



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE HUMANIDADES - CAMPUS III  
DEPARTAMENTO DE DIREITO**

**PALMIRA KARLYERE DE ANDRADE JANUÁRIO**

**AÇÕES AFIRMATIVAS: uma política pública de inclusão no ensino superior  
através das cotas raciais**

**Guarabira– PB  
2015**

**PALMIRA KARLYERE DE ