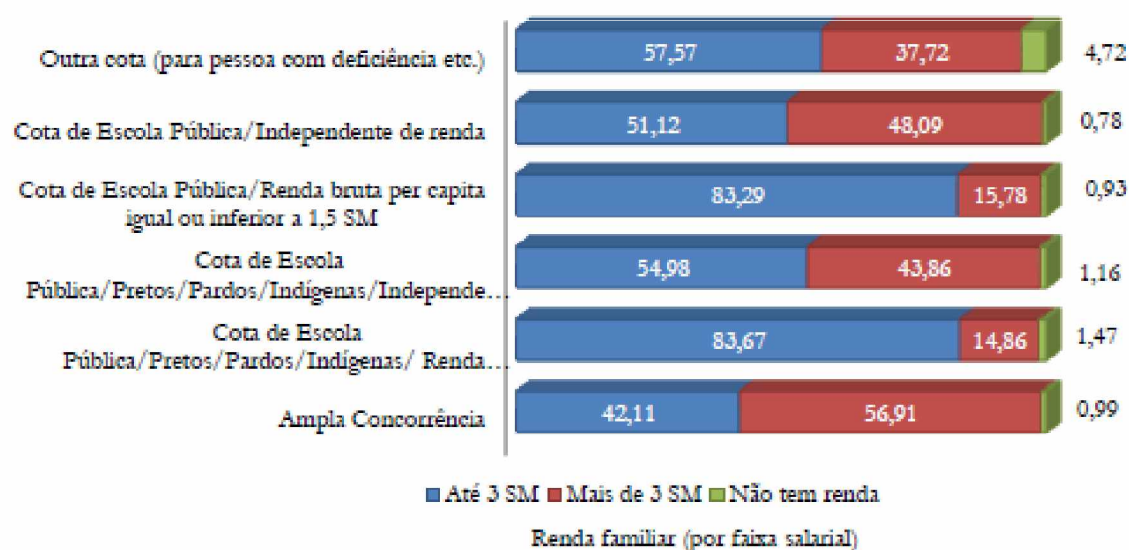
Vale ressaltar que em capítulo precedente se analisou as cotas sociais para alunos que não têm que comprovar renda, e não se autodeclararam negros ou indígenas e chegou-se à conclusão da inconstitucionalidade de tal recorte, por privilegiar segmento que não seria, necessariamente, vulnerável (seja economicamente, seja por raça ou etnia). A partir dos dados da pesquisa da ANDIFES (2016, p. 136) tem-se que de fato tal segmento é o que ocupa a maioria dos lugares das cotas, o que acaba por retirar a oportunidade dos verdadeiramente vulneráveis.

Cruzando-se os dados da renda e da modalidade de ingresso coletados pela pesquisa, tem-se que, entre aqueles que percebem renda familiar é acima de 5 salários-mínimos e até 6 salários-mínimos, 72,82% ingressaram pela ampla concorrência e os que têm tal renda acima de 10 salários-mínimos, 86,43% ingressaram pela ampla concorrência. Segundo a pesquisa:

Os graduandos que entraram pela Ampla Concorrência estão concentrados em duas faixas de renda mensal bruta do seu grupo familiar: “Mais de 1 a 2 SM”, representando, 19,34% do total e “Mais de 10 SM”, que corresponde a 14,31%. A maioria absoluta dos graduandos que ingressaram pela Ampla Concorrência situa-se, por sua vez, nas faixas de renda “Mais de 1 a 5 SM”. Entre os graduandos que Cotas de Escola Pública/Pretos/Pardos/Indígenas/Renda bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salários mínimos, 65,05% situam-se nas faixas de renda do grupo familiar mensal bruta do grupo familiar “Mais de 1/2 SM e até 2 SM” e 79,98% nas faixas de renda “Mais de 1/2 SM e até 3 SM”. Entre os graduandos que ingressaram por Cotas de Escola Pública/Renda bruta per capita igual ou inferior a 1,5 salários mínimos, 62,64% situam-se nas faixas de renda mensal bruta do seu grupo familiar “Mais de 1/2 SM até 2 SM” e 80,32% nas faixas de renda “Mais de 1/2 SM até 3 SM”. Entre os graduandos que ingressaram por Cota de Escola Pública/Pretos/Pardos/Indígenas/Independente de renda mensal bruta do seu grupo familiar, 53,58% situam-se nas faixas de renda “Mais de 1/2 SM até 3 SM”, e 64,36% nas faixas de renda “Mais de 1/2 SM até 4 SM”. Entre os graduandos que ingressam por Cota de Escola Pública/Independente de Renda, a maioria absoluta (53,8%) situa-se nas faixas de renda mensal bruta do grupo familiar “Mais de 1 SM até 4 SM”. [...] (ANDIFES, 2016, p. 142-146).

A pesquisa, ainda, apresentou outra análise dos dados de renda por modalidade de cotas, levando em consideração qual a renda da maioria dos alunos dentro de cada modalidade. O Gráfico 4 traz o estudo que ilustra estes números.

Gráfico 4 - Graduandos segundo a renda familiar mensal bruta e a modalidade de ingresso (em %) – 2014



Fonte: ANDIFES (2016, p. 144).

Pelo Gráfico 4, dividido em renda familiar até 3 salários-mínimos e mais de 3 salários-mínimos, tem-se que entre os cotistas que não precisam comprovar renda e não são negros ou indígenas, 48,09% têm renda familiar acima de 3 salários-mínimos, o que de novo corrobora a tese de que tal grupo não apresenta vulnerabilidade que justifique a atribuição de cotas para o ensino superior, pois, apesar de serem egressos de escola pública, não apresentam fatores de desigualdade que tornem a sua diferenciação compatível com o princípio da igualdade. Vale ressaltar que, ao se atribuir cotas para alunos que dela não necessitam, retira-se vagas para alunos que de fato possuem vulnerabilidade e precisam das cotas para a sua inclusão.

Por sua vez, analisando a modalidade de ingresso e relacionando-a com a etnia e cor ou raça, tem-se que na modalidade ampla concorrência, 50,91% dos alunos são brancos, 34,55% são pardos, 2,76% são de cor amarela; 0,31% são de cor preta-quilombola; 6,72% da cor preta-não quilombola; 1,35% de indígenas e 4,3% não declararam cor ou raça e etnia (ANDIFES, 2016, p. 145). Esses dados mostram que, em um sistema meritocrático, onde o percurso escolar e de vida dos alunos não é contemplado, se não houver medidas que garantam a participação proporcional dos segmentos sociais sistematicamente excluídos, a reprodução da desigualdade que se perpetra no seio da sociedade ocorrerá inevitavelmente. Assim, na ampla concorrência, modalidade em que não existe qualquer recorte social, econômico ou étnico-racial, a presença, em 2014, majoritária é de brancos (50,91%) com renda familiar *per capita* acima de 3 salários-mínimos (56,91%), realidade muito diferente da composição da sociedade brasileira que é composta majoritariamente por negros (53%), sendo

que, segundo a PNAD Contínua, o rendimento mensal domiciliar *per capita* da população residente no Brasil, em 2015 é de R\$1.113,00, ou seja, considerando que o salário-mínimo em 2015 era de R\$788,00, a renda familiar média *per capita* do brasileiro, em 2015, ficou em torno 1,4 salário-mínimo, valor inferior a 1,5 s.m., referência para fazer jus a um dos recorte de cotas sociais, por exemplo (IBGE, 2015a).

Já para as cotas conferidas para alunos egressos da escola pública, que não precisam comprovar renda e que não se autodeclararam pretos, pardos ou indígenas, modalidade objeto de análise no presente estudo, tem-se que os graduandos ingressantes por esta modalidade são 58,97% brancos, maioria dos alunos portanto; 30,11% são pardos; 1,95% amarelos; 0,29% 5,11% são pretos e 3,76% são indígenas. Sendo que, entre tais alunos a maioria absoluta (53,8%) situa-se nas faixas de renda mensal bruta do grupo familiar “Mais de 1 SM até 4 SM” (ANDIFES, 2016, p. 142-146).

Especificando mais, 48,09% percebem mais de 3 salários-mínimos e 51,12% menos de 3 salários-mínimos, conforme Gráfico 4 que reproduz a tabela da ANDIFES sobre a renda dos alunos, levando em consideração quem ganha acima de 3 s.m. e abaixo de 3 s.m. (ANDIFES, 2016, p. 144). Assim, esta modalidade contempla maioria de pessoas brancas, e portanto, não sofrem exclusão de raça ou etnia, e 48% delas são, comprovadamente pertencentes a grupos que não apresentam vulnerabilidade econômica, já que cada membro da família ganha acima de 3 salários-mínimos.

Os dados da pesquisa antriormente apresentada corroboram com a análise abstrata da Lei nº 12.711/2012, pois demonstram que a cota social sem recorte econômico e étnico-racial, além de ser abstratamente inconstitucional, o é concretamente, pois permite a entrada de pessoas que não se enquadram no perfil de exclusão e desigualdade necessário para validar o uso de uma ação afirmativa (BRASIL, 2012b).

Tem-se, ainda, que a alocação de vagas para recortes que não apresentam fatores desigualadores, como renda ou raça e etnia, compromete o ingresso de alunos que de fato estão excluídos do ensino superior, uma vez que suprime vagas que poderiam se direcionadas para esses grupos.

De toda forma, ainda que possuindo as distorções ressaltadas, os dados nacionais demonstram que o Brasil avançou na promoção de acesso ao ensino superior federal de segmentos tradicionalmente excluídos, uma vez que entre os anos de 2010 e 2014 aumentou-se a participação de alunos da escola pública entre os ingressantes nas universidades, bem como de negros, mesmo que a proporção ainda não seja adequada. Contudo, o mesmo não se pode dizer dos indígenas, cuja participação foi reduzida no mencionado período, o que

demonstra a grandeza dos obstáculos que o povo indígena tem que superar para garantir um mínimo de fruição de direitos.

Feita a análise do contexto nacional, é possível compreender o contexto local, qual seja, da UFU e, especificamente, a do Curso de Direito da referida IFES, o que será realizado a seguir.

5.2 A Universidade Federal de Uberlândia

O presente capítulo tem por objetivo contextualizar os dados coletados na Universidade Federal de Uberlândia sobre o sistema de cotas implementado a partir da vigência da Lei nº 12.711/2012. A importância desse estudo de caso está em observar se, concretamente, a coexistência de cotas étnico-raciais e cotas sociais é adequada, em especial no que tange ao aluno cotista branco, com renda familiar *per capita* superior a 1,5 salários mínimo.

Trata-se de análise do contexto da prática e dos resultados da política afirmativa, segundo o ciclo de políticas de Ball (1994 apud MAINARDES, 2006), tendo por base o microcontexto de implementação da política pública em estudo, por meio da realização de um estudo de caso.

A escolha da Universidade Federal de Uberlândia como *locus* da pesquisa se funda em sua longa trajetória na oferta de cursos superiores, na sua localização estratégica, que atrai para si um número grande de pessoas, além do tamanho da instituição, seja em número de cursos, seja em número de alunos, seja em número de *campis*, como se verá em seguida.

Para compreender a importância da Universidade Federal de Uberlândia e sua pertinência enquanto objeto do estudo de caso que se propõe a pesquisa, far-se-á um apanhado histórico de seu surgimento, bem como a descrição de sua estrutura básica.

Nesse sentido, segundo informa Prieto (2009), a história da Universidade Federal de Uberlândia começa a ser construída em 1959, quando os primeiros cursos e faculdades isoladas, ainda privadas, foram instituídas no município, tais como a Faculdade de Direito

Antes de sua federalização, a reunião dos cursos isolados deu origem à Universidade de Uberlândia, em 1969 (Decreto-Lei nº 762), tornando-se uma universidade federal em 24 de maio de 1978, quando o então Presidente Ernesto Geisel, editou a Lei nº 6.532 e transformou a Universidade de Uberlândia (UnU) em Universidade Federal de Uberlândia (PIETRO, 2009).

Segundo dados informados pela Universidade Federal de Uberlândia, em 2013, a referida instituição contava com 30 Unidades Acadêmicas, “que oferecem 58 diferentes cursos de graduação, 37 programas de mestrado, 19 programas de doutorado em seis *campi*”: Santa Mônica, Umuarama e Educação Física sediados em Uberlândia, além dos *Campus* do Pontal, Monte Carmelo e Patos de Minas, sediados nos respectivos municípios (UFU, 2014).

No mesmo ano de 2013, a Universidade Federal de Uberlândia contava com 18.969 alunos matriculados em seus cursos de graduação presencial, 949 discentes em cursos de graduação no sistema de EaD, além de 3.196 servidores técnico-administrativo efetivos e 1.669 docentes efetivos, dentre esses últimos, 1284 são doutores, 332 são mestres, 44 são especialistas e 9 são graduados. Do total de professores, quase a metade trabalha em regime de dedicação exclusiva, no montante de 1515 docentes (UFU, 2014).

Em seus programas de Pós-Graduação presenciais, a UFU possuía, no ano de 2013, 37 programas de mestrado, 1315 mestrandos matriculados, além de 19 programas de doutorado, com o total de 844 doutorandos. No âmbito da pesquisa, foram 927 artigos publicados nesse ano em periódicos científicos especializados e de âmbito nacional, com corpo editorial, sendo que, em periódicos estrangeiros com corpo editorial, foram 812 artigos. Além disso, no mesmo ano foram publicados 62 artigos de divulgação científica, tecnológica e artística em periódicos com corpo editorial, 1436 trabalhos completos publicados em anais de evento científico nacional e 744 em anais de eventos internacionais. No tocante aos livros com selo de editora com corpo editorial, foram 100 publicações no ano de 2013 e 335 capítulos de livros com selo de editora com corpo editorial (UFU, 2014).

Portanto, a UFU demonstra o seu potencial em produzir conhecimento e oferecer vagas de ensino superior e pós-graduação para uma microrregião importante do país, tendo em vista que sua área de atuação abrange vários municípios.

Soma-se a isso o fato de que o ingresso em seus cursos de graduação ocorre semestralmente da seguinte forma:

o primeiro semestre letivo, o ingresso é por meio do Sistema de Seleção Unificada – SISU do Ministério da Educação, usando os resultados do Enem; [...]. Há, também, o Processo Seletivo para matrícula no segundo semestre letivo, realizado nos moldes de um vestibular tradicional (UFU, 2014, p. 149).

Portanto, além do público regional, ao usar o SISU como ferramenta de seleção, a UFU abrange todo o território nacional, recebendo alunos de todos os cantos do país.

Surge, com isso, uma preocupação com a assistência estudantil, para garantir a permanência com qualidade destes alunos na Universidade, tendo em vista que o ingresso é apenas o primeiro passo para que se concretize o ensino superior. Neste sentido, no ano de 2013 foram concedidas, 1251 bolsas moradias, 1687 bolsas de transporte urbano, 192 de transporte interurbano, 3364 bolsas-alimentação, entre outras (UFU, 2014).

Trata-se, portanto, de grande referencial no tocante à oferta de ensino superior, pós-graduação, pesquisa e extensão, em especial tratando-se do interior brasileiro. Logo, em face de seu relevante papel, a UFU torna-se local por excelência para se empreender uma pesquisa com escopo de compreender o funcionamento de uma política educacional nacional.

Outro fator que corrobora para a pertinência da Universidade Federal de Uberlândia enquanto *locus* da pesquisa, diz respeito aos embates travados quando da implementação de seu sistema próprio de cotas, criado muito antes da edição da Lei nº 12.711/2012, cujas discussões se iniciaram em 2003, com a constituição de uma “Comissão para estudos de políticas a serem adotadas, no sentido de aumentar os níveis de inclusão social e democratização do acesso ao ensino superior no UFU”, nos termos da Portaria R nº 836, de 29 de agosto de 2003, e cujos resultados apenas se concretizaram em 2008, portanto, cinco anos depois, com a Resolução nº 20/2008 do Conselho Universitário (CONSUN), criando o Programa de Ação Afirmativa de Ingresso no Ensino Superior da UFU, denominado PAAES, e que veio a ser substituído pelo sistema de reserva de vagas instituído nacionalmente pela Lei nº 12.711/2012 (BRASIL, 2012b).

Como se observa dos quatro volumes do Processo de nº 94/2003, que tramitou perante o CONSUN da UFU, e que reuniu todos os pareceres, discussões, votações, opiniões, etc., em mais de 800 páginas sobre o estudo de políticas inclusivas e de democratização do acesso à UFU, o tema das cotas sociais e raciais é de difícil consenso e extremamente polêmico dentro da Universidade Federal de Uberlândia.

Já o Processo de nº 152/2012, que tratou da implantação das cotas sociais e raciais criadas pela Lei nº 12.711/2012, ao contrário do que estabeleceu o PAAES já mencionado, teve trâmite célere e foi econômico em debates e em páginas, iniciando-se em 06 de novembro de 2012, com a solicitação da Pró-Reitoria de Graduação e encerrado com a aprovação do parecer do relator em 20 de novembro de 2012, durante reunião do CONSUN.

A diferença de tempo e de discussão na implementação dos dois sistemas de reservas de vagas pode ser atribuída, em uma primeira análise, a dois fatores: em primeiro lugar, a UFU já tinha um programa próprio de reserva de vagas quando da edição da Lei nº 12.711/2012, portanto, a Instituição contava com uma experiência prévia em cotas para

ingresso, resultante, conforme já destacado, de intenso e longo debate, o que contribui para um amadurecimento prévio da política; em segundo lugar, a Lei nº 12.711/2012 determinou a adoção das cotas sociais (BRASIL, 2012b), (já existentes na UFU) e das cotas étnicas e raciais (rejeitadas na versão do PAAES), não deixando espaço de discricionariedade para as universidades em adotar ou não as duas modalidades de cotas. Logo, o único ponto que poderia ser discutido, seria no tocante ao percentual destinado inicialmente às cotas, já que o artigo 8º da referida lei determina que as instituições de ensino federal “deverão implementar, no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) da reserva de vagas prevista nesta Lei, a cada ano, e terão o prazo máximo de 4 (quatro) anos, a partir da data de sua publicação, para o cumprimento integral do disposto nesta Lei.” (BRASIL, 2012b, art. 8º).

Portanto, para compreender o quadro de adoção de políticas afirmativas na UFU instituídas pela Lei nº 12.711/2012 é preciso reconstituir o cenário histórico da adoção do programa de ações afirmativas criado pela própria UFU – PAAES – e que antecedeu às cotas legais, já que os embates ideológicos ocorreram nesse momento, conforme se verá a seguir.

5.3 Histórico do desenvolvimento do sistema de cotas na UFU: do PAAES à Lei nº 12.711/2012

O presente tópico assume especial relevância na tese, uma vez que revela o cenário em que se desenrolou a criação de políticas afirmativas na Universidade Federal de Uberlândia, cenário este que evidenciou certo grau de conservadorismo em relação a tais políticas, isto em razão da resistência de vários membros do CONSUN e de algumas unidades acadêmicas em contemplar como beneficiários os pretos, pardos e indígenas, quando da discussão que resultou no PAAES, como se verá adiante.

Como já foi explanado, a UFU iniciou os debates sobre a adoção de um sistema de democratização do acesso ao ensino superior no ano de 2003, quando se constituiu uma comissão para efetuar estudos sobre o assunto e, ao final, realizar uma proposta de programa para promover a inclusão social.

Analisando o Processo de nº 94/2003 do CONSUN – que se refere ao estudo sobre a implantação de políticas afirmativas de inclusão social e democratização do acesso ao ensino superior na UFU – tem-se que a proposta de se discutir reservas de vagas na UFU teve início em razão de um pleito de alguns professores negros da UFU, que encaminharam um comunicado intitulado “Comunicado dos professores negros da UFU, membros do Conselho

Universitário”, cuja leitura realizou-se na 4ª Reunião do CONSUN da UFU, em 27 de junho de 2003.

Em tal comunicado, os professores que o elaboraram, reconstruíram a trajetória da UERJ e da UFMG, que já haviam adotado o sistema de cotas raciais, e demandaram que a UFU discutisse a questão internamente. Além disso, os referidos docentes expuseram o seu descontentamento com alguns acontecimentos, que segundo eles, não expressavam a opinião de todos os professores da instituição, conforme se depreende da Ata da 4ª Reunião de 2003 do CONSUN da UFU, nos seguintes termos:

Entendemos que o momento é oportuno para que a questão seja discutida no âmbito da Universidade Federal de Uberlândia. Os posicionamentos individuais, as atitudes desinformadas sobre o tema são esperados em uma sociedade veladamente racista, mas eles não contribuem para a solução da questão do ponto de vista dos negros. Explicitar posicionamentos em documentos oficiais da UFU, segundos os quais as cotas raciais não resolvem o problema da inclusão dos negros no ensino superior, expressa uma posição pessoal, que respeitamos em nome do pluralismo, mas não representam o pensamento de todas as pessoas que integram essa instituição. Gostaríamos de expressar democraticamente a nossa divergência e registrar que em questões polêmicas como essa exista sempre a sensibilidade de se ouvir ou convidar representantes da comunidade negra da UFU para se posicionar. Não foi o que aconteceu em debate público recente sobre as cotas raciais, organizado em convênio com a Prefeitura Municipal de Uberlândia. Nesse evento não havia nenhum representante, docente, discente, técnico-administrativo, ou mesmo um líder comunitário negro da UFU compondo a mesa (UFU, 2003).

Diante dos fatos expostos, na 5ª Reunião do CONSUN, realizada em 25 de julho de 2003, o Presidente do Conselho propôs a inclusão de matéria na pauta, que se referia à criação de uma Comissão para estudos de políticas a serem adotadas para aumentar os níveis de inclusão social e de democratização do acesso ao ensino superior da UFU, o que foi aprovado com unanimidade.

Assim, com a Portaria R nº 836 de agosto de 2003, instituiu-se a primeira comissão para realizar o estudo sobre as cotas. Em 20 de abril de 2004 essa primeira comissão encerrou os seus trabalhos, com um relatório encaminhado ao então Reitor, concluindo com a seguinte proposta: adotar a reserva de 25% de vagas dos cursos de graduação para os alunos que tivessem cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas e 25% das vagas dos cursos de graduação da UFU para os candidatos que se autodeclarassem afrodescendentes, independente de limites de renda.

No tópico 5 do mesmo relatório, a comissão de estudos propôs que fosse promovido, sob a coordenação do CONSUN, um amplo debate sobre os assuntos, envolvendo todos os interlocutores interessados, por meio de eventos a partir de 2004.

Sendo assim, o CONSUN, em sua 6ª reunião de 2004, realizada em 25 de junho do mesmo ano, apreciou o relatório e decidiu pautar a proposta de amplo debate do tema junto aos interessados para a próxima reunião do mesmo Conselho.

Após tal decisão, o CONSUN deliberou, em reunião do dia 24 de setembro de 2004, constituir outra comissão, com composição um pouco diferente da primeira, com fins de organizar e promover os debates sugeridos e aprovados pelo próprio Conselho, conforme se depreende da Portaria R nº 1.126 de 06 de outubro de 2004. Em 30 de março de 2005, a referida comissão apresentou uma proposta de trabalho para a promoção das atividades relativas à definição de política afirmativas na UFU, que sugeria o levantamento e sistematização de dados institucionais no âmbito da UFU para caracterizar os níveis de inclusão e exclusão social na Universidade; a realização de um debate aberto do CONSUN com outras instituições que já tenham implementados sistemas de cotas; uma mesa redonda para debates compostas por pelo menos, um representante do MEC, um pesquisador na área de políticas afirmativas, e um representante da UFU com pesquisa também na mesma área; uma reunião do CONSUN para análise dos dados institucionais coletados, entre outros.

Posteriormente a tal relatório, a única movimentação do processo foi a juntada de um relatório de dados da Divisão de Assistência Estudantil (DIASE), apresentado números dos anos 2000-2004, no tocante aos projetos de inclusão. Enquanto isso, um conjunto 16 entidades representativas do movimento negro em Uberlândia, por iniciativa própria, encaminhou ao então Reitor, em 18 de novembro de 2005, reivindicações de tais movimentos no tocante às políticas afirmativas em discussão perante o CONSUN, nos seguintes termos:

Já são por demais conhecidos os dados que expõem a desigualdade quanto à presença de apenas 2,2% de negros e de 13,5% pardos nos bancos universitários brasileiros. Na UFU, essa dura realidade atinge as mesmas proporções. Este é apenas um dos muitos indicadores da exclusão social que afeta a população negra brasileira. Na Conferência Mundial da ONU (Durban, 2001), o Brasil assumiu compromissos com a promoção de políticas de igualdade racial, por meio das chamadas ações e políticas afirmativas. As cotas para negros são instrumentos para a promoção da igualdade. Tanto assim, que 10 instituições públicas superiores introduziram as cotas para negros e índios no Brasil. Também o governo federal introduziu as cotas para alunos oriundos de escolas públicas, negros e índios, no sistema de bolsas nas faculdades pagas (PROUNI). Em Uberlândia, embora a Administração Superior da UFU tenha começado a discussão, o processo encontra-se paralisado e indefinido. O Movimento Negro local

colocou a reivindicação das cotas na UFU como uma prioridade da Marcha Zumbi + 10. Por isso, vimos solicitar de V. Magnificência a instalação imediata de um processo de definições sobre a proposta de cotas, pelas instâncias superiores da UFU, com ampla participação da sociedade e de representantes do Movimento Negro. Apelamos para a instalação oficial de uma comissão de trabalho ainda no mês de Novembro, em reverência aos ideais de justiça defendidos por Zumbi dos Palmares e pelo Almirante Negro, João Cândido. (UFU, 2003b, p. 92).

Em 17 de fevereiro de 2006, um discente da UFU protocolou o que denominou de Recurso Administrativo dirigido aos Conselhos Superiores da UFU, onde requeria a implantação do sistema de cotas sociais e raciais na UFU, além de cotas para deficientes e para indígenas; o imediato deferimento da realização de evento, com um debate aberto sobre a implementação do sistema de cotas na UFU. Ao Recurso Administrativo deu-se vista à Procuradoria da UFU, que se manifestou que a universidade deveria aguardar a definição de votação de projetos de leis sobre o assunto em trâmite no Congresso Nacional, bem como o resultado do pedido de declaração de inconstitucionalidade das cotas que tramitava no STF.

Tais pedidos oriundos da sociedade civil demonstram a força e a importância do tema no seio social e a necessidade de amplo debate *extramuros* do assunto, que impacta não apenas a Universidade, mas a coletividade. Mesmo assim, destaca-se novamente, que a inclusão de atores de fora da UFU nas discussões ocorreu não por iniciativa da instituição, mas por ação dos próprios interessados, que em articulação própria, exigiram o direito de participar do debate. De toda forma, em razão das solicitações anteriormente colacionadas, em 19 de abril de 2006, por meio da Portaria R nº 379, constituiu-se nova comissão, a terceira, composta por representantes docentes, discentes, técnicos-administrativos e do Movimento Negro de Uberlândia, para “promover as atividades indicadas pela Comissão constituída pela Portaria R nº 1126 de 06 de outubro de 2004 (a segunda comissão), relativas à definição de políticas da UFU, no sentido de aumentar os níveis de inclusão social e de democratização do acesso ao ensino superior.”

No dia 18 de agosto de 2006, a referida Comissão organizou um debate na UFU, contando com a participação de convidados externos da UnB e da UFPel, com o tema “Cotas na UFU, inclusão ou preconceito?”, contando ainda com um segundo debate realizado em 21 de setembro do mesmo ano.

Em outubro de 2006, a terceira Comissão apresentou um relatório de trabalho, seguido de uma proposta de resolução. No entanto, os trabalhos da comissão não foram realizados de forma tão pacífica assim. Conforme se percebe de alguns documentos juntados ao processo, algumas críticas e resistências surgiram ao longo dos estudos. Para ilustrar tais percalços,

destaca-se que em julho de 2006, um dos membros da comissão apresentou seu desligamento por entender que a UFU teria se omitido diante da importância do tema, deixando se arrastar a discussão das cotas, em especial as raciais, por muito tempo. Em suas palavras:

Ou seja, desde a primeira reunião venho insistindo que a UFU vem fazendo de omissa principalmente porque não deseja encerrar a questão racial, isso já contabiliza três longos anos. A nossa comissão, a terceira, a nossa deliberou de forma bastante difícil, com uma espécie de voto de desempate, sobre o calendário proposto que a princípio tinha como pano de fundo uma grande mobilização da massa, que de certa forma está ávida para participar de debates que venham a convencer os conselheiros do Conselho Universitário em favor das cotas raciais, principalmente [...]. (UFU, 2003b, p. 265).

Apesar de todos os embates, um projeto de resolução (o segundo desde o início dos estudos sobre as cotas), foi elaborado pela terceira Comissão, tratando dos seguintes pontos: assim como a proposta da primeira comissão, deveria ser implantado um programa de inclusão que contemplasse as cotas sociais e raciais, abrangendo, ainda as cotas étnicas, que se combinariam com as raciais; o programa denominado como de inclusão social e étnico-racial apresentaria, além de formas de ampliar o acesso, “políticas de permanência e afirmativas de diferentes naturezas” (UFU, 2003b, p. 503), tais como a “criação de cursos noturnos; políticas de acessibilidade para portadores de deficiência física; políticas de permanência para os alunos de baixa renda”; apoio a cursinhos pré-vestibulares alternativos em parceria com o Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros (NEAB); entre outros.

Assim, a proposta seria de que a UFU reservaria 50% de suas vagas para alunos oriundos do ensino médio integralmente cursado em escola pública, ou em escolas particulares com bolsa integral, e dentre tais vagas seria determinado uma proporção mínima para os autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em igual proporção aos existentes em Minas Gerais, ou seja, sugestão similar à da determinada pela Lei nº 12.711/2012, hoje em vigor.

A Comissão relata que não existiam até 2006 dados sobre os alunos concluintes do ensino médio em Uberlândia, tendo em vista o quesito raça/cor, uma vez que a Superintendência Regional de Ensino de Uberlândia possui apenas dados dos alunos matriculados no 3º ano do ensino médio, o que não contempla a evasão e a repetência para se ter uma noção de quantos terminaram o referido grau de ensino. A COPEV, órgão responsável à época pelo processo seletivo, igualmente não possuía dados completos, pois apenas pode informar sobre os alunos aprovados e não sobre os efetivamente matriculados, levando em consideração a cor e etnia e origem da escola do ensino médio.

Diante da proposta de resolução emitida pela terceira Comissão constituída para realizar estudos para a inclusão social e a democratização do acesso na UFU, o então Reitor nomeou um dos conselheiros, em 1º de dezembro de 2006, para emitir um parecer sobre a proposta, devendo relatá-la na reunião de 15 de dezembro de 2006.

O relator, por sua vez, solicitou dilação de prazo para apresentar seu parecer e proposta de resolução, para que as unidades acadêmicas fossem ouvidas sobre o assunto. Para tanto, o relator enviou em 11 de abril de 2007 o seu parecer e a sua proposta de resolução para que fosse votada na reunião de 27 de abril de 2007.

Em seu parecer e proposta, o relator, informou que apenas algumas faculdades se manifestaram. O relator entendeu que, para que as cotas sejam efetivas e não somente um paliativo, tendo em vista que o problema da qualidade da escola pública atinge o ensino fundamental também, as cotas deveriam beneficiar os alunos egressos do ensino fundamental e médio integralmente cursados na escola pública, restando assim a distribuição: 50% das vagas destinadas para estudantes que tenham cursado integralmente a Educação Básica (ensino fundamental e médio) em escola pública, sendo que destas vagas, 60%, no mínimo, deveriam ser divididas em 35% para afrodescendentes autodeclarados, 10% para indígenas, 15% para portadores de deficiências.

Na 2ª Reunião do CONSUN, realizada em 4 de maio de 2007, consta de sua ata a manifestação de vários conselheiros, representando suas unidades acadêmicas, opondo-se à criação de cotas, em especial às raciais.

Contudo, na 4ª Reunião realizada em 29 de junho de 2007 do CONSUN, foi requerida vista por um conselheiro, do processo nº 94/2003, que foi deferida pelos componentes do conselho. O referido conselheiro, agora na qualidade de relator de vista do processo nº 94/2003, realizou duas reuniões com os componentes do CONSUN para debater a questão, uma realizada em 06 de julho de 2006 e outra em 20 de julho do mesmo ano.

Em seu parecer encaminhado para a reunião de 27 de julho de 2006, o relator de vista entendeu que a inclusão social deveria ser feita sem reserva de vagas, mas com a utilização de “fator de acréscimo nos escores finais de candidatos egressos da rede pública” (UFU, 2003b, p. 685), podendo os candidatos egressos da escola pública, que se auto-declararem negros, pardos ou índios [...] requerer um aumento percentual de 25% no Fator de Acréscimo” (UFU, 2003b, p. 687).

Na ata da 6ª Reunião de Conselho Universitário da UFU realizada em 28 de setembro de 2007, o presidente do plenário, o Reitor informou ao plenário do Conselho que do Tribunal Regional Federal havia decidido que as universidades públicas de Minas Gerais deveriam

reservar 50% das vagas para ingresso no ensino superior para os candidatos oriundos das escolas públicas, sendo que tal decisão ainda era passível de recurso, e que as referidas universidades recorreriam da decisão, alegando ofensa à autonomia das instituições. Após, os dois relatores apresentaram explicações sobre suas propostas.

Segundo informa a ata da 7ª Reunião do CONSUN, realizada em 26 de outubro de 2007, após um resumo das propostas feitas pelo relator e relator vista, dois outros conselheiros “apresentaram uma proposta de política para aumentar os níveis de inclusão no Ensino Superior na UFU, na qual esta Universidade passaria a reservar um percentual das vagas de graduação para ingresso dos estudantes provenientes da Escola Pública”, conforme consta da ata.

Conforme a ata da 8ª Reunião/2007 do CONSUN da UFU, realizada no dia 30 de novembro de 2007, foi colocada em votação as duas propostas apresentadas pelos relatores, sendo que a proposta do primeiro relator contemplava a instituição de cotas sociais e étnico-raciais e a do segundo relator a bonificação para os mesmos grupos beneficiários. Em votação, restou aprovada a proposta de reserva de vagas e rejeitada a de bonificação. Neste momento, dois outros conselheiros que não relatavam o processo ofereceram uma proposta de concessão de vagas, mas por meio de um processo seletivo que se destinaria exclusivamente aos estudantes das escolas públicas, excluindo as cotas étnico-raciais. Colocada em votação as cotas sociais e étnico – raciais constantes do relatório *versus* a proposta de cotas exclusivamente para alunos da escola pública dos outros conselheiros, restou vencedora a última, sendo aprovada por 27 votos favoráveis, as cotas sociais sem recortes étnico-raciais, apenas para os alunos oriundos da escola pública.

Ficou aprovado, ainda, que os conselheiros que tiveram sua proposta vitoriosa deveriam elaborar a resolução contemplando o número de vagas que seriam destinados pelas cotas. Em sua proposta, os professores extinguiram o Programa Alternativo de Ingresso ao Ensino Superior (PAIES) criando o PAAES, que reservaria 25% das vagas para os alunos que “comprovadamente, cursaram os últimos quatro anos do ensino fundamental e que estejam cursando o ensino médio na escola pública” - o que foi aprovado de forma unânime pelo CONSUN – conforme se denota do artigo 4º da Resolução nº 20/2008 do CONSUN, que tratou do assunto.

Vale destacar que a decisão do CONSUN de estabelecer as cotas sociais recebeu oposição de alguns setores sociais, em especial das escolas particulares de ensino médio, que por meio de dois vereadores, enviaram um pedido de reconsideração ao CONSUN da decisão das cotas sociais, sob o argumento que tais cotas resultariam em uma “profunda injustiça

perpetrada” em relação aos alunos de ensino médio e que estudam em escolas particulares (UFU, 2003b, p. 833-A). Sendo que, em 27 de junho de 2008, foi encaminhado ao mesmo conselho uma carta da Associação Comercial e Industrial de Uberlândia (ACIUB), solicitando a suspensão da decisão sobre as cotas sociais.

Assim, diante de todo o relato feito, percebe-se que durante 5 anos que perdurou os estudos e debates sobre a criação de cotas na UFU, todas as 3 comissões e os dois relatores, fizeram propostas no sentido de considerar como grupo beneficiário, tanto os alunos oriundos da escola pública, quanto os alunos que se autodeclarassem pretos, pardos e indígenas. Contudo, na reunião de votação final dos relatórios, uma terceira proposta, ainda não discutida na instituição, apareceu e restou vencedora, instituindo apenas as cotas sociais.

As cotas raciais e étnicas apenas foram implantadas na UFU 5 anos depois da instituição do PAAES, portanto, 10 anos depois do início dos debates, mas não por força de uma decisão oriunda da própria instituição, mas por determinação legal da qual não pode se esquivar, com a edição a Lei nº 12.711/2012 que obrigou todas as universidades federais a adotarem ambas as cotas, sociais e étnico-raciais, a partir da sua entrada em vigor, valendo pelo prazo de 10 anos, quando serão avaliados os resultados e a necessidade ou não de manutenção das cotas (BRASIL, 2012b).

Como se depreende do processo nº 152/2012 do CONSUN, foi nomeado relator para analisar a “aplicação da Lei nº 12.711/2012, que trata das cotas nas universidades federais e instituições federais de ensino técnico de nível médio (BRASIL, 2012b).

Segundo o relatório da Pró-Reitoria de Graduação, o Censo Escolar de 2012 aponta que em Minas Gerais 78,15% dos alunos estavam matriculados em escolas públicas, sendo 75,31% em escolas estaduais, e 20,48% matriculados em escolas particulares. Já o Censo Demográfico de 2010 teria divulgado, segundo o relator, que no Estado de Minas Gerais o rendimento mensal domiciliar *per capita* seria assim distribuído: 8,8% ganhavam até 1/4 salários mínimos *per capita*, considerados pelo IPEA como sendo extremamente pobres; entre 1/4 e 1/2 salário mínimo, seriam 20,14%, considerados pelo IPEA pobres; 33,71% teriam como renda *per capita* entre 1/2 e 1 salário mínimo, que seriam considerados vulneráveis; de 1 a 2 salários mínimos *per capita* seriam 22,86% da população e com mais de 2 salários mínimos *per capita* representariam 14,43% da população. Assim, ganhando menos de 2 salários mínimos seriam 62,7% da população mineira.

No tocante à composição racial e étnica da população mineira, destacou que 45,39% da população seriam de brancos, 9,22% preta, 44,28% parda e 0,16% indígena, segundo o Censo Demográfico de 2010 do IBGE (UFU, 2012a).

Tomando por base tais referenciais, o relator nomeado pelo CONSUN propôs que, tendo em vista que os pretos, pardos e indígenas formam 53,96% da população mineira, segundo o IBGE, entendeu que considerando um total de 100 vagas disponibilizadas, 50 delas seriam destinadas aos estudantes de escola pública (50%) e, dentro desses 50%, “das 25 vagas para estudantes de renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo *per capita*, 14 vagas (53,96% de 25) serão ocupadas por candidatos que se autodeclararem PPI e as restantes 12 vagas (46,04% de 25) serão ocupadas por outros estudantes, oriundos de escolas públicas e como esses mesmos valores de renda.” (UFU, 2012a, p. 52). As outras 25 vagas destinadas às cotas para estudantes com renda igual ou superior a 1,5 salário-mínimo *per capita*, oriundos a escola pública, teriam a sua distribuição feita da mesma forma, ou seja, 14 vagas para pretos, pardos e indígenas e 12 vagas para os demais estudantes oriundos da escola pública. Para a ampla concorrência, seriam destinadas os outros 50% de vagas, ou seja 50 do total de 100.

Na sua conclusão final, o relator expõe que:

Pelo exposto, s.m.j. deste Conselho de Graduação, somos pela aplicação, em cada processo seletivo para ingresso nos Cursos de Graduação da Universidade Federal de Uberlândia, por curso e turno, da reserva de 50% de suas vagas iniciais para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas e demais condições estabelecidas no Decreto nº 7.824 e pela Portaria Normativa do Ministério da Educação nº 18/2012 que dispõem sobre a implementação das reservas e vagas em instituições federais de ensino de que trata a Lei nº 12.711. Somos pela aplicação, em cada processo seletivo para ingresso nos Cursos Técnicos da Escola Técnica de Saúde (ESTES) da Universidade Federal de Uberlândia, da reserva de 50% de suas vagas iniciais para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino fundamental em escolas públicas e demais condições estabelecidas pelo Decreto 7.824 e Portaria Normativa do Ministério da Educação nº 18/201 que dispõem sobre a implementação das reservas de vagas em instituições de ensino técnico de nível médio de que trata a Lei nº 12.711. Somos pela extinção do Programa de Ação Afirmativa de Ingresso no Ensino Superior (PAAES) da Universidade Federal de Uberlândia, em função da aplicação da Lei nº 12.711, garantida a participação, sem nenhum prejuízo, de todos os candidatos inscritos nos subprogramas 2010-2013 e 2011-2014 (UFU, 2012a).

O CONSUN, em sua 15ª Reunião, realizada no dia 20 de novembro de 2012, aprovou por 53 votos favoráveis e 10 votos contrários, o parecer do relator. Sendo assim, a partir desta data, a UFU ampliou o seu sistema de cota, destinando um número maior de vagas para a reserva, abrangendo além dos alunos do ensino médio público, os segmentos mais discriminados da sociedade, quais sejam, negros indígenas, seguindo, finalmente, as determinações da 3ª Conferência Internacional contra o Racismo, a Discriminação, a

Xenofobia e a Intolerância Correlata, realizada em Durban, em 2001, e cujo compromisso de realizações de várias metas, entre elas a implementação de ações afirmativas, o Brasil fez-se signatário.

Observa-se do percurso desenvolvido para que se fizesse presente na UFU um sistema de reserva de vagas que permitisse uma ampliação no acesso ao ensino superior, uma forte resistência das unidades acadêmicas e de parcela da administração existente à época dos debates mais intensos, em especial das cotas raciais e étnicas, que por fim acabaram, após 5 anos de análise, sendo relegadas ao esquecimento, voltando ao cenário da UFU somente 10 anos depois do início da discussão sobre elas na universidade e, mesmo assim, por imposição legal..

Portanto, UFU traçou um longo caminho até chegar à institucionalização das cotas raciais e étnicas ao lado das cotas sociais, caminho este pautado por resistências, que culminaram com a rejeição das cotas raciais e étnicas antes da obrigatoriedade legal.

O atual cenário conta com a ausência de uma política institucional dirigida aos cotistas, em especial no tocante às cotas étnico-raciais, no sentido de criar condições efetivas de permanência e de pleno desenvolvimento acadêmico, bem como na inexistência de dados específicos sobre a vivência de tais alunos dentro da Universidade. O que existem são iniciativas isoladas de apoio a tais estudantes, implantadas por alguns setores da Universidade, tais como o NEAB, entre outros, não existindo uma política institucional construída e desenhada para garantir que a ampliação do acesso não redunde em evasão.

Seria contrário à razão da própria norma que criou as cotas acreditar que dentro do seio da universidade não existe o preconceito e as dificuldades que justificaram a ampliação do acesso por meio das cotas e que geram exclusão. Assim como na sociedade existem obstáculos invisíveis que impedem que os beneficiários pretos, pardos e indígenas ingressem na universidade pública, tais obstáculos também existam dentro da universidade, principalmente se ela for considerada um local de reprodução das relações sociais. Dito isso, não é razoável acreditar que o simples ingresso na universidade possa resolver os efeitos da discriminação perpetrada anteriormente, e que tais efeitos não perseguirão as suas vítimas dentro dos muros universitários.

Portanto, uma política institucional voltada para garantir a verdadeira inserção de tais pessoas é medida imperativa para propiciar a inclusão almejada pelas ações afirmativas. Estas políticas institucionais permitem que tais pessoas deixem de ser invisíveis, ganhem identidade e reconhecimento e, com isso, uma atmosfera favorável para o seu pleno desenvolvimento educacional.

Desta forma, quando a Lei nº 12.711/2012 contempla cotas sociais juntamente com as raciais e étnicas, sem estabelecer um teto de renda para a modalidade de alunos oriundos da escola pública, mas que percebem renda *per capita* superior a 1,5 salário-mínimo, incorre-se em um grande perigo de eclipsar a finalidade de reconhecimento dos segmentos sociais que sofreram discriminação e exclusão, uma vez que a variável que ganha força não é a ligada à identidade ou à vulnerabilidade econômica, motivos de exclusão (BRASIL, 2012b).

No entanto, é possível à universidade atuar no sentido de atenuar a ação perniciosa de se criar uma cortina de fumaça à discriminação, dando visibilidade à questão, não deixando que tais estudantes sigam sua vida acadêmica invisíveis e sem acompanhamento por parte da UFU de suas dificuldades e necessidades, até mesmo para que seja possível avaliar a efetividade das cotas.

5.4 Formas de ingresso na Universidade Federal de Uberlândia depois das cotas legais

Com a entrada em vigor da Lei nº 12.711/2012 a forma de ingresso na Universidade Federal de Uberlândia passou por mudanças. Antes da referida lei vigorava o PAAES, instituído em 29 de agosto de 2008, onde restou consignado que poderiam participar do programa, os alunos que, “comprovadamente, cursaram os últimos quatro anos do ensino fundamental e que estejam cursando o ensino médio na escola pública” (UFU, 2008, art. 4º). Assim, das vagas ofertadas pela instituição em todos os seus cursos de graduação semestrais e turnos, 25% delas seriam destinadas aos alunos egressos da escola pública. O restante seria, então, disputado pela ampla concorrência, sem qualquer tipo de reserva.

O Conselho de Graduação (CONGRAD) da UFU aprovou a adesão integral da instituição ao Sistema de Seleção Unificada (SISU), do Ministério da Educação, conforme ata da 4ª Reunião de 29 de março de 2011, do CONGRAD. Sendo assim, o primeiro processo seletivo de 2012 foi realizado com a adesão integral da UFU ao SISU, utilizando os resultados obtidos no ENEM, exceto para os cursos que exigem certificado de habilidades específicas.

Assim, além do vestibular, a UFU passou a usar do SISU como forma de seleção para ingresso, de tal maneira que no primeiro semestre do ano letivo a seleção dos candidatos utiliza os resultados obtidos no ENEM, com ingresso por meio do SISU, sendo que no segundo semestre o processo seletivo se dá por meio de um vestibular tradicional. Vale ressaltar que, enquanto ainda vigia o PAAES, as vagas destinadas a ele eram reservadas nos dois processos seletivos.

Com a entrada em vigor da Lei nº 12.711/2012, o processo seletivo de 2013 teve que reservar vagas tanto para os alunos que já estavam fazendo parte do PAAES, quanto para as cotas legais⁸¹. Neste sentido, o processo seletivo de 2013-1 foi feito “com seleção também pelos resultados do ENEM ou pelo Programa de Ação Afirmativa de Ingresso no Ensino Superior - PAAES, destinado unicamente a alunos egressos de escolas públicas” (UFU, 2014, p. 149), e a seleção de 2013-2 ocorreu por meio de um vestibular tradicional, o mesmo ocorrendo em 2014. Com o encerramento do PAAES em 2014, os processos seletivos da UFU passaram a utilizar em sua primeira edição anual o SISU e na sua segunda edição um vestibular tradicional e, em todos eles reservando 50% das vagas para os beneficiários da Lei nº 12.711/2012.

Conforme se depreende do Processo de nº 152/2012 do CONSUN, e que tratou da implementação das cotas disposta na Lei nº 12.711/2012 na UFU, o referido órgão deliberativo da UFU, por 53 votos a favor e 10 votos contrários, aprovou o parecer do relator designado para propor a resolução que trataria da implementação das cotas legais na instituição, que se posicionou pela aplicação de 50% de suas vagas para estudantes que cursaram todo o ensino médio na escola pública, e os outros 50% para a ampla concorrência, devendo ser extinto o PAAES, contudo em face da Ação Civil Pública nº 3140-60.2013.4.01.3803 que determinou a manutenção do PAAES, a aplicação exclusiva das modalidades e proporções estabelecidas pela Lei nº 12.711/2012 somente se concretizou em 2015.

Desta forma, foi editada a Resolução de nº 25/2012 do CONSUN, alterada pela Resolução nº 17/2013 do mesmo órgão, que estabeleceu a distribuição das vagas para os processos seletivos da UFU, a partir de 2013.

Neste sentido, para o ano de 2013, a distribuição das vagas regulamentada pelo artigo 1º da Resolução nº 25/2012 do CONSUN, ficou da seguinte forma:

Art. 1º Implementar a reserva de vagas de que tratam a Lei no 12.711, de 2012, e o Decreto no 7.824, de 2012, nos cursos de graduação desta Universidade a partir do ano letivo de 2013, da seguinte forma:

I – 25% do total das vagas, a serem ofertadas no processo seletivo 2013-1, por curso e turno, para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, observados os critérios e requisitos exigidos pela Lei no 12.711, de 2012, pelo Decreto no 7.824, de 2012, e pela Portaria Normativa no 18/2012;

⁸¹ Foi proposta uma Ação Civil Pública de nº 3140-60.2013.4.01.3803 e que determinou que 25% das vagas anuais fossem destinadas ao PAAES.

- II – 25% do total das vagas, a serem ofertadas no processo seletivo 2013-1, para o Programa de Ação Afirmativa de Ingresso no Ensino Superior (PAAES), instituído pela Resolução no 20/2008, deste Conselho;
- III – 50% do total das vagas, a serem ofertadas no processo seletivo 2013-1, para ampla concorrência;
- IV – 50% do total das vagas, a serem ofertadas no processo seletivo 2013-2, por curso e turno, para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, observados os critérios e requisitos exigidos pela Lei no 12.711, de 2012, pelo Decreto no 7.824, de 2012, e pela Portaria Normativa no 18/2012 (UFU, 2012b).

No tocante aos processos seletivos de 2014, a Resolução de nº 17/2013, do CONSUN da UFU, dispôs que as vagas do PAAES, assim como em 2013, fossem mantidas, como restou determinado na liminar concedida na Ação Civil Pública de nº 3140-60.2013.4.01.3803. Assim, no referido ano, houve reservas de vagas tanto para as cotas da Lei nº 12.711/2012 quanto para o PAAES, da seguinte forma:

Art. 1º As vagas destinadas ao ingresso de candidatos aos cursos de graduação da Universidade Federal de Uberlândia, nos processos seletivos de ingresso no ano letivo de 2014, serão distribuídas da seguinte forma:

- I – 50% (cinquenta por cento) das vagas dos cursos de graduação com entrada semestral ofertadas no Processo Seletivo 2014-1, para estudantes inscritos no Programa de Ação Afirmativa de Ingresso ao Ensino Superior (PAAES), instituído pela Resolução nº 20/2008, deste Conselho;
- II – 25% (vinte e cinco por cento) das vagas dos cursos de graduação com entrada anual ofertadas no Processo Seletivo 2014-1, para estudantes inscritos no Programa de Ação Afirmativa de Ingresso ao Ensino Superior (PAAES), instituído pela Resolução nº 20/2008, deste Conselho;
- III – 25% (vinte e cinco por cento) das vagas dos cursos de graduação com entrada semestral a serem ofertadas no Processo Seletivo 2014-1, para os estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, observados os critérios e requisitos exigidos pela Lei nº 12.711/2012, regulamentada pelo Decreto nº 7.824/2012, e pela Portaria Normativa nº 18/2012 do Ministro de Estado da Educação, e demais normas pertinentes e complementares;
- IV – 25% (vinte e cinco por cento) das vagas dos cursos de graduação com entrada anual a serem ofertadas no Processo Seletivo 2014-1, para os estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, observados os critérios e requisitos exigidos pela Lei nº 12.711/2012, regulamentada pelo Decreto nº 7.824/2012, e pela Portaria Normativa nº 18/2012 do Ministro de Estado da Educação, e demais normas pertinentes e complementares;
- V – 25% (vinte e cinco por cento) das vagas dos cursos de graduação com entrada semestral a serem ofertadas no Processo Seletivo 2014-1, para ampla concorrência;
- VI – 50% (cinquenta por cento) das vagas dos cursos de graduação com entrada anual a serem ofertadas no Processo Seletivo 2014-1, para ampla concorrência;
- VII – 25% (vinte e cinco por cento) das vagas dos cursos de graduação a serem ofertadas no Processo Seletivo 2014-2, para os estudantes que tenham

cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, observados os critérios e requisitos exigidos pela Lei nº 12.711/2012, regulamentada pelo Decreto nº 7.824/2012, e pela Portaria Normativa nº 18/2012 do Ministro de Estado da Educação, e demais normas pertinentes e complementares; e
VIII – 75% (setenta e cinco por cento) das vagas dos cursos de graduação a serem ofertadas no Processo Seletivo 2014-2, para ampla concorrência. (UFU, 2013).

As vagas da UFU foram distribuídas, em função da concomitância entre PAAES e cotas da Lei nº 12.711/2012, para os anos de 2013, da seguinte forma: em **2013-1**, 25% das vagas foram destinadas para o PAAES, 50% para ampla concorrência, e os outros 25% foram destinados para a Lei nº 12.711/2012, de tal maneira que dentro desses 25% foram divididas as porcentagens legais para cada uma das 4 modalidades de cotas. Vale destacar que, em 2013-1 (primeiro semestre) o processo seletivo utilizou os resultados do ENEM/SISU.

Já para **2013-2** (segundo semestre do ano) o processo seletivo foi feito pelo Vestibular aplicado pela UFU e as vagas seguiram a seguinte distribuição, conforme se depreende da Resolução de nº 25/2012, do CONSUN da UFU: 50% das vagas para a ampla concorrência e 50% das vagas para a Lei nº 12.711/2012 sem destinar vagas para o PAAES.

Para o ano de 2014, igualmente houve concomitância entre PAAES e vagas destinadas para atender a Lei nº 12.711/2012, conforme Resolução nº 17/2013 do CONSUN. No primeiro semestre do referido ano (**2014-1**) as vagas foram distribuídas para os **cursos semestrais**, tendo em vista o processo seletivo que usou os resultados do ENEM/SISU, da seguinte forma: 50% para o PAAES; 25% para as vagas da Lei nº 12.711/2012 (distribuindo esses 25% entre as quatro modalidades de cotas, nos percentuais legais); 25% ampla concorrência. E para os **cursos anuais de 2014-1**, a distribuição ficou da seguinte forma: 50% para a ampla concorrência; 25% para o PAAES e 25% para a Lei nº 12.711/2012.

Em **2014-2**, segundo semestre com entrada pelo vestibular da UFU, a distribuição, nos termos da Resolução nº 17/2013 do CONSUN, ficou da seguinte maneira: seja para cursos anuais ou semestrais, 75% das vagas foram direcionadas para ampla concorrência e 25% das vagas para as 4 modalidades de cotas da Lei nº 12.711/2012, nas proporções determinadas por lei.

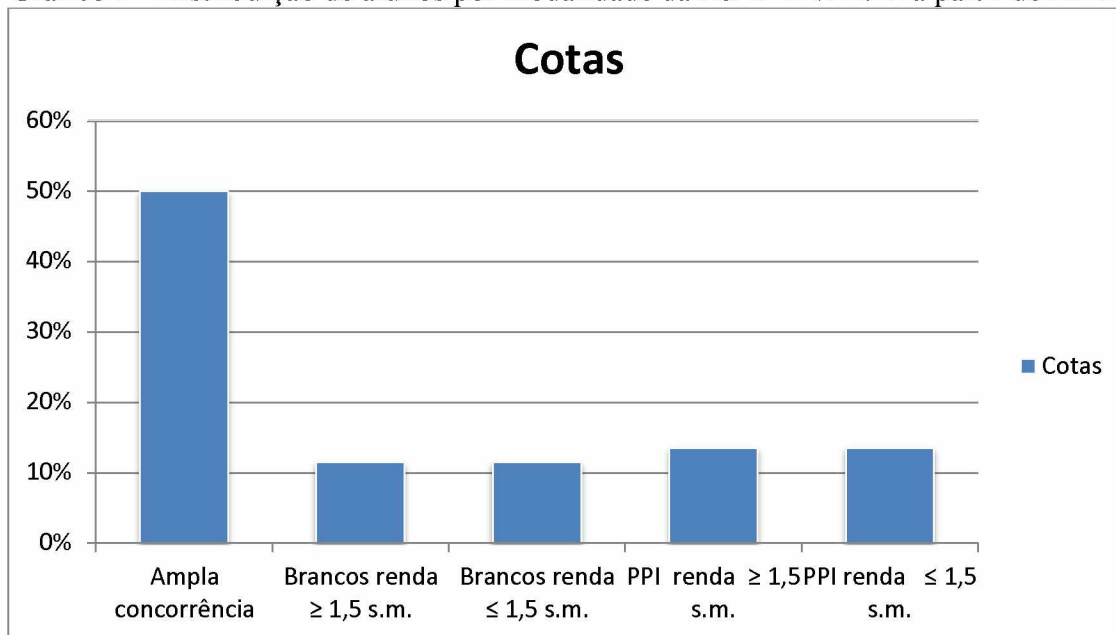
A partir de 2015, conforme a Resolução nº 25/2012 do CONSUN, em seu artigo 1º parágrafo único, estabeleceu que a UFU adotaria as proporções integrais da Lei nº 12.711/2012:

Art. 1º. Parágrafo único. A partir do ano letivo de 2015, serão reservadas 50% do total das vagas a serem ofertadas em cada processo seletivo, por curso e turno, para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, observados os critérios e requisitos exigidos pela

Lei nº 12.711, de 2012, pelo Decreto nº 7.824, de 2012, e pela Portaria Normativa nº 18/2012. (UFU, 2012b).

O Gráfico 5 ilustra a distribuição das vagas ocorridas, a partir de 2015, na UFU.

Gráfico 5 - Distribuição de alunos por modalidade da Lei nº 12.711/12 a partir de 2015



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Resolução nº 25/2012, do CONSUN da UFU.

Assim, a partir de 2015, tendo em vista o fim do PAAES, compondo todas as modalidades de cotas criadas pela Lei nº 12.711/2012 e levando em consideração o caso da UFU, onde a representação de PPI no Estado de Minas Gerais é de 53,96% da população do Estado, segundo o IBGE, tem-se que 50% das vagas foram de ampla concorrência, e a outra metade foi dividida entre os oriundos da escola pública por renda, na proporção de metade para cada segmento (renda acima de 1,5 s.m. e de renda igual ou inferior a 1,5 s.m.) o que representaria 25% do total das vagas. Dentro destes dois recortes, 53,96% das vagas de cada um deles foram destinados a PPI, o que significa que 12% (11, 51%) das vagas foram destinadas para aqueles que não se autodeclararam PPI, com renda *per capita* superior a 1,5 s.m., do total das vagas; 12% (11, 51%) para aqueles que não se autodeclararam PPI, com renda *per capita* igual ou inferior a 1,5 s.m., levando-se em consideração o total das vagas; 14% (13,49%) para pretos, pardos e indígenas com renda *per capita* superior a 1,5 s.m., do

total das vagas; e 14% (13,49%) para pretos, pardos e indígenas com renda *per capita* igual ou inferior a 1,5 s.m., do total das vagas.⁸²

Vale ressaltar que nos anos de 2013 e 2014 a UFU não adotou o patamar mínimo de vagas para as cotas, nos termos da Lei nº 12.711/2012, uma vez que não reservou 50% das vagas para alunos da escola pública. Contudo, a própria lei mencionada permitiu que as universidades fossem paulatinamente aumentando a reserva até esse patamar, como se percebe do disposto no artigo 8º:

Art. 8º As instituições de que trata o art. 1º desta Lei deverão implementar, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da reserva de vagas prevista nesta Lei, a cada ano, e terão o prazo máximo de 4 (quatro) anos, a partir da data de sua publicação, para o cumprimento integral do disposto nesta Lei. (BRASIL, 2012b).

Assim, tendo em vista que somente em 2015 as cotas determinadas pela Lei nº 12.711/2012 passaram a ser aplicadas na UFU, na proporção mínima de 50% para alunos da escola pública, com os recortes étnico-raciais e econômicos, os dados da UFU que serão usados para comparação com os determinados pela lei citada, serão os de 2015.

5.5 Perfil dos beneficiários das cotas legais na Universidade Federal de Uberlândia

A pesquisa pretendia coletar dados dos alunos ingressantes na Universidade Federal de Uberlândia a partir da entrada em vigor da Lei nº 12.711/2012. Contudo, conseguir que tais dados fossem fornecidos pela Universidade foi, em si, muito emblemático e simbólico. Apesar de ter implementado desde 2013 o sistema de cotas criado pela Lei nº 12.711/2012, a UFU não realizou, até a finalização deste trabalho, qualquer tipo de análise específica dos alunos cotistas da referida lei.

Como visto alhures, as ações afirmativas educacionais visam a inclusão de segmentos tradicionalmente excluídos do ensino superior. Conforme já destacado, por ser uma política pública educacional, se exige que se verifique se seus resultados estão sendo alcançados na

⁸² Segundo o Decreto nº 7.824/2012 da Presidência da República que regulamentou a Lei nº 12.711/2012: “Art. 5º Os editais dos concursos seletivos das instituições federais de educação de que trata este Decreto indicarão, de forma discriminada, por curso e turno, o número de vagas reservadas. § 1º Sempre que a aplicação dos percentuais para a apuração da reserva de vagas de que trata este Decreto implicar resultados com decimais, será adotado o número inteiro imediatamente superior (BRASIL, 2012a).

forma como restou implantada, tendo em vista que seu caráter é temporário, e durante a sua existência tem um escopo muito definido a ser atingido.

A ausência de sistematização de dados e de acompanhamento específico demonstra o uma lacuna significativa da instituição em garantir a efetividade da inclusão, que não passa somente pelo acesso, com a reserva de vagas, mas pela conclusão com qualidade dos cursos pelos alunos ingressantes. A questão é deveras relevante, tendo em vista que são grupos que apresentam um histórico de discriminação e preconceito que impacta a trajetória acadêmica, como no caso dos negros e indígenas, ou que possuem fatores sociais, econômicos e estruturais que dificultam a trajetória educacional, como o é a situação dos alunos mais pobres. O simples ingresso dos alunos por meio da aprovação no processo seletivo da UFU não faz desaparecer questões como preconceito, discriminação, defasagem escolar, dificuldades econômicas etc. Estas questões, inclusive, pretendem ser minimizadas pelas ações afirmativas, mas ao longo do tempo. Portanto, o acompanhamento da política afirmativa para se verificar se a trajetória desses alunos, desde o seu ingresso, está se traduzindo em uma vitória sobre o preconceito e sobre a exclusão são de suma importância, uma vez que as finalidades das ações afirmativas são justamente estas.

Conforme destaca Frey a avaliação de políticas é de extrema relevância, pois ao apreciar os “programas já implementados no tocante aos seus impactos efetivos” é possível “indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas futuros”, sendo esta fase “imprescindível para o desenvolvimento e adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública” (FREY, 2000, p. 228-229). Portanto, a ausência de avaliação da política de ação afirmativa implantada na UFU constitui-se em relevante limitador de seu desempenho, uma vez que dificulta a correção de rumos e o aprimoramento de processos e ações no sentido de cumprir os objetivos desenhados para a política.

De outra ponta, tendo em vista um sentido prático, a falta de dados faz com que a instituição fique inviabilizada de, ao final dos 10 anos de vigência da Lei nº 12.711/2012, fazer um balanço da eficácia das cotas, bem como avaliar a necessidade de se manter ou extinguir a política pública de reserva de vagas, como exigido pela lei.

Diante desse cenário, a pesquisa teve sua análise limitada no tocante aos dados dos alunos ingressantes pelo sistema de cotas da Lei nº 12.711/2012 na UFU, do *campi* de Uberlândia, uma vez que dos dados solicitados, nem todos foram fornecidos, tais como: número de vagas ociosas e a forma de sua redistribuição, por curso e modalidade de ingresso;

escola pública de onde os alunos cotistas são oriundos; a renda real dos alunos que percebem renda familiar *per capita* acima de 1,5 salário mínimo; a reprovação por modalidade.

Diante do que a UFU forneceu, os dados brutos foram sistematizados pela pesquisa e serão apresentados a seguir. Vale ressaltar que, como foram coletados dados de todos os alunos dos cursos de graduação presenciais dos *campi* de Uberlândia, para este recorte é possível uma universalização dos resultados, para este *locus*.

Sendo assim, do que foi fornecido pela UFU, é possível analisar:

- a) quantos alunos matriculados existem na UFU nos cursos oferecidos no *campus* de Uberlândia, por modalidade de ingresso, desde 2013 até 2015;
- b) quantos desses alunos evadiram, entre o período de 2013 até 2015 e
- c) qual o CRA médio de tais alunos, por modalidade, entre os períodos de 2013 e 2015.

No tocante ao número de alunos de graduação, excluindo os alunos ingressantes pelo PAAES, tem-se o seguinte:

Tabela 4 - Número de alunos absolutos por modalidade de ingresso da Lei nº 12.711/2012, na UFU, Uberlândia, do segundo semestre de 2013, 2014 e 2015

Modalidade	2013	2014	2015
5	1.907	3.703	5.536
4	230	389	786
3	353	667	1.237
2	218	378	729
1	370	654	1.183
Total geral	3.078	5.791	9.471

Fonte: Crosara (2016a, p. 10).

* PPI - autodeclararam pretos, pardos e indígenas.

* Modalidades estabelecidas pela Lei nº 12.711/12 e pelos editais de seleção para ingresso UFU.

* Modalidade 1: autodeclarados pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de até 1,5s.m.;

* Modalidade 2: que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de até 1,5 s.m.;

* Modalidade 3: autodeclarados pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de acima de 1,5 s.m.;

* Modalidade 4: que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* acima de até 1,5 s.m.;

* Modalidade 5: Ampla concorrência

Em termos percentuais, levando-se em consideração os alunos matriculados no segundo semestre de cada ano, e que se excluiu os alunos do PAAES, tem-se na Tabela 5 o seguinte resultado:

Tabela 5 - Número de percentual de alunos por modalidade de ingresso da Lei nº 12.711/2012, na UFU - Uberlândia do segundo semestre de 2013, 2014 e 2015

Modalidade	2013	2014	2015	Total
5	62%	64%	58%	61%
4	7%	7%	8%	8%
3	11%	12%	13%	12%
2	7%	7%	8%	7%
1	12%	11%	12%	12%
Total geral	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados fornecidos pela Pró-Reitoria de Graduação da UFU.

* Modalidades estabelecidas pela Lei nº 12.711/12 e pelos editais de seleção para ingresso UFU.

* Modalidade 1: autodeclarados pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de até 1,5 s.m.;

* Modalidade 2: que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de até 1,5 s.m.;

* Modalidade 3: autodeclarados pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de acima de 1,5 s.m.;

* Modalidade 4: que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* acima de até 1,5 s.m.;

* Modalidade 5: Ampla concorrência

Com base no estabelecido pela Lei nº 12.711/2012, em seu artigo 1º e 3º, a proporção das cotas na UFU, para atender aos padrões legais e levando em consideração a população de pretos, pardos e indígenas presentes em Minas Gerais, segundo o Censo de 2010 do IBGE seria a seguinte: 50% de vagas para a ampla concorrência e os outros 50% para alunos egresso da escola pública, divididos em dois grupos (25% das vagas para os alunos com renda familiar *per capita* igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo e 25% das vagas para alunos com renda familiar *per capita* superior a 1,5 salário-mínimo). Sendo que, dentro de cada grupo de renda dos alunos oriundos da escola pública, deve-se reservar 54% (53,96%) de vagas para alunos que se autodeclarem pretos, pardos e indígenas.

Assim, as vagas da UFU são distribuídas na seguinte proporção, a partir de 2015: 50% para ampla concorrência (modalidade 5); 14% (13,49%) para pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* igual ou inferior a 1,5 s.m. (modalidade 1); 12% (11, 51%) para aqueles que não se autodeclararam PPI, com renda *per capita* igual ou inferior a 1,5 s.m. (modalidade 2); 14% (13,49%) para pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* superior a 1,5 s.m. (modalidade 3) e 12% (11,51%) das vagas seriam destinadas para aqueles que não se autodeclararam PPI, com renda *per capita* superior a 1,5 s.m. (modalidade 5). Como os números são fracionados, em verdade, aplica-se o primeiro número inteiro acima da fração para se determinar o número de vagas (14% e 12% respectivamente) (Tabela 6).

Observando o número de alunos distribuídos por modalidades de ingresso na UFU para o ano de 2015 da Tabela 5, com o percentual determinado por lei e usado pela UFU

quando da oferta de vagas nos processos seletivos do referido ano, tem-se que, comparativamente, a UFU inseriu em seus quadros uma proporção diferente do pretendido pela Lei nº 12.711/2012, ou seja, ainda que ofereça vagas na proporção exigida pela lei, a presença dos diversos grupos não tem se dado na mesma proporção. Lembrando que a comparação é feita apenas com os números de 2015, uma vez que, em 2013 e 2014, ainda que os dados não contemplem os alunos do PAAES, as proporções de distribuição de vagas não seguiram a proporção mínima de 50% da Lei nº 12.711/2012, para que houvesse oferta de vagas também para os alunos do PAAES.

Tabela 6 - Comparação da média de alunos matriculados da UFU por modalidade de ingresso em 2015 e a proporção estabelecida pela Lei nº 12.711/2012, levando-se em consideração o total de vagas

Modalidade	Percentual legal do total de vagas	Percentual de ingresso UFU, do total de vagas de 2015
1	14%	12%
2	12%	8%
3	14%	13%
4	12%	8%
5	50%	58%

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados fornecidos pela Pró-Reitoria de Graduação da UFU.

* Modalidades estabelecidas pela Lei nº 12.711/12 e pelos editais de seleção para ingresso UFU.

* Modalidade 1: autodeclarados pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de até 1,5s.m.;

* Modalidade 2: que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de até 1,5 s.m.;

* Modalidade 3: autodeclarados pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de acima de 1,5 s.m.;

* Modalidade 4: que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* acima de até 1,5 s.m.;

* Modalidade 5: Ampla concorrência

Em todas as modalidades de cotas o percentual de alunos ingressantes pela reserva de vagas é inferior ao estabelecido em lei, em especial para as modalidades 2 e 4. Os alunos da ampla concorrência estão presentes acima do que a lei estabelece em 8 pontos percentuais, o que demonstra uma distância entre o que a lei pretende e o que de fato ocorre intramuros. Portanto, ainda que a instituição tenha avançado na composição proporcional de alunos, tendo em vista os percentuais estabelecidos pela Lei nº 12.711/2012, o acesso na UFU para os alunos cotistas ainda precisa ser aprimorado, devendo-se monitorar quais motivos fazem com que não haja o preenchimento das vagas ofertadas por alunos cotistas, ou seja, quais motivos fazem com que as vagas reservadas não sejam preenchidas na proporção necessária.

Se comparados os dados nacionais colhidos em 2014 com os dados da UFU de 2015, percebe-se que a UFU está, atualmente, mais próxima das proporções legais do que o

contexto nacional. No entanto, um dos fatores que pode ter influenciado nisto é o fato de que a Lei nº 12.711/2012 em seu artigo 8º permitiu que as IFES iniciassem o processo de implementação da política afirmativa em proporções inferiores ao mínimo por ela estabelecido, como se depreende do texto do dispositivo da Lei abaixo:

Art. 8º As instituições de que trata o art. 1º desta Lei deverão implementar, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da reserva de vagas prevista nesta Lei, a cada ano, e terão o prazo máximo de 4 (quatro) anos, a partir da data de sua publicação, para o cumprimento integral do disposto nesta Lei. (BRASIL, 2012b).

Diante do quadro de distribuição de vagas delineado, somente em 2017 será possível verificar se a proporção estabelecida em lei, de 50% para ampla concorrência e 50% para cotas, levando em consideração a divisão de renda e etnia/raça, estão sendo obedecidas, com um grau de certeza maior. Ainda assim, a Tabela 7 ilustra a diferença entre padrões nacionais, da UFU e legais.

Tabela 7 - Proporção de ingresso por modalidade nacional, da UFU e legal

Modalidade	Dados UFU 2015	Dados Nacionais 2014 (ANDIFES)	Proporção da Lei
1	12%	9,72%	14%
2	8%	6,03%	12%
3	13%	6,24%	14%
4	8%	10,19%	12%
5	58%	63,99%	50%

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados fornecidos pela Pró-Reitoria de Graduação da UFU e pela IV Pesquisa do Perfil socioeconômico dos estudantes de graduação das IFES-2014 da ANDIFES.

* Modalidades estabelecidas pela Lei nº 12.711/2012 e pelos editais de seleção para ingresso UFU.

* Modalidade 1: autodeclarados pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de até 1,5 s.m.;

* Modalidade 2: que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de até 1,5 s.m.;

* Modalidade 3: autodeclarados pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de acima de 1,5 s.m.;

* Modalidade 4: que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* acima de até 1,5 s.m.;

* Modalidade 5: Ampla concorrência

Outro dado importante coletado é o referente ao percentual médio de evasão⁸³ dos alunos, tendo em conta as modalidades de ingresso e o total de discentes matriculados por ano.

Tabela 8 - Percentual de Evasão dos alunos por modalidade de ingresso da Lei nº 12.711/2012, na UFU - Uberlândia dos anos de 2013, 2014 e 2015

Modalidade	2013	2014	2015	Média anual
5	3,9%	3,8%	3,5%	3,8%
4	3,0%	3,6%	3,1%	3,1%
3	2,5%	2,8%	3,3%	2,8%
2	3,2%	5,3%	4,5%	4,5%
1	3,0%	2,1%	3,1%	3,0%
Total geral	3,5%	3,6%	3,5%	3,5%

Fonte: Crosara (2016a, p. 13).

* PPI - autodeclararam pretos, pardos e indígenas.

* Modalidades estabelecidas pela Lei nº 12.711/2012 e pelos editais de seleção para ingresso UFU.

* Modalidade 1: autodeclarados pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de até 1,5s.m.;

* Modalidade 2: que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de até 1,5 s.m.;

* Modalidade 3: autodeclarados pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de acima de 1,5 s.m.;

* Modalidade 4: que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* acima de até 1,5 s.m.;

* Modalidade 5: Ampla concorrência

Segundo a Tabela 8, os alunos que mais evadem em média, são os da modalidade 2, que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas, mas que têm renda *per capita* familiar igual ou inferior a 1,5 s.m., o que corresponde à modalidade 2, seguidos dos alunos de ampla concorrência, modalidade 5. Os demais grupos possuem uma taxa de evasão muito semelhante. A relevância de tal dado reside no fato de contribuir para desmistificar a crença de que os grupos mais vulneráveis, como os alunos negros e pobres, teriam maior probabilidade de abandono da universidade.

No tocante à ampla concorrência, apesar de contar com a segunda maior evasão média para o período de análise, é a única modalidade que apresenta uma distorção entre a proporção legal de ingresso e a que efetivamente ocorre para maior, já que a lei determina a destinação de 50% das vagas para a modalidade 5 e, em 2015, 58% dos alunos ingressaram por esta modalidade.

⁸³ Considerou-se evasão as seguintes situações: abandono, cancelamento de matrícula por mandado de segurança, cancelamento por indeferimento de renda, desistente, desistente oficial, desistente mudança de IES, desligamento, jubramento e transferido.

Analisou-se também o rendimento dos alunos por modalidade de ingresso. Este dado se observa por meio do CRA médio⁸⁴ dos alunos, que representa o desempenho global do discente, conforme Tabela 9.

Tabela 9 - CRA Médio dos alunos por modalidade de ingresso da Lei nº 12.711/2012, na UFU - Uberlândia dos anos de 2013, 2014 e 2015

Modalidade	2013	2014	2015	Total geral
5	61,26	64,05	65,04	64,08
4	59,98	61,15	63,79	62,49
3	56,64	58,00	59,60	58,69
2	63,52	61,16	61,88	61,90
1	57,60	57,15	58,46	57,93
Total geral	60,40	62,13	63,15	62,39

Fonte: Crosara (2016a, p. 13).

* PPI - autodeclararam pretos, pardos e indígenas.

* Modalidades estabelecidas pela Lei nº 12.711/2012 e pelos editais de seleção para ingresso UFU.

* Modalidade 1: autodeclarados pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de até 1,5 s.m.;

* Modalidade 2: que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de até 1,5 s.m.;

* Modalidade 3: autodeclarados pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de acima de 1,5 s.m.;

* Modalidade 4: que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* acima de até 1,5 s.m.;

* Modalidade 5: Ampla concorrência

A análise da Tabela 9 leva a algumas conclusões. A primeira delas é a de que o desempenho dos alunos cotistas e não cotistas é muito parecido, ainda que os alunos da modalidade 1, ou seja, pretos, pardos e indígenas, com renda familiar *per capita* igual ou inferior a 1,5 s.m., possuam CRA um pouco mais distante da média da UFU que é de 62,39 pontos. Em segundo lugar estão os alunos pretos, pardos e indígenas que percebem renda acima de 1,5 salário-mínimo. Os dados apontam para o fato de que, independentemente da renda, a história de exclusão dos negros e indígenas perpetua seus efeitos no ensino superior, uma vez que tal grupo apresenta um rendimento menor.

Portanto, tais dados reforçam a necessidade das cotas para o acesso dessa minoria, como também impõe a necessidade de se adotar políticas internas de apoio a tais discentes, assim como de combate ao preconceito e discriminação. A UFU precisa adotar intramuros suas próprias políticas afirmativas, avançando para além do acesso, mas para a verdadeira

⁸⁴ Nos termos da Resolução nº 15/2011, do CONGRAD da UFU: Art. 1º, VIII – Coeficiente de Rendimento Acadêmico (CRA): um dos indicadores de rendimento acadêmico utilizados na Universidade Federal de Uberlândia (UFU); Art. 158. O desempenho global do discente será expresso pelo Coeficiente de Rendimento Acadêmico (CRA) e pela Média Geral Acumulada (MGA), os quais constarão do Histórico Escola. Parágrafo único. O CRA será calculado ao término de cada período letivo, com três casas decimais e cumulativamente em relação aos períodos anteriores (UFU, 2011).

inclusão de tais grupos. Os números indicam que o preconceito e seus efeitos, que marcam o percurso educacional dos alunos negros e indígenas persistem após o ingresso na universidade, sendo necessário, para uma verdadeira inclusão, políticas institucionais para reverter este quadro.

Outro fator importante é o de que os alunos ingressantes pela modalidade 2, ainda que em proporção pequena, pioraram o seu CRA, em média, durante os três anos de vigência da Lei nº 12.711/2012, diferentemente do que ocorreu para as outras modalidades.

Diante da ausência de outros dados para análise do perfil dos alunos da UFU ingressantes pelo sistema de cotas, a pesquisa analisou alguns dados dos alunos do Curso de Direito da referida instituição, como se mostrará a seguir.

5.6 Perfil dos alunos ingressantes no Curso de Direito da UFU a partir da entrada em vigor da Lei nº 12.711/2012

Finda a análise do perfil geral dos alunos cotistas e não cotistas da UFU, fez-se um estudo de caso com os alunos do Curso de Direito desta universidade, com o intuito de coletar outras informações que não constam no banco de dados da Universidade Federal de Uberlândia, e que são importantes para avaliar a reserva de vagas instituída pela Lei nº 12.711/2012, em especial, tendo em vista o contexto dos efeitos ou resultados, do ciclo de políticas públicas de Ball (1994 apud MAINARDES, 2006).

As informações são necessárias na medida em que podem revelar o perfil dos grupos que não precisam comprovar renda e que não se autodeclaram pretos, pardos ou indígenas, mas têm legalmente resguardados para si o direito de ingressar por meio de cotas, por serem egressos da escola pública.

A escolha dos alunos do Curso de Direito se deu por diversos fatores. Em primeiro lugar, segundo pesquisa que traçou o perfil socioeconômico dos alunos de graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras (IFES), realizada em 2014 e divulgada em 2016, pela ANDIFES em parceria com a UFU por meio do Centro de Estudos, Pesquisa e Projetos Econômicos (CEPES), revelou que os alunos dos cursos da área de Ciências Sociais Aplicadas, onde se encontra o Curso de Direito, possuem a segunda renda mensal familiar *per capita* média mais alta (R\$1.080,7) só perdendo por muito pouco para as Engenharias (R\$ 1.085,5) (ANDIFES, 2016, p. 27-28). Assim, o referido curso revela-se com potencial importante para avaliar a existência de ingresso de alunos sem vulnerabilidade econômica, como se pretende com a pesquisa.

Em segundo lugar, no caso específico da UFU, a escolha do Curso de Direito como *locus* da pesquisa ocorreu em face de ser um dos mais antigos da IFES, uma vez que foi criado em 2 de fevereiro de 1960, pelo Decreto Federal nº 47.732, além ser um dos cursos com o maior número de alunos da instituição e um dos mais concorridos nos sistemas de seleção, sendo o primeiro na relação candidato-vaga no processo seletivo do primeiro semestre de 2013, para o Curso de Direito Noturno, e no processo seletivo do segundo semestre do mesmo ano, o Curso de Direito Matutino ficou em terceiro lugar e o noturno em quarto lugar (UFU, 2014).

Assim, o conjunto de fatores apontados torna o Curso de Direito paradigmático para análise pretendida.

Os dados que foram coletados dizem respeito ao tipo de modalidade de ingresso, para se verificar se as proporções legais estão sendo viabilizadas na prática; a renda *per capita* familiar, para a análise do perfil econômico dos ingressantes; qual escola pública os alunos cotistas são egressos, para se verificar se escolas de periferia de Uberlândia estão conseguindo romper as barreiras que lhes são inerentes e se beneficiar das cotas; se os alunos fizeram cursinho preparatório para ingresso; e se os alunos já reprovaram ao menos uma vez.

Para obter os dados citados fez-se necessária a aplicação de um instrumento de pesquisa junto aos alunos do Curso de Direito, configurando-se em um questionário⁸⁵. Vale ressaltar que a pesquisa foi autorizada pelo Comitê de Ética em Pesquisa com seres Humanos e pautou-se pelas diretrizes da Resolução nº466/2012 do Conselho Nacional de Saúde (CNS), que rege as pesquisas com seres humanos, resguardando a ética e os direitos dos participantes.

Como já dito, por meio da aplicação de tal instrumento pretende-se traçar um perfil dos alunos do Curso de Direito da UFU, bem como identificar se existe distorção nas cotas sociais com os fins constitucionais, uma vez que tais dados não existem seja na forma bruta, seja na forma analítica, na UFU.

Foram incluídos na pesquisa todos os alunos ingressantes no Curso de Direito da UFU, a partir de 2013, desde que maiores de 18 e excluídos da pesquisa os alunos menores de idade, que não fossem alunos do Curso de Direito, os alunos que ingressaram pelo PAAES, os que ingressaram antes de 2013, bem como os discentes que eram alunos da pesquisadora ao tempo da aplicação do questionário, por comporem grupo vulnerável nos termos da Resolução nº466/2012 do CNS.

⁸⁵ Modelo do questionário no Anexo B.

Para garantir a universalização dos resultados para todo o Curso de Direito, e um grau de confiabilidade que permitisse tal generalização, a amostra foi calculada nos termos abaixo.

A amostra, no caso em tela, levou em consideração o número de alunos matriculados no primeiro semestre de 2016, cujo universo para o curso de Direito, somando-se os alunos dos dois turnos, é igual a 811 alunos.

Assim, considerando que existiam 811 alunos matriculados no Curso de Direito em 2016, uma precisão amostral de 8% e um nível de confiança de 95%, o tamanho amostral mínimo, de acordo com a metodologia sugerida por Fonseca e Martins (2006) é de 261 participantes.

A fórmula usada para calcular o “n” é a seguinte:

$$n = \frac{Z^2 pqN}{d^2 (N-1) + Z^2 pq}$$

5 6

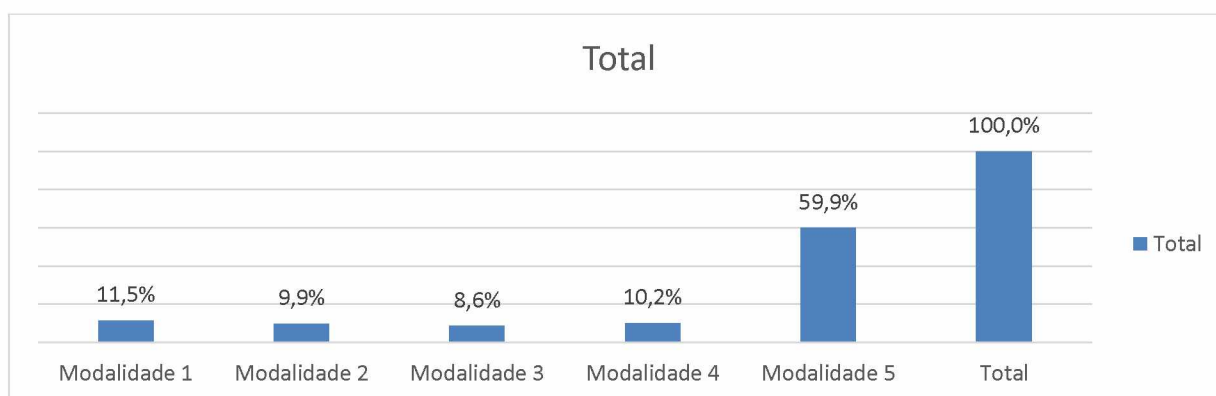
No estudo de caso em questão, participaram da pesquisa 304 alunos matriculados no Curso de Direito, tanto no período matutino, quanto no noturno, ingressantes a partir de 2013, excluindo-se os alunos do 8º período, por serem alunos da pesquisadora, bem como os alunos que ingressaram pelo PAAES e os menores de idade. Sendo assim, tendo em vista que o número de participantes da pesquisa foi superior ao mínimo necessário de 261 alunos para se garantir um nível de confiabilidade, os resultados da pesquisa são passíveis de serem universalizados para o curso de Direito da UFU.

Distribuídos por modalidades, entre os 304 alunos, 182 são ingressantes pela ampla concorrência, **modalidade 5** para a UFU; 35 são ingressantes na **modalidade 1**, ou seja, egressos da escola pública que se autodeclararam pretos, pardos e indígenas, com renda familiar *per capita* igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo; 30 são ingressantes pela **modalidade 2**, isto é, egressos da escola pública que **não** se autodeclararam pretos, pardos e indígenas, com renda familiar *per capita* igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo; 26 são ingressantes pela **modalidade 3**, ou seja, egressos da escola pública que se autodeclararam pretos, pardos e indígenas, com renda familiar *per capita* superior a 1,5 salário-mínimo, e que por isso não precisam comprovar renda; 31 são ingressantes da **modalidade 4**, portanto, egressos da escola pública que **não** se autodeclararam pretos, pardos e indígenas, com renda

familiar *per capita* superior a 1,5 salário-mínimo, e que por isso não precisam comprovar renda.⁸⁶

O Gráfico 6 traz o número de alunos que participaram da pesquisa, tendo em vista a modalidade de ingresso, em números percentuais. Contudo, vale relembrar que em 2013 e 2014 as proporções de ingresso não foram as mesmas estabelecidas como mínimas pela Lei nº 12.711/2012 conforme destacado, sendo que o percentual de 50% para ampla concorrência e 50% para as cotas somente se aplicou na UFU a partir de 2015, em face da destinação de vagas também para o PAAES. Ainda assim, o Gráfico 6 permite ilustrar a composição dos alunos conforme as diversas modalidades legais, uma vez que a pesquisa excluiu os alunos do PAAES como participantes.

Gráfico 6 - Número percentuais de alunos ingressantes, por modalidade de ingresso da Lei nº12.711/2012 no Curso de Direito da UFU- anos de 2013, 2014 e 2015



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados obtidos a partir de questionário aplicado aos alunos do Curso de Direito da UFU.

* Modalidades estabelecidas pela Lei nº 12.711/2012 e pelos editais de seleção para ingresso UFU.

* Modalidade 1: autodeclarados pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de até 1,5 s.m.;

* Modalidade 2: que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de até 1,5 s.m.;

* Modalidade 3: autodeclarados pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de acima de 1,5 s.m.;

* Modalidade 4: que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* acima de até 1,5 s.m.

* Modalidade 5: Ampla concorrência

Para se verificar assim, se o ingresso está atendendo os percentuais impostos por lei para a oferta de vagas e compará-lo com os dados da UFU e nacionais, utilizou-se os dados dos ingressantes em 2015 primeiro e segundo semestre no Curso de Direito, como se verá abaixo. Segundo a Lei nº 12.711/2012, e tendo em conta que a população de pretos, pardos e

⁸⁶ A divisão em modalidade 1, 2, 3, 4 e 5 foi adotada pela UFU nos editais de seus processos seletivos, para designar cada grupo de ingressantes pelas cotas e pela ampla concorrência, levando em consideração os beneficiários da reserva de vagas determinados pela Lei nº 12.711/2012.

indígenas em Minas Gerais, no Censo de 2010 do IGBE é de 53,96% da população a distribuição deve seguir a seguinte proporção: 50% de vagas para a ampla concorrência e os outros 50% para alunos egresso da escola pública, divididos em dois grupos (25% das vagas para os alunos com renda familiar *per capita* igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo e 25% das vagas para alunos com renda familiar *per capita* superior a 1,5 salário-mínimo). Sendo que, dentro de cada grupo de renda dos alunos oriundos da escola pública, deve-se reservar 53,96% de vagas para alunos que se autodeclarem pretos, pardos e indígenas.

Logo, de 100% (cem por cento) das vagas destinadas às cotas, a proporção que deve existir é a seguinte: 14% para pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* igual ou inferior a 1,5 s.m.; 12% para aqueles que não se autodeclararam PPI, com renda *per capita* igual ou inferior a 1,5 s.m.; 14% para pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* superior a 1,5 s.m. e 12% das vagas seriam destinadas para aqueles que não se autodeclararam PPI, com renda *per capita* superior a 1,5 s.m.

Da Tabela 10 é possível comparar os dados dos ingressantes no Curso de Direito da UFU em 2015 (106 entrevistados dos 160 alunos que ingressam anualmente no referido curso), com os ingressantes em todos os cursos de graduação presenciais *docampi* de Uberlândia da UFU em 2015, e com os dados nacionais coletados em na IV Pesquisa do Perfil Socioeconômico de Cultural dos estudantes de Graduação das IFES de 2014, promovida pela ANDIFES em parceria com o CEPES/UFU.

Tabela 10 - Número percentual de alunos ingressantes por modalidade da UFU, Curso de Direito, Nacional e da proporção determinada pela Lei nº12.711/2012

Modalidade	Dados UFU 2015	Dados Direito 2015	Dados Nacionais 2014 (ANDIFES)	Proporção da Lei
1	12%	14,1%	9,72%	14%
2	8%	12,2%	6,03%	12%
3	13%	13,2%	6,24%	14%
4	8%	10,3%	10,19%	12%
5	58%	50,0%	63,99%	50%

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados obtidos a partir de questionário aplicado aos alunos do Curso de Direito da UFU, da PROGRAD-UFU e ANDIFES-2014.

* Modalidades estabelecidas pela Lei nº 12.711/12 e pelos editais de seleção para ingresso UFU.

* Modalidade 1: autodeclarados pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de até 1,5 s.m.;

* Modalidade 2: que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de até 1,5 s.m.;

* Modalidade 3: autodeclarados pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de acima de 1,5 s.m.;

* Modalidade 4: que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* acima de até 1,5 s.m.

* Modalidade 5: Ampla concorrência

Como se pode observar, para o Curso de Direito, o ingresso ocorreu, na maioria das modalidades de cotas, em patamares superiores ao estabelecido na Lei nº 12.711/2012, e ao existente na realidade nacional, mantendo a porcentagem para ampla concorrência dentro dos 50%. Cabe destacar que para o grupo mais vulnerável das cotas, modalidade 1, dirigidas para os alunos negros e indígenas que percebem como renda familiar *per capita* até 1,5 s.m., o percentual de alunos é bem acima da média nacional e da própria UFU, lembrando que para a média nacional, impacta que no ano de 2014 nem todas as universidades pesquisadas implementaram a distribuição de vagas nos patamares mínimos da Lei nº 12.711/2012, como já explanado.

Percebe-se, neste aspecto, o êxito da implantação das cotas estabelecidas pela Lei nº 12.711/2012 no Curso de Direito, que de fato conseguiu, quando da implantação do mínimo exigido legalmente, contemplar a proporção estabelecida pela Lei nº 12.711/2012, como mínima.

No tocante à renda, o Curso de Direito possui, levando em consideração os anos de 2013, 2014 e 2015, 16,4% dos alunos com renda familiar *per capita* inferior a 1,5 salário-mínimo; 7,2% com renda familiar *per capita* igual a 1,5 salário-mínimo; 15,8% com renda familiar maior que 1,5 salário-mínimo e menor que 3 salários-mínimos, por cabeça; 13,8% de alunos com renda familiar *per capita* maior ou igual a 3 salários-mínimos e menor que 4 salários-mínimos; 9,9% com renda familiar por cabeça maior ou igual a 4 e menor do que 5 e 36,8% com renda familiar *per capita* superior a 5 salários-mínimos.

Assim, 23,6% dos alunos, independentemente da modalidade de ingresso, possuem renda familiar *per capita* de até 1,5 salário-mínimo, ao passo que o número de alunos que ganham acima de 1,5 salário-mínimo como renda familiar *per capita*, incluindo a ampla concorrência, é de 76,3%. Logo, ainda que se reserve 25% de cotas para alunos com renda até 1,5 salário-mínimo, a realidade do curso de Direito mostra que ainda não se conseguiu atingir o patamar mínimo da Lei nº 12.711/2012.

Na tabela 11, tem-se os números de alunos por modalidade de ingresso e por renda familiar em números absolutos, levando-se em consideração todos os alunos participantes da pesquisa e ingressantes em 2013, 2014 e 2015.

Tabela 11 - Renda familiar per capita por modalidade de ingresso no Curso de Direito da UFU total, para os anos de 2013, 2014 e 2015

Modalidades	nº de alunos	≤1,5 s.m.	>1,5 s.m
1	35	30	5
2	30	25	5
3	26	3	23
4	31	2	29
5	182	12	170
Total	304	69	232

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados obtidos a partir de questionário aplicado aos alunos do Curso de Direito da UFU.

* s.m.: salário-mínimo

* Modalidades estabelecidas pela Lei nº 12.711/12 e pelos editais de seleção para ingresso UFU.

* Modalidade 1: autodeclarados pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de até 1,5 s.m.;

* Modalidade 2: que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de até 1,5 s.m.;

* Modalidade 3: autodeclarados pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de acima de 1,5 s.m.;

* Modalidade 4: que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* acima de até 1,5 s.m.;

* Modalidade 5: Ampla concorrência

Como mostra a Tabela 11, nem todos os ingressantes das modalidades 1 e 2, destinadas a alunos com renda familiar *per capita* de até 1,5 salário-mínimo se enquadram nesse perfil, uma vez que dos 35 alunos da modalidade 1, 5 percebem acima de 1,5 salário-mínimo, sendo que na modalidade 2, dos 30 alunos ingressante por ela, 5 ganham acima do teto legal para uso desta modalidade.

Ao se analisar os dados da Tabela 12, que leva em consideração todos os alunos ingressantes pelo sistema de cotas da Lei nº 12.711/2012, uma vez que os questionários não foram aplicados para os alunos do PAAES, nota-se que na modalidade 1, existem alunos que chegam a perceber até 3 ou mais salários-mínimos como renda familiar *per capita*. Na modalidade 2, destinadas para aqueles que são vulneráveis economicamente mas que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas, existe aluno que percebe 4 ou mais salários-mínimos como renda familiar *per capita*, ou seja, muito acima do teto estabelecido por lei, não pertencendo a grupo que sofre discriminação étnico-racial e nem está entre os grupos mais pobres da sociedade, ingressando na UFU, ainda que burlando os requisitos legais, apenas por ser ingressante de escola pública.

No tocante à modalidade 4, daqueles que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas e que não exige um teto de renda, fica claro que os ingressantes são, em sua maioria, alunos com renda familiar *per capita* acima de 1,5 salário-mínimo, correspondendo a 93,54% dos ingressantes desta modalidade. Ainda quanto a modalidade 4, dentre estes

93,54%, 25,8% declaram renda *per capita* familiar igual ou acima de 3 s.m. e inferior a 4 s.m.; 16,2% igual ou superior a 4 s.m. e inferior a 5 s.m. e 12,9% igual ou acima de 5 s.m., ou seja, 54,82% têm renda *per capita* familiar igual ou acima de 3 salários-mínimos, lembrando que a renda *per capita* familiar é obtida pela divisão da renda total da família pelo número de pessoas que a compõem, ou seja, o valor da renda familiar é muito acima disso.

Tabela 12 - Números absolutos de alunos ingressantes por modalidade e renda no Curso de Direito para os anos de 2013, 2014 e 2015

Modalidades	nº de alunos	< 1,5	Igual 1,5	> 1,5 e <3	≥3 e <4	≥4 e <5	≥5
1	35	23	7	3	2	0	0
2	30	19	6	3	1	1	0
3	26	1	2	8	6	2	7
4	31	1	1	11	8	6	4
5	182	6	6	23	25	21	101
Total	304	50	22	48	42	30	112

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados obtidos a partir de questionário aplicado aos alunos do Curso de Direito da UFU.

* s.m.: salário-mínimo

* Modalidades estabelecidas pela Lei nº 12.711/2012 e pelos editais de seleção para ingresso UFU.

* Modalidade 1: autodeclarados pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de até 1,5 s.m.;

* Modalidade 2: que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de até 1,5 s.m.;

* Modalidade 3: autodeclarados pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de acima de 1,5 s.m.;

* Modalidade 4: que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* acima de até 1,5 s.m.;

* Modalidade 5: Ampla concorrência

No que concerne à reprovação, em relação ao Curso de Direito percebe-se que existe uma proximidade de resultados entre as modalidades de cotistas, com melhores resultados para ampla concorrência, conforme Tabela 13.

Tabela 13 - Reprovação por modalidade de ingresso

Modalidades	Sem reprovação	Com reprovação
1	86%	14%
2	87%	10%
3	88%	12%
4	84%	16%
5	90%	10%

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados obtidos a partir de questionário aplicado aos alunos do Curso de Direito da UFU.

* Modalidades estabelecidas pela Lei nº 12.711/2012 e pelos editais de seleção para ingresso UFU.

* Modalidade 1: autodeclarados pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de até 1,5 s.m.;

- * Modalidade 2: que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de até 1,5 s.m.;
- * Modalidade 3: autodeclarados pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de acima de 1,5 s.m.;
- * Modalidade 4: que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* acima de até 1,5 s.m.;
- * Modalidade 5: Ampla concorrência

Outro dado que se verificou foi o referente ao número de alunos que fizeram cursinhos preparatórios para ingressarem na IFES objeto da pesquisa, especificamente no Curso de Direito. O objetivo da tal coleta era o de se saber se os alunos ingressantes eram selecionados com base no conhecimento obtido em suas escolas de ensino médio apenas, ou se tiveram ajuda na melhoria de desempenho com a frequência a cursinhos preparatórios.

Os dados revelam que os alunos pretos, pardos e indígenas, nas duas faixas de renda, apresentaram o maior percentual de frequência a cursinhos, acima inclusive dos alunos da ampla concorrência e dos alunos de mesma faixa de renda, mas que não se autodeclararam negros ou indígenas (Tabela 14).

Tabela 14 - Percentual de alunos que frequentou cursinhos preparatórios para ingresso no Curso de Direito da UFU, por modalidade de ingresso

Modalidades	nº de alunos	Cursinho nº absoluto	Cursinho percentual
1	35	25	71%
2	30	14	47%
3	26	21	81%
4	31	22	71%
5	182	126	69%
Total	304	0	0%

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados obtidos a partir de questionário aplicado aos alunos do Curso de Direito da UFU.

- * Modalidades estabelecidas pela Lei nº 12.711/2012 e pelos editais de seleção para ingresso UFU.
- * Modalidade 1: autodeclarados pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de até 1,5 s.m.;
- * Modalidade 2: que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de até 1,5 s.m.;
- * Modalidade 3: autodeclarados pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* de acima de 1,5 s.m.;
- * Modalidade 4: que não se autodeclararam pretos, pardos e indígenas com renda familiar *per capita* acima de até 1,5 s.m.;
- * Modalidade 5: Ampla concorrência

O tipo de escola da qual o aluno é egresso foi outro dado coletado. Dos 164 alunos egressos das escolas particulares, tem-se que todos eles são integrantes da modalidade 5, que contempla os alunos da ampla concorrência. Entre as escolas públicas de Uberlândia, a que mais possui alunos que lá cursaram todo o ensino médio, foi a Escola Estadual Messias Pedreiro, com o total de 20 alunos, seguida da Escola Estadual de Uberlândia com 11 alunos, e em terceiro lugar, empatados a Escola Estadual Segismundo Pereira e a Escola Estadual

Bueno Brandão, com 4 alunos. Os demais que cursaram escolas públicas são egressos das seguintes escolas:

- a) Escola Estadual Professor José Ignácio de Souza: 2 alunos, Bairro Brasil;
- b) Escola Estadual Hortêncio Diniz: 1 aluno, Bairro Marta Helena;
- c) Escola Estadual Juvenília Ferreira dos Santos: 1 aluno, Bairro Luizote de Freitas;
- d) Escola Estadual Inácio Paes Lemes: 1 aluno, Bairro Martins;
- e) Escola Estadual Sérgio de Freitas Pacheco: 2 alunos, bairro Tibery;
- f) Escola Estadual Guiomar de Freitas Costa: 1 aluno, Barrio Roosevelt;
- g) Escola Estadual Antônio Luiz Bastos: 1 aluno, Bairro Aparecida;
- h) Instituto Federal do Triângulo Mineiro de Uberlândia: 2 alunos;
- i) Escola Estadual João Rezende: 2 alunos, Bairro Custódio Pereira;
- j) Escola Estadual Antônio Thomaz Ferreira Rezende: 1 aluno, Bairro Jardim Brasília;
- k) Escola Estadual Frei Egídio Parisi: 1 aluno, Bairro Segismundo Pereira;
- l) Escola Estadual Teotônio Vilela: 1 aluno, Bairro Planalto e
- m) Escola Estadual Cidade Industrial: 1 aluno, Bairro Industrial;

A Escola Estadual Messias Pedreiro, que possui maior número de alunos ingressantes no Curso de Direito da UFU, é a mais bem colocada entre as escolas estaduais de Uberlândia, conforme os resultados do ENEM- Exame do Ensino Médio de 2015, com 548 pontos e ocupa a 3575ª posição. Para se ter uma ideia de sua posição em relação às escolas particulares, a mais bem colocada em Uberlândia, a Escola Batista Mineiro, com 642 pontos, está na 221ª posição. A segunda mais bem posicionada, entre as escolas públicas, foi a Escola Estadual Professor José Ignácio de Souza, com 534 pontos, ficando na posição 4.581. A Escola Estadual Segismundo Pereira ficou na 4.965 posição no ranking nacional e em terceiro lugar entre as escolas públicas de Uberlândia. Já a quarta melhor colocada entre as públicas foi a Escola Estadual de Uberlândia, na 5.392 posição, seguida pela Escola Estadual Inácio Paes Lemes, na 5.717 posição nacional, sendo essas as escolas públicas que figuraram entre as 20 melhores escolas de ensino médio em Uberlândia, englobando as particulares.

Sendo assim, dentre as mais bem colocadas pelo ranking do ENEM 2015 e que mais aprovaram alunos nos processos seletivos da UFU para o Curso de Direito, todas são escolas que se localizam em perímetros urbanos centrais, ou próximos a eles, como é o caso da Escola Messias Pedreiro, no bairro Cazeca; da Escola Estadual de Uberlândia, Centro da cidade; da

Escola Estadual José Ignácio de Souza, bairro Brasil, da Escola Estadual Bueno Brandão, Centro da Cidade.

Assim, escolas localizadas em bairros com população de baixa renda e de afastamento periférico do centro apresentam aprovação numericamente baixa, como no caso do Jardim Brasília, ou até mesmo inexistente, como as do bairro Maravilha, Lagoinha, Aclimação, entre outros, que não possuem alunos aprovados entre os discentes do Curso de Direito da UFU.

Em estudo sobre o surgimento das periferias de Uberlândia, Moura e Soares analisam periferia da seguinte forma:

O estudo da expansão periférica deve basear-se, inicialmente, no entendimento do desenvolvimento capitalista no Brasil, bem como nas suas consequências para a estruturação do espaço urbano das cidades em geral, visto que a periferização representa a acumulação desigual de capital, refletida nas condições de moradia, fator determinante da segregação espacial urbana [...] Moura e Ultramari (1996, p.10) conceituam a periferia a partir de dois pontos de vista: urbanístico e social. Do ponto de vista urbanístico, a periferia é caracterizada “por uma baixa densidade de ocupação do solo e uma alta velocidade de expansão para áreas novas e mais longínquas”. Do ponto de vista social, as periferias são “áreas de concentração de moradias de população de baixa renda, carente de serviços básicos essenciais”. (MOURA; SOARES, 2009, p. 23-24).

Segunda as mesmas pesquisadoras,

As décadas de 1970 e 1980 foram um período de transformações não só para Uberlândia, como para todo o Estado de Minas Gerais, que recebeu inúmeras obras que beneficiaram o seu desenvolvimento. A população urbana na cidade de Uberlândia/MG também crescia, devido à intensificação do capitalismo no campo que, a cada dia, expulsava mais trabalhadores para a cidade, e também à criação da Universidade Federal de Uberlândia, que foi responsável pelo desenvolvimento de dois grandes bairros: o Santa Mônica (onde se instalou o Campus Santa Mônica) e o Umuarama (onde se instalou o Campus Umuarama), que, com o tempo, foram dotados de serviços e equipamentos públicos para atender à demanda de estudantes vindos de outras cidades, que preferiam morar mais próximo da Universidade. O desenvolvimento desses bairros também propiciou o desenvolvimento dos outros no seu entorno, como o Saraiva, o Cazeca e o Tibery, que ficavam no entorno do Campus Santa Mônica; o Custódio Pereira, o bairro Brasil e o Marta Helena, próximos ao Campus Umuarama (vide Mapa 5) Os anos de 1970 foram marcados por grandes contradições. À medida que a periferia se expandia e as favelas proliferavam, novas avenidas eram construídas e reconstruídas, várias áreas de lazer eram estruturadas para satisfazer à população, como o Parque do Sabiá. Isso prova que, mais uma vez, a cidade de Uberlândia foi sendo estruturada de forma a privilegiar os interesses de quem tivesse capital e não de quem trabalhasse para construí-la, ou seja, os interesses da elite em detrimento dos interesses da classe trabalhadora. Assim, pode-se notar, de forma nítida, a separação entre bairros habitados

pela elite (Altamira, Cidade Jardim e Morada da Colina), bairros habitados pela classe média (Martins, Saraiva, Brasil e Roosevelt) e bairros habitados pela classe trabalhadora (Jardim Brasília, Maravilha, Lagoinha, Aclimação, entre outros, além das favelas), estruturando-se, assim, a segregação social e espacial, pela qual os “pobres” habitam a periferia, ou seja, as áreas mais distantes e desprovidas de infraestruturas; enquanto que os “ricos” habitam as áreas melhor localizadas e providas de todas as infra-estruturas e equipamentos públicos necessários a uma população, apesar de, nesse período, ser obrigatório por lei dotar os novos loteamentos de infra-estrutura básica. (MOURA; SOARES, 2009, p. 31).

Em suma, bairros como Martins, Marta Helena, Custódio Pereira, Tibery, Roosevelt, Aparecida, entre outros, onde se localizam as escolas estaduais que conseguiram aprovar entre 1 ou 2 alunos, nos termos acima, apesar de serem, em alguns casos, espacialmente afastados do centro, não se classificam como periferia, uma vez que, conforme estudo acima, apresentam grande infraestrutura, com população, em termos de renda, classificadas como de classe média. Sendo assim, os alunos verdadeiramente excluídos do ensino superior não são incluídos pelas cotas sociais do Curso de Direito.

5.7 Da análise dos dados

Tomando por base o ciclo de políticas desenvolvido por Ball (1994 apud MAINARDES, 2006) como método de análise das políticas públicas, por meio do estudo de caso ora apresentado é possível estabelecer uma correlação entre o macrocontexto delineado nos dois primeiros capítulos, dedicados a demonstrar como as ações afirmativas surgiram enquanto estratégia de combate às desigualdades e de realização da igualdade material, tanto no Brasil, como em outros lugares do mundo, como nos Estados Unidos da América e na Índia, e o microcontexto, ou seja, como a Lei nº 12.711/2012 se materializou em uma universidade específica, qual seja a UFU, e em um curso específico dessa universidade, o Curso de Direito.

O estudo de caso em questão é analisado no contexto da prática e dos resultados, onde se busca verificar se a política pública está corrigindo distorções ou se está produzindo desigualdades sociais.

Dos dados levantados, tendo como base todos os alunos dos cursos de graduação presenciais de Uberlândia da UFU, se percebe uma evolução gradual da inclusão dos grupos cotistas, aproximando-se do mínimo legal exigido de composição numérica para cada categoria, com o passar dos anos. Contudo, a distância ainda existe e impacta nos fins almejados pela política afirmativa, uma vez que a lei estabelece um percentual mínimo de

ingresso, ou seja, estabelece o mínimo de efeitos que a as cotas podem produzir, sendo que este mínimo ainda não foi concretizado.

Porém, é importante observar que somente depois de quatro anos da entrada em vigor da Lei nº 12.711/2012 as universidades passam a ser obrigadas a atender o mínimo legal de ingresso por recorte, ou seja, 50% para ampla concorrência e 50% para escola pública, levando em consideração a divisão de renda de 25% para cada recorte e a reserva de vagas para os alunos negros e indígenas⁸⁷.

Logo, a UFU ainda não atingiu sequer os efeitos mínimos da política pública no tocante a proporcionar um ingresso que corrija minimamente as assimetrias e desigualdades de proporção entre os estratos excluídos e os que não se encontram em situação de desigualdade.

Assim, relacionando o macrocontexto de elaboração da política, que surge como uma resposta à luta por reconhecimento e redistribuição, visando impedir que diferenças de raça e etnia, bem como de condições socioeconômicas, possam redundar em obstáculos para o ingresso no ensino superior e na realização do direito fundamental à educação, tem-se que, no caso concreto da UFU (microcontexto) o resultado quantitativo ainda pode ser melhorado e ampliado, uma vez que as porcentagens de ingresso por modalidade de cotas ainda estão em patamar inferior ao mínimo legal, ou seja, ao mínimo esperado de efeitos da política afirmativa.

Políticas afirmativas são políticas públicas que visam dar solução a um conflito social surgido a partir de desigualdades na fruição de direitos e bens socialmente relevantes e que decorrem de diversos fatores como a discriminação étnico-racial ou a opressão de classes (SROUR, 1987). Buscam democratizar o acesso a tais bens e direitos, de modo que todos tenham a mesma igualdade de oportunidade.

Assim, as ações afirmativas surgem a partir de conflitos sociais, que para Honneth, consubstanciam-se em lutas por reconhecimento, o que exigem políticas públicas que recomponham as expectativas morais intersubjetivas estabelecidas nas relações sociais, tanto na esfera da autonomia, quanto no autorrespeito e na autoestima (HONNETH, 2009, p. 226). Para Fraser (2007) a justiça se realiza quando os sujeitos são reconhecidos como “parceiros integrais na interação social”, ou seja, quando tenham condições de participação paritária, e

⁸⁷ Segundo o Decreto nº 7.824/2012 da Presidência da República e que regulamenta a Lei nº 12.711/2012: “Art. 8º As instituições de que trata o art. 2º implementarão, no mínimo, vinte e cinco por cento da reserva de vagas a cada ano, e terão até 30 de agosto de 2016 para o cumprimento integral do disposto neste Decreto.” (BRASIL, 2012a).

para isso, as políticas de reconhecimento e redistribuição, como é o caso da ação afirmativa contida na Lei nº 12.711/2012, devem ser delineadas para garantir a paridade participativa quando há desequilíbrio causado por arranjos sociais e institucionais que colocam os sujeitos em situação de inferioridade, seja por força dos “padrões institucionalizados de valoração cultural” que discriminam os grupos que apresentam diferenças, seja por meio da “desigualdade material e da dependência econômica” (FRASER, 2007, p. 107-108).

Nesses termos, a política afirmativa implementada na UFU não conseguiu, ainda, realizar a paridade participativa explanada por Fraser (2007), assim como não conseguiu recompor todas as dimensões de reconhecimento de Honneth (2009), uma vez que as minorias beneficiárias das cotas criadas pela legislação federal ainda não se encontram representadas em quantidade proporcional à estabelecida em lei como patamar mínimo.

Nesse sentido, as cotas étnico-raciais e sociais na UFU ainda não realizaram plenamente os escopos constitucionais da igualdade material e da justiça social, uma vez que o acesso ao direito à educação ainda não está sendo ofertado, para cada cota, em quantidade suficiente para produzir uma paridade representativa verdadeira.

Ainda que seja assim, os elementos legais para que isso ocorra estão dispostos, cabe à Universidade Federal de Uberlândia otimizar suas ações no sentido de ampliar os efeitos de acesso da política afirmativa, garantindo maior número de vagas para os cotistas. A legislação que prevê a ação afirmativa educacional não impede que a UFU ofereça maior quantidade de vagas do que a estabelecida no patamar mínimo legal.

A título de exemplo, se a UFU reservar vagas para as cotas étnico-raciais no mínimo legal, somando-se a quantidade de vagas destinadas às modalidades 1 e 3 (destinadas para pessoas que se autodeclaram negras e indígenas nos dois recortes de renda), seriam 28% das vagas totais da UFU direcionadas para pretos, pardos e indígenas, quantidade está menor do que a representação de negros e indígenas em Minas Gerais, que é de 53,96% da população, bem como menor que a representação de pretos e pardos no Brasil, que em 2014 era de 53,6%, segundo o PNAD referente àquele ano.

O mesmo raciocínio pode ser feito no tocante as cotas sociais com recorte de renda até 1,5 salário-mínimo. Na UFU, somando-se as duas cotas de alunos que percebem até 1,5 salário-mínimo como renda familiar *per capita*, quais sejam, as modalidades 1 e 2, tem-se que nos anos de 2013, 2014 e 2015, ingressaram, respectivamente, 19%, 18% e 20% de alunos com este perfil de renda, ainda que na população brasileira, segundo o Censo Demográfico do IBGE de 2010, 43,44% das pessoas possuem renda nominal mensal de até 2 salários-mínimos e em Minas Gerais, a renda nominal mensal média para o ano de 2015 tenha sido de 1,43

salário-mínimo. Mesmo que ingressassem no patamar mínimo, ou seja, 25% do total das vagas da UFU fossem destinadas e preenchidas por alunos com renda de até 1,5 salário-mínimo, ainda assim, a proporção seria menor do que a representação desse perfil de renda na população do estado de Minas Gerais e no Brasil.

Portanto, as políticas afirmativas previstas no texto legislativo ganham concretização por parte das instituições de ensino, que podem, ao desenvolvê-las, dar máxima concretude aos fins almejados pela lei, o que se alcança garantindo o maior ingresso e permanência possível dos grupos excluídos, conseguindo uma verdadeira paridade de participação, o que, para Fraser (2007), realiza o conceito de justiça.

Outro grande desafio que a UFU precisa enfrentar para garantir a produção máxima dos efeitos da política afirmativa diz respeito à inclusão. Enquanto a democratização do acesso tem em mira a ampliação quantitativa dos sujeitos excluídos, a inclusão produz efeitos qualitativos de modificação real das relações sociais e condições de vida dos indivíduos. Nesse sentido, a instituição de ensino superior deve acompanhar o percurso dos alunos cotistas para conhecer os desafios a eles impostos e que possam, eventualmente, resultar em empecilhos para a conclusão do curso, com a mesma qualidade dos demais discentes que não sofrem com as situações de desigualdades, seja étnico-raciais, seja socioeconômica.

Para que isso ocorra, traçar um perfil de seus alunos, cotistas e não cotistas, bem como analisar o percurso acadêmico de maneira geral, é para UFU medida de extrema importância. Contudo, diante da falta de dados institucionais sobre os alunos, como detectado pela pesquisa de campo, dificulta-se o aprimoramento institucional da política afirmativa disposta na lei, o que pode levar a resultados menos eficientes do que os que teoricamente a política poderia propiciar.

De outra ponta, percebe-se a necessidade de se investir em políticas de apoio acadêmico aos alunos que se autodeclaram negros e indígenas, uma vez que apresentaram CRA aquém dos demais recortes. Essa diferença reforça o entendimento de que os efeitos da discriminação relatados no percurso escolar da educação básica e que refletem na desigualdade de trajetória para os negros e indígenas apresentados ao longo da pesquisa, se repetem no curso do ensino superior. Isso demonstra que a democratização do acesso, reservando-se vagas para ingresso, não realiza sozinha a verdadeira inclusão. Para que os efeitos da política afirmativa de ingresso no ensino superior sejam capazes de reverter efetivamente um quadro histórico de exclusão por força da discriminação étnico-racial, é necessário que a universidade se sensibilize e dê visibilidade à questão racial, seja promovendo políticas de apoio acadêmico no sentido de combater a discriminação e o

preconceito intramuros, seja dando suporte pedagógico sempre que necessário, e estabelecendo políticas afirmativas para incentivar a participação equânime no desenvolvimento de pesquisa e extensão, por exemplo.

No que concerne ao Curso de Direito, dos dados coletados sobre a renda familiar *per capita* de seus discentes ingressantes pelo sistema de reserva de vagas da Lei nº 12.711/2012, tem-se que, levando em consideração todas as rendas de todas as modalidades de cotas e incluindo a ampla concorrência, 23,6% dos acadêmicos do curso percebem até 1,5 salário-mínimo como renda e 76,6% percebem como renda familiar por cabeça mais do que 1,5 salário-mínimo. Logo, as cotas sociais destinadas aos grupos mais pobres, igualmente não estão conseguindo, na quantidade em que lhes é destinada no processo de seleção da UFU, recompor a desigualdade de representação dos estratos de maior vulnerabilidade socioeconômica no Curso de Direito, tendo em vista os patamares mínimos legais, restando mais distante ainda da proporção de tal grupo na população brasileira e mineira.

No tocante à modalidade 4, dirigida aos alunos que não se autodeclaram negros e indígenas e que não têm que comprovar renda, tem-se que 54, 82% percebem valor igual ou acima de 3 salário-mínimo como renda familiar *per capita*.

Dentro da população brasileira, tendo em vista o número de pessoas com esta renda familiar, segundo a decomposição dos dados brutos de renda da tabela 1.8.1 dos resultados do Censo Demográfico do IBGE de 2010 (IBGE, 2010, p. 214), tem-se que somente 10,27% da população brasileira percebia acima de 3 salários-mínimos como renda nominal bruta naquele ano. Acima de 3 salários-mínimos e até 5 salários-mínimos, segundo o Censo do IBGE de 2010, eram 5,02% da população brasileira em 2010. Em Minas Gerais, segundo o IBGE, em 2015, a renda nominal mensal domiciliar *per capita* era de R\$1.128,00. Tendo em vista que o salário-mínimo em 2015 era de R\$ 788,00, a renda média da população de Minas Gerais, em 2015, era de 1,43 salário-mínimo.

Quando da análise da constitucionalidade das cotas sociais previstas na modalidade 4 de ingresso na UFU, definidas pela Lei nº 12.711/2012 como dirigidas para pessoas que não se autodeclaram negras ou indígenas e percebem acima de 1,5 salário-mínimo, ao aplicar o princípio da proporcionalidade, constatou-se abstratamente a sua inconstitucionalidade, uma vez que não eram dirigidas a grupos comprovadamente vulneráveis, abrindo espaço legal para que pessoas que não necessitariam de uma política afirmativa para ingresso usassem de tais medidas. Tendo em vista que a diferenciação de tratamento só é válida para corrigir desigualdades, como as raciais e étnicas e as socioeconômicas, e que no caso de tal

modalidade tais circunstâncias não existiam, a medida afirmativa não seria adequada, necessária e proporcional em sentido estrito, violando o princípio da igualdade material.

Por meio do estudo de caso realizado no Curso de Direito, a avaliação que foi feita abstratamente sobre a validade das cotas sociais sem recorte étnico-racial e sem comprovação de renda, pode ser averiguada em concreto. Conforme visto dos dados acima, os alunos ingressantes por esta cota no Curso de Direito percebem renda muito acima da média de renda de Minas Gerais, ingressando, em maioria (54,8%) pessoas que percebem como renda o mesmo que pouco mais do que 10% da população brasileira percebe.

Assim, aplicando-se os subprincípios da proporcionalidade, tem-se que a existência de tais cotas não é adequada para a promoção dos fins de uma ação afirmativa, que é promover a igualdade de oportunidade, incluindo grupos vulneráveis, sujeitos a desigualdades e, por isso, alijados do acesso a direitos e bens sociais relevantes.

Uma vez que o grupo que tem sido incluído, em sua maioria, por meio da modalidade 4 de ingresso na UFU, no Curso de Direito (e que corresponde às cotas sócias sem recorte étnico-racial e sem comprovar renda da Lei nº 12.711/2012) compõem os estratos econômicos mais altos da sociedade brasileira, a cota enquanto medida afirmativa é inexigível, pois traz prejuízos para os demais alunos, retirando vagas de pessoas que de fato precisam de medidas de acesso para ingressarem no ensino superior, já que este nível de ensino não é de oferta universal.

Além disso, não se está diante de medida proporcional em sentido estrito, pois na relação custo-benefício, traz mais prejuízos do que vantagens, pois ao não instituir um teto de renda para a utilização da cota, permitiu-se, legalmente, que pessoas façam uso dela, ainda que não necessitem da reserva de vagas como forma de combate à desigualdade.

Diante do exposto, as cotas sociais, sem teto de renda e sem recorte étnico-racial são inconstitucionais, tanto diante de uma avaliação da Lei nº 12.711/2012 abstratamente considerada, quanto do ponto de vista concreto, no que tange ao Curso de Direito da UFU.

Sendo assim, enquanto política de redistribuição, não é necessária para recompor uma paridade participativa, uma vez que as pessoas que foram incluídas por meio dessa cota estão super-representadas, já que são minoria na população brasileira e mineira e maioria dentro do recorte (FRASER, 2007), não se justificando a diferenciação. Conforme destaca Rawls (2002), as políticas de distribuição somente aceitam a diferença se for para promover a igualdade de oportunidade, favorecendo pessoas em desvantagens, o que não é o caso dos alunos ingressantes por esta cota.

Enquanto política social, seja por promover a igualdade e a justiça social, seja por ser uma política educacional, as ações afirmativas da Lei nº 12.711/2012, da maneira como foram delineadas e implementadas na UFU, retratam o quadro apresentado por Vieira (2009), em consonância com o disposto por Offe (1984) sobre as políticas sociais de maneira geral: são medidas que estão

ligadas ao funcionamento do mercado, à capacidade de compensar falhas deste, à ação e aos projetos dos governos, aos problemas sociais, à reprodução das relações sociais, à transformação dos trabalhadores não assalariados em trabalhadores assalariados, ao abrandamento dos conflitos de classe etc. (VIEIRA, 2009, p. 13),

uma vez que foram adotadas em seu formato mais conservador pela UFU, que contentou-se, até o presente momento, com o mínimo legal de inclusão de negros, indígenas e pobres, ainda que não inteiramente compatível com a representação de tais segmentos na população brasileira e mineira, além de sofrer os efeitos de um recorte que se mostrou inconstitucional em tese e em concreto, pelo menos no que tange ao Curso de Direito.

Os potenciais da Lei nº 12.711/2012 são enormes, repita-se, mas dependem de uma implementação mais corajosa por parte da universidade, quebrando definitivamente os obstáculos que impedem o acesso das minorias, mas que na verdade compõem numericamente a maioria da população brasileira. Somente por meio de uma implantação abrangente a democratização de acesso se operará de forma a efetivar a igualdade de oportunidade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei nº 12.711/2012 trouxe inegáveis avanços para a democratização do acesso ao ensino superior federal. Com contornos de uma política pública afirmativa, efetivando medidas de reconhecimento significativas para minorias étnico-raciais e de redistribuição para grupos economicamente vulneráveis, traçando uma nova trajetória na democracia vigente.

A título de exemplo, segundo os dados do IBGE, em Síntese de Indicadores 2015, o número de pretos e pardos entre 18 e 24 anos que cursavam o ensino superior subiu em 2014 em relação a 2004, passando de 16,7% nesse último ano, para 45,5% em 2014, mas persiste em ser muito inferior à dos brancos, o que demonstra a necessidade de manutenção das ações afirmativas.

Em relação aos grupos que ocupam os últimos *quintis* de renda, o mesmo estudo do IBGE demonstrou o aumento desses estudantes nas duas redes, privada e pública, fazendo com que os alunos pertencentes ao *quintil* maior de renda se tornassem menos representativos no total.

O impacto de várias políticas públicas combinadas fez com que a universidade pública se tornasse mais plural e mais representativa da realidade brasileira. A importância desse processo será sentido em maior medida em alguns anos para frente em termos de mobilidade social, de representação no trabalho, na participação política, entre outros. De toda forma, já é possível dizer que quantitativamente o ensino superior mudou e que, inevitavelmente, em sua essência também, ou seja, a forma como a educação irá se processar; os focos de interesse em pesquisa e extensão mudarão e, sem dúvida, tais modificações contribuirão para uma aproximação da academia da realidade social e de suas necessidades prementes. A importância dessa modificação nos rumos da educação superior, antes elitista, agora muito mais democrática, só tem a contribuir com o progresso dos contornos sociais do Estado brasileiro que, apesar de preparado constitucionalmente para essas mudanças, ainda caminha com avanços e retrocessos para a efetiva concretização de sua vocação.

Tendo em vista a importância da ação afirmativa educacional impressa na Lei nº 12.711/2012, tal política pública tem espaço para avanços e ajustes no sentido de realmente incluir os grupos mais alijados do ensino superior e em representatividade mais proporcional.

O presente estudo tem por escopo problematizar a formulação da ação afirmativa educacional prevista na Lei nº 12.711/2012, tendo em vista as lacunas e incongruências existentes sem, no entanto, deixar de reconhecer suas potencialidades em face da importância de existir uma política pública de acesso no ensino superior para segmentos excluídos, que

contribui para a realização da igualdade material, de direitos fundamentais, com grande poder de modificação social e concretização democrática.

Tendo em vista o contexto da influência do ciclo de políticas públicas de Ball (1994 apud MAINARDES, 2006) usado como procedimento metodológico de análise da Lei nº 12.711/2012, destacou-se que a referida norma é fruto de uma longa trajetória de luta do Movimento Negro para desconstruir a crença na “democracia racial” e denunciar o racismo, o preconceito e a discriminação racial, que resultam em desigualdades de acesso e fruição de direitos, espaços, bens e vantagens socialmente relevantes. Como tal, a mencionada lei é um marco na promoção da igualdade racial no Brasil, representando um passo importante no sentido de por fim à exclusão histórica dos grupos étnicos e raciais.

Portanto, apontar os pontos em que a norma pode ser aprimorada é muito importante para garantir a sua máxima efetividade, o que traz benefícios para toda sociedade brasileira.

Ainda fazendo a análise pertinente ao contexto da influência, a ação afirmativa da Lei nº 12.711/2012 é uma política pública, uma vez que pretende resolver um problema público, promovendo a ampliação do acesso ao ensino superior federal. Tendo em vista que é uma ação afirmativa voltada para a concreção da educação, trata-se de ação afirmativa educacional. Os conflitos que pretende dar solução são inerentes à luta por reconhecimento, visando recompor as dimensões do reconhecimento destacadas por Honneth (2009) ou, nos termos de Fraser (2007), são conflitos por reconhecimento e redistribuição, exigindo medidas que concretizem uma paridade de participação àqueles que são inferiorizados em razão de sua identidade ou dependência econômica.

Como bem destaca Rawls (2002), a igualdade de oportunidade admite a diferenciação, desde que ela seja necessária para garantir uma maior vantagem aos desfavorecidos, mas não significa que todas as desigualdades serão superadas. Sendo assim, para que a ação afirmativa educacional produza o maior efeito possível, é preciso que o maior número de pessoas em situação de desigualdade possa fazer uso delas.

Percebeu-se assim, no contexto de influência, que a adoção de ações afirmativas no Brasil surgida da luta por reconhecimento do Movimento Negro se deve à necessidade de se adotar medidas que combatem os efeitos inerentes à discriminação, como a desigualdade de tratamento e fruição de direitos por parte da população negra.

Por todo esse histórico destacado no contexto de influência, para que a ação afirmativa delineada na lei mostre-se como uma estratégia política válida, é preciso que ela realize os fins aos quais se destina: incluir pessoas que se estão alijadas da fruição, em igualdade de oportunidade, da educação superior. Buscou-se demonstrar que a ação afirmativa é uma

estratégia válida como resposta para lutas por reconhecimento e, até mesmo, redistribuição (FRASER; HONNETH, 2003), contudo, os beneficiários de tal medida devem ser aqueles que sofrem ofensas em seu reconhecimento ou que não usufruem de bens e vantagens nas mesmas condições que os demais.

Diante do contexto de influência e do contexto de estratégia política, foi possível estabelecer um referencial para a análise da construção do texto legal da política e verificar se os efeitos possíveis da Lei nº 12.711/2012 estão de acordo com os fins de uma ação afirmativa e com as políticas de reconhecimento e redistribuição. Nesse sentido, constatou-se, a partir das teorias de Fraser e Honneth (2003) que, a cota destinada às pessoas que não compõem grupos que sofrem de discriminação racial e as desigualdades dela decorrentes, bem como não pertencem aos estratos socioeconômicos mais baixos não têm necessidade de políticas de reconhecimento (uma vez que nenhuma das esferas do reconhecimento foi ofendida) ou de redistribuição (uma vez que não estão em situação que lhes retire a paridade de participação), não constituindo, no que tange ao recorte de alunos que não se autodeclaram negros e indígenas e não têm que comprovar a renda para ingressar pelas cotas, uma estratégia política válida.

Em seguida, a pesquisa procurou analisar criticamente as cotas sociais estabelecidas pela Lei nº 12.711/2012, a partir de duas perspectivas de análise: uma teórico-legal, construindo um arcabouço teórico para se analisar a compatibilidade das cotas sociais, em específico as dirigidas para pessoas que não se autodeclaram negras e indígenas e não têm um teto de renda para ser comprovado, com a Constituição Federal; e a implementação do sistema de cotas da lei na Universidade Federal de Uberlândia. A primeira perspectiva foi analisada no contexto da produção do texto e a segundo no contexto da prática do ciclo de políticas públicas.

Do arcabouço teórico-legal, compreendeu-se que as ações afirmativas visam promover a igualdade fática, real, que leva em conta as diferenças de situações em que as pessoas estão inseridas, denominada de igualdade material, prevista no texto constitucional, assim como os objetivos traçados no artigo 3º da Constituição e, no caso da Lei nº 12.711/2012, concretizando a fruição do direito à educação em pé de igualdade para todas as pessoas.

Foram analisados os dispositivos da Lei nº 12.711/2012 e avaliou-se a sua validade frente à Constituição usando do princípio da proporcionalidade ou razoabilidade para esse fim, uma vez que ele permite verificar se os motivos de utilização de uma política afirmativa (existência de desigualdade) são compatíveis com os meios adotados pela política pública

(reserva de vagas) para realizar a igualdade material e a ampliação de acesso à educação, fins constitucionais.

No tocante à reserva de vagas para as pessoas negras e indígenas, verificou-se a validade das cotas para ingresso, uma vez que se trata de categoria historicamente alijada da fruição de direitos em condições iguais à das demais pessoas, conforme já havia decidido o STF, na ADPF nº 186/DF (BRASIL, 2012c). A lei acertou ao adotar cotas específicas para pessoas negras e indígenas, uma vez que a exclusão dessas pessoas independe da questão socioeconômica, fazendo jus a medidas compensatórias. Como destaca Hall (2014) “classe social” não é capaz de abranger todas as identidades, não sendo assim, seguro em termos de efetividade se traçar políticas públicas para garantir a identidade e a superação das desigualdades existentes, baseadas apenas na classe social como recorte.

Enquanto política de reconhecimento (FRASER; HONNETH, 2003), as cotas étnico raciais passam pelo crivo do princípio da proporcionalidade, uma vez que promovem fins constitucionais previstos no artigo 3º da Constituição Federal, bem como da igualdade substancial, sendo adequadas, pois são capazes de combater os efeitos da exclusão; sendo exigíveis, uma vez que não produzem prejuízos, já que pretendem reequilibrar assimetrias de representação, tornando-a paritária e são proporcionais em sentido estrito, por produzir mais benefícios do que prejuízos.

No tocante às cotas sociais que possuem recorte de renda familiar *per capita* de até 1,5 salário-mínimo, igualmente considerou-se que são constitucionais, uma vez que as condições socioeconômicas impactam no percurso educacional, criando obstáculos que levam a distorção idade-série e abandono da educação básica, assim como no ensino superior. Logo, criar cotas para garantir a inclusão de tais pessoas é usar de mecanismo adequado, pois produz o efeito de inclusão desejado; exigível, pois reequilibra a distribuição de vagas para o ensino superior, fazendo com que os grupos minoritários, apesar de majoritários, comecem a ocupar os espaços que lhe são negados; e é proporcional em sentido estrito, por trazer benefícios para toda a sociedade, que se torna mais plural e democrática.

Porém no que concerne ao recorte de cotas que se dirige a pessoas que não se autodeclaram negras ou indígenas e não possuem, legalmente, um teto de renda para fazer uso da reserva de vagas, entendeu-se que a sua previsão, da forma como está, ofende o princípio da igualdade material, uma vez que dá tratamento diferente a grupo que não apresenta situação de desigualdade. Assim, a medida se torna inadequada, pois não existe situação de desigualdade para ser combatida; é inexigível, pois traz prejuízos para os demais recortes, que têm menos vagas distribuídas para si; e não é proporcional em sentido estrito, pois traz mais

prejuízos do que vantagens, ao permitir legalmente que pessoas sem necessidade de políticas de diferença (RAWLS, 2002) recebam tratamento diferenciado.

A análise da validade das cotas formuladas pela Lei nº 12.711/2012 é de suma importância para a consolidação de uma política estatal que busca combater a desigualdade na fruição de direitos, configurada no caso em tela, na realização do direito à educação. Medidas inconstitucionais abalam a força normativa da Constituição (HESSE, 1991), ou seja, atingem a capacidade do texto constitucional de dirigir a conformação estatal e influir na estrutura social. Portanto, não se pode permitir que normas infraconstitucionais produzam efeitos contrários aos ditames constitucionais, sob pena de se retirar da Constituição sua força cogente. O efeito nocivo de se compactuar com inconstitucionalidades está em permitir a violação de dispositivos constitucionais, que em seu conjunto representam o pacto democraticamente construído pelos representantes do povo brasileiro para constituir um novo Estado que respeite os direitos fundamentais e coloque como fim precípua as pessoas e sua dignidade.

No caso da ação afirmativa delineada na Lei nº 12.711/2012, o seu fundamento legitimador é a realização da igualdade material, com o intuito de por fim a situações de desigualdades no ingresso ao ensino superior. O seu peso é emblemático, uma vez que torna inequívocos os efeitos perniciosos da desigualdade econômica e da discriminação racial enquanto fatores excludentes de direitos, como a educação.

Nesse sentido, ao formular uma política pública com objetivo tão claro de promoção da igualdade, os beneficiários da medida devem necessariamente ser pessoas que se encontram em situação de desigualdade na fruição do direito à educação, portanto, portadores de condições que gerem obstáculos para o ingresso no ensino superior. No caso da Lei nº 12.711/2012, ao se criar um recorte de beneficiários que não se enquadram abstrata ou concretamente no perfil de pessoas que sofrem com os obstáculos geradores de desigualdades, ofende-se o texto constitucional, comprometendo a força que a Carta Magna tem de tutelar e promover direitos.

Ademais, os longos anos de luta de movimentos sociais, como o Movimento Negro, para que a política afirmativa em análise fosse desenvolvida são colocados de lado, por se permitir a fruição das mesmas vantagens atribuídas àqueles que se encontram em situação de exclusão, por parte de pessoas que delas não necessitam.

Medidas de reconhecimento e redistribuição aperfeiçoam a cidadania na medida em que criam espaços de paridade de participação e consolidam a democracia, por concretizarem direitos básicos inerentes à condição de dignidade humana, como é o caso do direito à

educação. Logo, a validade da ação afirmativa liga-se diretamente à necessidade de se criar a paridade necessária para a cidadania e para a dignidade da pessoa humana. Direcionar a política afirmativa para pessoas que não têm comprometida a sua participação paritária na sociedade deslegitima a sua implementação, como via de consequência.

Como a pesquisa utiliza o ciclo de políticas como método de análise das políticas públicas desenvolvido por Ball (1994 apud MAINARDES, 2006), tem-se que o flanco de análise teórico-legal apresentado acima se realiza nos contextos da produção do texto, do resultado e da estratégia, sendo que ao buscar atender ao interesse público, acabou dele se afastando, por beneficiar quem não precisa da política.

Tais contextos importam na análise de uma política pública, em especial a que é objeto do presente estudo, por permitirem verificar a adequação entre o que foi formulado enquanto política pública, o que foi demandado no contexto de influência, a sua pertinência dentro do sistema jurídico e político em que se insere e a sua capacidade de produzir os efeitos para os quais foi elaborada.

No contexto da prática do ciclo de políticas, analisou-se a implementação das cotas para ingresso no ensino superior na UFU. Em que pese a referida universidade não realizar um acompanhamento institucionalizado do sistema de reserva de vagas previsto na Lei nº 12.711/2012, não existem muitos dados para avaliar o sistema.

Dos dados existentes, diagnosticou-se que a UFU, apesar de paulatinamente aproximar o número de vagas reservadas ao mínimo legal disposto para as cotas, já que a própria legislação permite que se vá ampliando gradualmente até 4 anos de sua entrada em vigor, pode aumentar o número de vagas destinadas às cotas para além do estabelecido como patamar mínimo pela Lei nº 12.711/2012.

A democratização do acesso ao ensino superior permite a concretização de um direito fundamental para grupos que estão sub-representados nesse nível de ensino. Tal sub-representação ofende à Constituição em diversos dispositivos, tais como os objetivos do Estado brasileiros, previstos no artigo 3º, como o combate às desigualdades, o racismo, a discriminação e à promoção da justiça social. Ofende igualmente o princípio, uma vez que este, para se realizar, exige o atendimento máximo aos direitos fundamentais, e viola o próprio direito à educação que, enquanto política pública, tem como princípio norteador estabelecido no artigo 206, I, da Constituição vigente, qual seja, “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”.

No caso da UFU, conformar-se com a quantidade mínima de vagas para os grupos beneficiários das cotas significa mantê-los sub-representados em relação à população

brasileira e mineira. Os negros e indígenas eram 53,96% da população de Minas Gerais em 2010, conforme o Censo do IBGE desse ano, sendo que 53,6% da população brasileira, eram pretos e pardos em 2014 (IBGE, 2015a).

Assim, reservando as vagas para negros e indígenas no patamar mínimo legal, significa destinar, dentro de 50% das vagas, proporção igual à da representação dos negros e indígenas na população de Minas Gerais, nos dois recortes de renda, o que corresponde, somando-se os dois recortes econômicos, em 28% do total das vagas. Isso significa que, de todas as vagas da UFU, no máximo 28% serão preenchidas por negros e indígenas, apesar deles serem juntos, mais de 50% da população mineira e brasileira. Nada impede que a UFU vá além da composição mínima das vagas, e ao fazê-lo realiza todos os preceitos constitucionais expostos. O mesmo ocorre em relação ao recorte de renda para pessoas que percebem até 1,5 salário-mínimo, posto que a lei determina que no mínimo 25% sejam destinadas a este grupo, mas no Brasil, 43,44% da população tem renda nominal mensal de até 2 salários-mínimos.

Outra constatação feita ao analisar o contexto da prática do ciclo de políticas públicas, no tocante à materialização da política na UFU, residiu na ausência de dados sobre os alunos cotistas. O diagnóstico prévio e o acompanhamento feito durante a implantação de uma política pública impactam sobremaneira a sua eficiência (FREY, 2000). Conhecer o contexto de implantação e acompanhar se esse contexto está sofrendo as modificações desejadas pela política permitem corrigir, em tempo, distorções e alinhar medidas que otimizam os resultados. No caso da Universidade Federal de Uberlândia, a falta de dados impede que se analise se ainda persistem entraves fruto de desigualdades para a permanência do aluno na universidade, o que garantiria mais do que o acesso, mas a verdadeira inclusão.

Na observação dos dados coletados junto ao Curso de Direito, tomado como exemplo de implantação das cotas na UFU, constatou-se a entrada de pessoas com renda até 1,5 salário-mínimo próxima do estabelecido legalmente como mínimo. A Lei nº 12.711/2012 estabelece em seus artigos 1º e 3º que 50% das vagas totais da universidade, no mínimo, sejam destinadas às cotas, sendo que dentro desses 50%, metade no mínimo, ou seja, 25% do total das vagas, seja destinada à pessoa com renda familiar *per capita* de até 1,5 salário-mínimo, e o restante para pessoas que percebem valor acima deste.

Portanto, como o Curso de Direito, somando-se os anos de 2013, 2014 e 2015, incluiu 16,4% de pessoas com o perfil de renda familiar *per capita* inferior a 1,5 salário-mínimo e 7,2% de pessoas com renda igual a 1,5 salário-mínimo, o que somados, tem-se 23,6% de alunos com renda até 1,5 salário-mínimo, aproximando-se do recorte econômico mínimo

estabelecido por lei, mesmo que tal percentual não leve em conta a modalidade de ingresso. Contudo, 76,3% das pessoas que ingressaram no Curso de Direito a partir do ano de 2013 pelo sistema de cotas da Lei nº 12.711/2012 percebiam acima de 1,5 salário-mínimo, sendo que a média de renda mensal nominal domiciliar *per capita* em Minas Gerais, em 2015, segundo o IBGE, era de 1,43 salário-mínimo. Na população brasileira, segundo o Censo do IBGE de 2010, 43,44% percebiam como renda nominal mensal até 2 salários-mínimos. Portanto, assim como para toda o UFU, também o Curso de Direito inclui menos alunos oriundos dos estratos mais pobres da sociedade do que a proporção deles na população brasileira, o que demonstra o enorme espaço para expansão que as ações afirmativas da Lei nº 12.711/2012 tem para avançar enquanto política de redistribuição.

No tocante ao recorte étnico-racial, desde 2013 até 2015, somando-se o percentual de ingressantes pelas modalidades 1 e 3, dirigidas aos negros e indígenas, tem-se que 20,1% dos alunos ingressaram por esse recorte no Curso de Direito da UFU. O ingresso, além de estar abaixo do mínimo legal, está muito aquém da representação dessas pessoas na população mineira e brasileira, que ultrapassa 50% em ambos.

Assim, a UFU pode ampliar o montante das cotas para os segmentos mais vulneráveis, no sentido de garantir maior democratização e promoção da igualdade de acesso, como se percebe da composição de seus quadros de ingressantes a partir das cotas legais, o que se repete para o Curso de Direito.

Tratando especificamente da validade das cotas sociais para pessoas que percebem acima de 1,5 salário-mínimo e não se autodeclaram pretos, pardos e indígenas, o que corresponde à modalidade 4 de ingresso na UFU, constatou-se que para este recorte tem-se permitido o ingresso, por meio de medidas afirmativas, de pessoas que não apresentam vulnerabilidade econômica ou étnico-racial, em montante significativo. Segundo os dados coletados, 54,8% dos alunos do Curso de Direito, ingressantes pela modalidade 4 percebem como renda familiar *per capita* valor igual ou maior que 3 salários-mínimos, sendo que na população brasileira, apenas 10,27% das pessoas têm renda acima de 3 salários-mínimos, lembrando que a renda mensal nominal média de Minas Gerais, em 2015, é de 1,43 salário-mínimo segundo os dados do IBGE já apresentados.

Logo, tal modalidade, além de abstratamente inconstitucional, por não estabelecer um teto de renda, o que permite que pessoas que não estejam em situação de desigualdade ingressem por meio das cotas, não existindo justificativa constitucional para o tratamento diferenciado para elas, quando se analisa a concreção da ação afirmativa no Curso de Direito, tem-se a confirmação que de fato o ingresso por esta cota beneficia pessoas que não estão em

situação de vulnerabilidade, seja econômica, seja étnico-racial, uma vez que percebem renda acima da maioria da população brasileira.

As ações afirmativas educacionais, para cumprirem seu papel de resgate da identidade de grupos étnico-raciais, de minimizar os efeitos da discriminação racial que redundam na exclusão de tais grupos de espaços e da fruição de bens e vantagens, promovendo, em última instância o princípio da igualdade material, precisam ser aplicadas quantitativamente e qualitativamente de maneira mais ampla nas instituições de ensino superior, que não devem se contentar com o patamar mínimo legal de reserva de vagas para tais categorias e devem traçar estratégias que garantam a não reprodução dos efeitos da discriminação racial e étnica *intramuros*.

O mesmo se diz para o fim de política redistributiva dada a ação afirmativa configurada na Lei nº 12.711/2012 que, diferentemente do que tradicionalmente se fez nos Estados Unidos da América, englobou estratos excluídos não por força da discriminação racial, mas por obstáculos socioeconômicos que lhes foram impostos. Como tal, igualmente precisa atingir aqueles que se encontram em situação de desvantagem, incluindo em proporção adequada à sua existência na população brasileira.

Para isso, é importante, além da ampliação de oferta de vagas para esses segmentos, que as demais vagas destinadas para as outras modalidades de cotas não sejam direcionadas para pessoas que não fazem jus a um tratamento diferenciado, por não se encontrarem em situação de desigualdade. Usar de políticas de reconhecimento e redistribuição para grupos que não precisam delas, exacerba outras disparidades (FRASER, 2007), pois reduzem o número de vagas que poderiam ser direcionadas para grupos em situação de desigualdade, e que, como visto, mesmo com a aplicação do mínimo legal de vagas, não serão incluídos na proporção de sua representação na sociedade.

Como possível caminho a ser construído para o aperfeiçoamento da Lei nº 12.711/2012 tem-se a necessidade de se estabelecer legalmente um teto de renda para o recorte de pessoas que não são negras ou indígenas e percebem como renda familiar *per capita* acima de 1,5 salário-mínimo. Caso isso não seja feito, outra solução não há do que a declaração da inconstitucionalidade pelo STF das cotas destinadas à modalidade 4 mencionada, por meio de uma ação declaratória de inconstitucionalidade, prevista no próprio texto constitucional (artigo 102, inciso I, alínea da Constituição Federal) e que produz efeitos *erga omnes*, ou seja, para todos e vincula o próprio Poder Judiciário e o Poder Executivo. A

inconveniência de se fazer uso de tal ação está na dificuldade de seu manejo, tendo em vista que apenas as pessoas e órgãos indicados no artigo 103 da Constituição Federal⁸⁸ podem propô-la, e no fato de que o STF não pode substituir o legislador e dizer a quem se destinará as cotas reservadas ao recorte declarado inconstitucional, sob pena de ofender a separação dos poderes, criando um vácuo normativo para tais vagas que não mais se destinarão à modalidade declarada inconstitucional.

De outro lado, cabe às instituições de ensino superior federal, avançar em suas políticas de inclusão e adotar cotas mais amplas em proporção do que o mínimo legal estabelecido.

Diante de todo o exposto, tem-se que a Lei nº 12.711/2012 trouxe avanços para a inclusão de segmentos sociais e étnico-raciais que se encontravam à margem do ensino superior, mas possui arestas que precisam ser aparadas, seja pelas universidades no momento da implantação da medida, seja por alteração legislativa que corrija a inconstitucionalidade constatada pela falta de teto de renda para uma das cotas sociais. Como toda política pública social, seu desenho inicial pode, e deve ser adequado às necessidades reais de promoção da justiça social, tornando-se, enfim, em significativo meio de transformação da estrutura de poder da sociedade.

⁸⁸ “Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.” (BRASIL, 1988)

REFERÊNCIAS

AGUDELO, Germán Darío Valencia. Contribuciones de las políticas públicas al estudio del estado. **Semestre Económico**, Medellín, v. 14, n. 30, p. 87-104, jul/dez. 2011.

AGUDELO, Germán Darío Valencia; ÁLVARES, Yohan Alexis. La ciência política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. **Estudios Políticos**, Medellín, n. 33, p. 93-121, jul/dez. 2008.

AGUIAR, Márcio Mucedula. **A especificidade da ação afirmativa no Brasil**: o caso do Centro Nacional de Cidadania Negra em Uberaba-MG. Dourados: Ed. UFGD, 2009.

ALEXY, Robert. Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no estado de direito democrático. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 217, p. 74-75, jul./set. 1999.

ALEXY, Robert. **Conceito e validade do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazio Afonso. **Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional**. Brasília, DF: LiberLivros, 2005.

ANDREWS, Christina W. As policy sciences como “ciência”: método e reificação, **Perspectiva**, São Paulo, v. 27, p. 13-35, 2005.

ARAÚJO NETO, José Aldo Camurça de. A filosofia do reconhecimento: as contribuições de Axel Honneth a essa categoria. **Kínesis**, Santa Maria, v. 5, n. 9, p. 52-69, jul. 2013.

ARRETCHE, Marta. **A metade cheira ou a metade vazia do copo?** São Paulo, 2015a. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/publicacoes/cada-vez-mais-desigual/a-metade-cheia-ou-a-metade-vazia-do-copo>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

ARRETCHE, Marta (Org.). **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Unesp, 2015b.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. **Perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das instituições federais de ensino superior brasileiras 2014**. Uberlândia: Fonprace/Cepes-UFU, 2016.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. Campinas, SP: Ed. Autores Associados, 1997.

BARROS, Suzana de Toledo. **O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais**. 2. ed. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 2000.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; BENEDITO, Alessandra. Ações afirmativas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 371-403.

BOGDAN, Robert C.; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução a teoria e aos métodos**. Porto: Porto, 1994.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 nov. 2016.

BRASIL. Decreto 7.824, de 11 de outubro de 2012. Regulamenta a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 out. 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7824.htm>. Acesso em: 12 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2003a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.639.htm>. Acesso em: 12 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003. Conversão da MPv nº 111, de 2003 Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 maio 2003b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.678.htm>. Acesso em: 12 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei no 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena". **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 mar. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111645.htm>. Acesso em: 12 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 ago. 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm>. Acesso em: 12 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jun. 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm>. Acesso em: 12 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jul. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm>. Acesso em: 12 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 12 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016. Altera a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 dez. 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13409.htm>. Acesso em: 12 nov. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Acesso e evasão na educação básica**: as perspectivas da população de baixa renda no Brasil. Brasília, DF, 2014c. (Estudo técnico, n. 04/2014).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186-DF**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 25 abr. 2012c. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=186&classe=ADPF&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

BRESSIANI, Nathalie. Redistribuição e reconhecimento: Nancy Fraser entre Jüger Habermas e Axel Honneth. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 24, n. 62, p. 331-352, maio/ago. 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2011.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

COELHO, Luciana Zacharias Gomes Ferreira. **Expansão da educação superior: um estudo sobre trabalho docente no Campus Pontal da Universidade Federal de Uberlândia (2006-2012)**. 2015. 176 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2015.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

CROSARA, Daniela de Melo. Ações afirmativas e a Lei nº 12.711/2012: ANÁLISE DO PERFIL DO INGRESSANTE DE COTAS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA-MG. In: ENCONTRO de Pesquisa em Educação da Região Centro Oeste-Reunião Científica Regional da ANPEd: Projeto Nacional de Educação: desafios éticos, políticos e culturais, 13., 2016, Brasília, DF, **Anais...**Brasília, DF: Universidade de Brasília, ANPEd, 2016a, p. 1-17.

CROSARA, Daniela de Melo. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. **Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 12, p. 243-408, 2006.

CROSARA, Daniela de Melo. Artigos 102 a 110 da Constituição Federal. In: COSTA MACHADO, Antônio Cláudio; FERRAZ, Anna Cândida da Cunha (Org.). **Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo**. 6. ed. Barueri: Manole, p. 593-682, 2016b.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245-262, jul. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000200010>. Acesso em: 22 nov. 2016.

D'ADESKY, Jacques. Ação afirmativa e igualdade de oportunidades. **Revista Proposta**, Rio de Janeiro, n. 96, mar./maio 2003. Disponível em: <www.achegas.net/numero/vinteeseite/jacques_27.htm>. Acesso em: 27 jan. 2015.

FERES JÚNIOR, João. Aspectos normativos e legais das políticas de ação afirmativa. In: FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas (Org.). **Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas**. Brasília, DF: Ed. UnB, 2006. p. 46-62.

FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas. Introdução: a consolidação da ação afirmativa no ensino superior brasileiro. In: ZONINSEIN, Jonas; FERES JÚNIOR, João. (Org.). **Ação afirmativa no ensino superior brasileiro**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008. p. 9-34.

FILICE, Renísia Cristina Garcia. **Raça e classe na gestão da educação brasileira: a cultura da implementação de políticas públicas**. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

FONSECA, Jairo Simon da; MARTINS, Gilberto de Andrade. **Curso de estatística**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. **Cadernos de Campo**, São Paulo, n. 14/15, p. 231-239, 2006.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 101-138, 2007.

FRASER, Nancy. Redistribuição, reconhecimento e participação: por uma concepção integrada da justice. In: PIOVESAN, Flávia; SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela. (Coord.). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 16-48.

FRASER, Nancy. Distorted Beyond All Recognition: A Rejoinder to Axel Honneth. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or recognition?: a political-philosophical exchange**. New York: London: Verso, 2003a. p. 198-236.

FRASER, Nancy. Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or recognition?: a political-philosophical exchange**. New York: London: Verso, 2003b. p. 7-109.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or recognition?: a political-philosophical exchange**. New York: London: Verso, 2003.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 21, p. 211-259, 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>. Acesso em: 24 out. 2015.

FUHRMANN, Nadia Lucia. O primado do reconhecimento sobre a redistribuição: a origem dos conflitos sociais a partir da teoria de Axel Honneth. **Sociologia**, Porto Alegre, ano 15, n. 33, p. 170-203, maio/ago. 2013.

GATTI, Bernadete A. Análise de políticas públicas para formação continuada no Brasil na última década. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 37, p. 57-186, jan./abr. 2008.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **Ação afirmativa e o princípio constitucional da igualdade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa; SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas da. **As ações afirmativas e os processos de promoção da igualdade efetiva**. Brasília, DF, Conselho de Justiça Federal, 2003. p. 85-123. (Série Cadernos do CEJ, v. 24).

GOMES, Nilma Lino. Alguns termos e conceitos presentes no debate sobre relações raciais no Brasil: uma breve discussão. In: BRASIL. **Educação Anti-racista: caminhos abertos pela Lei federal nº 10.639/03**. Brasília, DF: MEC, Secretaria de Educação Continuada e Alfabetização e Diversidade, 2005. p. 39-62. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000355&pid=S2175-6236201300040000800011&lng=pt. Acesso em: 2 fev. 2017.

GOMES, Nilma Lino. **Diversidade étnico-racial, inclusão e equidade na educação brasileira**: desafios, políticas e práticas. 2010. p. 1-13. Disponível em: www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/94.pdf. Acesso em: 15 mar. 2016.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**: volume 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**: volume 3. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, o político e o estado moderno**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. **Classes, raças e democracia**. 2. ed. São Paulo: Ed. 34, 2012.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. Novas inflexões ideológicas no estudo do racismo no Brasil. In: ZONINSEIN, Jonas; FERES JÚNIOR, João (Org.). **Ação afirmativa no ensino superior brasileiro**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008. p. 135-174.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. **Racismo e antirracismo no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Ed. 34, 2009.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2014.

HELENA, Eber Zoehler Santa. Justiça distributiva na Teoria da Justiça como Equidade de John Rawls. **Revista Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 45, n. 178, p. 337-346, abr./jun. 2008. Disponível em: www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176536. Acesso em: 22 set. 2016.

HERINGER, Rosana. Desigualdades raciais no Brasil: síntese de indicadores e desafios no campo das políticas públicas. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, p. 57-65, 2002. Suplemento.

HERINGER, Rosana. Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil: um balanço do período 2001-2004. In: FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas (Org.). **Ação afirmativa e universidade**: experiências nacionais comparadas. Brasília, DF: Ed. UnB, 2006. p. 79-109.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, SP, ano 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. 2. ed. São Paulo: Ed. 34, 2009.

HONNETH, Axel. The Point of Recognition: A Rejoinder to the Rejoinder. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or recognition?: a political-philosophical exchange**. New York: London: Verso, 2003a. p. 237-265.

HONNETH, Axel. Redistribution as Recognition: A Response to Nancy Fraser. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or recognition?: a political-philosophical exchange**. New York: London: Verso, 2003b. p. 110-197.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. 3. ed. São Paulo: Elsevier, 2013.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em: 22 set. 2015.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: 2015. Rio de Janeiro, 2015a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua/default_renda_percapita.shtm>. Acesso em: 1 nov. 2016.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira de 2014. Rio de Janeiro, 2014. (Estudos e Pesquisas, Informação demográfica e socioeconômica, n. 34). Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91983.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2015.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira de 2015. Rio de Janeiro, 2015b. (Estudos e Pesquisas, Informação demográfica e socioeconômica, n. 34). Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95011.pdf>>. Acesso em: 1 nov. 2016.

IPEA. **Situação da população negra por estado**. Rio de Janeiro, 2014.

JACCOUD, Luciana. O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial. In: THEODORO, Mário (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília, DF: IPEA, 2008. p. 131-167.

JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **Desigualdades raciais no Brasil**: um balanço da intervenção governamental. Brasília, DF: IPEA, 2002.

LIMA, Márcia; PRATES, Ian. Desigualdades raciais no Brasil: um desafio persistente. In: ARRETCHE, Marta (Org.). **Trajetórias da desigualdade**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Unesp, 2015. p. 163-192.

LISBOA. Procuradoria-Geral da República. Gabinete de Documentação e Direito Comparado. **Racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância conexa**. Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações do 50º aniversário da Declaração Universal dos Direitos do Homem e Década das Nações Unidas para a educação em matéria de direitos humanos, set. 2007. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/Racismo.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

MACHADO, Elielma Ayres; SILVA, Fernando Pinheiro da. Ações afirmativas nas universidades públicas: o que dizem os editais e manuais. In: PAIVA, Angela Randolpho. (Org.). **Entre dados e fatos: ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2010. p. 19-50.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2015.

MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Sthefen J. Ball: um diálogo sobre a justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n106/v30n106a15.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2015.

MAINARDES, Jefferson; STREMELE, Silvana. **Informações sobre a abordagem do ciclo de políticas**. Disponível em: <www.uepg.br/gppepe>. Acesso em: 3 ago. 2015.

MATTOS, Patrícia. **A sociologia política do reconhecimento**: as contribuições de Charles Taylor, Axel Honneth e Nancy Fraser. São Paulo: AnnaBlume, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MOLINA, Sandra Codeiro. Raça, direito e políticas públicas para a promoção da igualdade racial no Brasil: alguns apontamentos. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 404-434.

MOURA, Gersa Gonçalves; SOARES, Beatriz Ribeiro. A periferia de Uberlândia/MG: da sua origem até sua expansão nos anos de 1990. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 10, n. 32, p. 22-40, dez. 2009.

NAÇÕES UNIDAS. Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. **La matriz de la desigualdade social en América Latina**. Santiago, 2016.

NOGUEIRA, Oracy. **Tanto preto quanto branco**: estudos das relações raciais. São Paulo: T. A. Queiroz Editor, 1985.

OFFE, Klaus. **Problemas estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas públicas em educação e a pesquisa acadêmica. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana (Org.). **Políticas públicas e educação**: regulação e conhecimento. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011a. p. 71-90

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011b. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a05.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2017.

PAIVA, Angela Randolpho (Org.). **Entre dados e fatos: ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2010. p. 7-18.

PAIVA, Angela Randolpho; ALMEIDA, Lady Christina de. Mudança no campus: falam os gestores das universidades com ação afirmativa. In: PAIVA, Angela Randolpho (Org.). **Entre dados e fatos: ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2010. p. 75-116.

PAIXÃO, Marcelo. A Santa Aliança: estudo sobre o consenso crítico às políticas de promoção da equidade racial no Brasil. In: ZONINSEIN, Jonas; FERES JÚNIOR, João (Org.). **Ação afirmativa no ensino superior brasileiro**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008. p. 9-34.

PENHA-LOPES, Vânia. Universitários cotistas: de alunos a bacharéis. In: ZONINSEIN, Jonas; FERES JÚNIOR, João (Org.). **Ação afirmativa no ensino superior brasileiro**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008. p. 105-134.

PIETRO, Élisson César. **Universidade Federal de Uberlândia: recortes de uma história**. Uberlândia, 8 set. 2009. Disponível em: <http://adufu.org.br/post/artigos-opinio/universidade_federal_de_uberlandia_recortes_de_uma_historia />. Acesso em: 24 abr. 2015.

PINTO, Paulo Gabriel Hilu da Rocha. Ação afirmativa, fronteiras raciais e identidades acadêmicas: uma etnografia das cotas para negros na UERJ. In: FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas (Org.). **Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas**. Brasília, DF: Ed. UnB, 2006. p. 136-166.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 16, n. 3, p. 887-896, set/dez. 2008.

RAWLS, John. **Justiça e democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RIBEIRO, Carlos Antônio Costa; SCHLEGEL, Rogério. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil (1960 a 2010). In: ARRETCHE, Marta (Org.). **Trajetórias da desigualdade: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Unesp, 2015. p. 133-162.

RIBEIRO, Carlos Costa; CENEVIVA, Ricardo; BRITO, Murillo Marschner Alves de. Educação e desigualdade no Brasil. In: ARRETCHE, Marta (Org.). **Trajetórias da desigualdade: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Unesp, 2015. p. 79-108.

ROCHA, Carmem Lúcia. Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 33, n. 131, p. 283-295, jul./set. 1996.

ROSENFELD, Cinara; SAAVEDRA, Giovani Agostini. Reconhecimento, teoria crítica e sociedade: sobre o desenvolvimento da obra de Axel Honneth e os desafios da sua aplicação no Brasil. **Sociologia**, Porto Alegre, ano 15, n. 33, p. 14-54, maio/ago. 2013.

SABOIA, Gilberto Vergne; PORTO, Alexandre José Vidal. A Conferência Mundial de Durban e o Brasil. **Revista Direitos Humanos**: atualização do debate. Brasília, DF: Itamaraty, 2001. Disponível em: <<http://dc.itamaraty.gov.br/imagens-e-textos/DH-Portugues03.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2015.

SALVADORI, Mateus. Honneth, Axel. Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais. **Conjectura**: filosofia e educação, Caxias do Sul, v. 16, n. 1, p. 189-192, jan./abr. 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SARMENTO, Daniel Antônio de Moraes. O negro e a igualdade no direito constitucional brasileiro: discriminação de facto, teoria do impacto desproporcional e ações afirmativas. In: ZONINSEIN, Jonas; FERES JÚNIOR, João. (Org.). **Ação afirmativa no ensino superior brasileiro**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008. p. 243-278.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SIEYÈS, Emanuel Joseph. **A constituinte burguesa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SILVA, Cristina Nogueira da. Conceitos oitocentistas de cidadania: liberalismo e igualdade. **Análise social**, Lisboa, v. 47, n. 192, p. 533-563, 2009. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1253274146P6sFN3ey9Cp61ZR7.pdf>. Acesso em: 23 out. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVA, Luiz Fernando Martins da. Considerações sobre a juricidade das políticas de ação afirmativa para negros no Brasil. In: ZONINSEIN, Jonas; FERES JÚNIOR, João (Org.). **Ação afirmativa no ensino superior brasileiro**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008. p. 279-302.

SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves e. Lei nº 10.639/2003: 10 anos. **Interfaces de Saberes**, São Carlos, v. 13, n. 1, p. 1-13, mar./abr. 2013. Disponível em: <<https://interfacesdesaberes.fafica-pe.edu.br/index.php/import1/article/view/162>>. Acesso em: 23 abr. 2015.

SILVA, Sidney Reinaldo da. **Estado, educação e equidade no Brasil**: a formação gerenciada da cidadania. Campos: Mercado das Letras, 2012.

SILVA JÚNIOR, Hédio. Ação afirmativa para negros (as) nas universidades: a concretização do princípio constitucional da igualdade. In: SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves;

SILVÉRIO, Valter Roberto (Org.). **Educação e ação afirmativa**: entre a injustiça simbólica e injustiça econômica. Brasília, DF: Inep/MEC, 2003. p. 101-114.

SILVÉRIO, Valter Roberto. O papel das ações afirmativas em contextos racionalizados: algumas anotações sobre o debate brasileiro. In: SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves; SILVÉRIO, Valter Roberto (Org.). **Educação e ação afirmativa**: entre a injustiça simbólica e injustiça econômica. Brasília, DF: Inep/MEC, 2003. p. 57-77.

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

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A constitucionalidade das cotas étnicas e sociais nas universidades brasileiras. In: ZONINSEIN, Jonas; FERES JÚNIOR, João (Org.). **Ação afirmativa no ensino superior brasileiro**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008. p. 303-328.

SROUR, Robert Henry. **Classes, regimes, ideologias**. São Paulo: Ática, 1987.

TAYLOR, Charles. **Multiculturalismo**. São Paulo: Instituto Piaget, 1994.

TESSLER, Leandro R. Ação afirmativa sem cotas: o Programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social da Unicamp. In: SIMPÓSIO UNIVERSIDADE E INCLUSÃO SOCIAL, 2006, Belo Horizonte. **Experiência e imaginação**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 1-23. Mesa Redonda: Experiências brasileiras: construção de alternativas II. Disponível em: <<https://www.comvest.unicamp.br/pais/artigo1.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2016.

TURNER, Michael. Inclusão social e ações de discriminação positiva em favor dos afrodescendentes na América Latina: onde estão as promessas do Millenium Development Goals das Nações Unidas? In: ZONINSEIN, Jonas; FERES JÚNIOR, João (Org.). **Ação afirmativa no ensino superior brasileiro**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008. p. 61-80.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA. **Anuário 2014**: ano base 2013. Uberlândia, 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA. Conselho Universitário. **Ata da 4ª Reunião de 2003**. Uberlândia, 2003a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA. Conselho Universitário. **Processo nº 94/2003**. Uberlândia, 2003b.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA. Conselho Universitário. **Processo nº 152/2012**. Uberlândia, 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA. Conselho Universitário. **Resolução nº 20/2008**. Uberlândia, 2008.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA. Conselho Universitário. **Resolução nº 15/2011**. Uberlândia, 2011.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA. Conselho Universitário. **Resolução nº 25/2012**. Uberlândia, 2012b.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA. Conselho Universitário. **Resolução nº 17/2013**. Uberlândia, 2013.

VALENTIM, Daniela Frida Drelich. **Ex-alunos negros cotistas na UERJ: os desacreditados e o sucesso acadêmico**. Rio de Janeiro: Quartet, 2012.

VIEIRA, Andrea Lopes da Costa. Políticas de educação, educação como política: observações sobre a ação afirmativa como estratégia política. In: SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves da; SILVÉRIO, Valter Roberto (Org.). **Educação e ações afirmativas: entre a injustiça simbólica e a justiça econômica**. Brasília, DF: INEP, MEC, 2003. p. 83-97.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

VIEIRA, Evaldo. Políticas sociais e direitos sociais. **Revistas USP**, São Paulo, n. 9, p. 13-17, 1997. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/comueduc/article/view/36299>>. Acesso em: 3 dez. 2016.

VIOLIN, Tarso Cabral. A sociedade civil e o estado ampliado, por Antonio Gramsci. **Revista eletrônica do CEJUR**, v. 1, n. 1, p. 3-14, ago./dez. 2006. Disponível em: <ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/cejur/article/view/14846/9966>. Acesso em: 24 abr. 2015.

WEISSKOPF, Thomas E. A experiência da Índia com ação afirmativa na seleção para o ensino superior. In: ZONINSEIN, Jonas; FERES JR, João (Org.). **Ação afirmativa no ensino superior brasileiro**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008. p. 35-60.

WELLE, Deutsche. Educação reforça desigualdade entre negros e brancos. **Carta Capital**, Rio de Janeiro, 18 jan. 2016. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/educacao-reforca-desigualdade-entre-negros-e-brancos>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

ZONINSEIN, Jonas; FERES JÚNIOR, João (Org.). **Ação afirmativa no ensino superior brasileiro**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

ZONINSEIN, Jonas. Minorias étnicas e a economia política do desenvolvimento: um novo papel par a universidades públicas como gerenciadoras da ação afirmativa no Brasil? In: FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas (Org.). **Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas**. Brasília, DF: Ed. UnB, 2006. p. 63-78.

ZONINSEIN, Jonas; FERES JÚNIOR, João. Introdução: ação afirmativa e desenvolvimento. In: FERES JÚNIOR, João; ZONINSEIN, Jonas (Org.). **Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas**. Brasília, DF: Ed. UnB, 2006. p. 9-45.

ANEXO A – MODELO DE TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado (a) para participar da pesquisa intitulada A política afirmativa na educação superior: contributos e dilemas da Lei nº 12.711/2012, sob a responsabilidade das pesquisadoras Daniela de Melo Crosara e Maria Vieira Silva. Nesta pesquisa nós estamos buscando entender a compatibilidade das cotas sociais instituídas pela Lei nº 12.711/2012 com a Constituição, ou seja, se o sistema de cotas criado pela lei está de acordo com a Constituição e com as teorias filosóficas e políticas sobre ações afirmativas. Além disso, especificamente, objetiva-se analisar a implementação de tais cotas na Universidade Federal de Uberlândia, com fins de atestar a sua validade na prática e de traçar um perfil dos alunos levando-se em conta as 5 modalidades de ingresso na universidade. O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido será obtido pela pesquisadora **Daniela de Melo Crosara**. Na sua participação você irá responder a um questionário, onde serão coletados dados tais como renda *per capita* familiar, modalidade de ingresso, escola onde cursou o ensino médio, se já reprovou em alguma disciplina, se fez alguma espécie de cursinho preparatório para o ingresso na universidade. Em nenhum momento você será identificado. Os resultados da pesquisa serão publicados e ainda assim a sua identidade será preservada. Você não terá nenhum gasto e ganho financeiro por participar na pesquisa. Os riscos inerentes à pesquisa dizem respeito à possibilidade de identificação dos participantes, contudo todos os meios necessários para resguardar a identidade dos participantes da pesquisa serão utilizados. Assim, não haverá identificação nos questionários. Além disso, os benefícios da pesquisa são: o aperfeiçoamento do sistema de cotas instituído pela Lei nº 12.711 /2012, bem como revelar o perfil dos alunos cotista da UFU e, especificamente do Curso de Direito, o que permite uma melhor condução das políticas internas da UFU voltadas para tais alunos. Você é livre para deixar de participar da pesquisa a qualquer momento sem nenhum prejuízo ou coação. Uma via original deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido ficará com você. Qualquer dúvida a respeito da pesquisa, você poderá entrar em contato com: Daniela de Melo Crosara e Maria Vieira Silva, no telefone 3239-4226 e 3239-4212, respectivamente, e no endereço Av. João Naves de Ávila, nº 2121, Bloco 3D e 1G, do Campus Santa Mônica da Universidade Federal de Uberlândia-MG. Poderá também entrar em contato com o Comitê de Ética na Pesquisa com Seres Humanos – Universidade Federal de Uberlândia: Av. João Naves de Ávila, nº 2121, bloco A, sala 224, Campus Santa Mônica – Uberlândia –MG, CEP: 38408-100; fone: 34-32394131.

Uberlândia, de de 20.....

Assinatura dos pesquisadores

Eu aceito participar do projeto citado acima, voluntariamente, após ter sido devidamente esclarecido.

Participante da pesquisa

ANEXO B – QUESTIONÁRIO

Questionário

Nº: _____ Ano e semestre de ingresso: _____

Curso: _____

1) Qual a modalidade de ingresso no Curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia?

- ☐ Modalidade 1 – Escola Pública/Pretos/Pardos/Indígenas/igual ou menos de 1,5 Salário Mínimo, renda familiar *per capita*;
- ☐ Modalidade 2 – Escola Pública/igual ou menos de 1,5 Salário Mínimo, renda familiar *per capita*, e que não se autodeclaram pretos, pardos ou indígenas;
- ☐ Modalidade 3 – Escola Pública/Pretos/Pardos/Indígenas/independente de renda;
- ☐ Modalidade 4 – Escola Pública/independente de renda, e que não se autodeclaram pretos, pardos ou indígenas;
- ☐ Modalidade 5 - Ampla Concorrência.
- ☐ PAAES- Programa de Ação Afirmativa de Ingresso no Ensino Superior

2) Qual a sua renda familiar *per capita* bruta, levando-se em consideração que o salário-mínimo vigente no Brasil em 2016 é de R\$880,00 (oitocentos e oitenta reais):

- ☐ Inferior a 1,5 salário-mínimo (renda familiar *per capita* bruta).
- ☐ Igual a 1,5 salário-mínimo (renda familiar *per capita* bruta).
- ☐ Superior a 1,5 salário-mínimo e inferior a 3 salários-mínimos (renda familiar *per capita* bruta).
- ☐ Igual ou Superior a 3 salários-mínimos e inferior a 4 salários-mínimos (renda familiar *per capita* bruta).
- ☐ Igual a 4 salários-mínimos e inferior 5 salários-mínimos (renda familiar *per capita* bruta).
- ☐ Igual ou superior a 5 salários-mínimos (renda familiar *per capita* bruta).

3) Onde você cursou o ensino médio?

- ☐ Integralmente em Escola pública
- ☐ Integralmente em Escola Particular sem bolsa integral
- ☐ Integralmente em Escola Particular com bolsa integral
- ☐ Parcialmente em escola pública, parcialmente em escola particular

4) Qual a escola pública onde você cursou o ensino médio? Indique o nome completo, legível, bem como no nome da cidade e Estado onde se localiza a escola.

5) Você, em sua preparação para o processo seletivo de ingresso no ensino superior, cursou algum “cursinho particular” preparatório?

() Sim, com bolsa integral

() Sim, sem bolsa integral

() Não

6) Você já reprovou em alguma disciplina do curso superior no qual você está matriculado, qual seja, o Curso de Direito?

() Não

() Sim, por nota

() Sim, por falta

() Sim, por nota e falta

7) Se você respondeu “sim” na questão acima, responda quantas vezes você já foi reprovado:

() Uma vez

() Duas vezes

() Três vezes

() Mais de três vezes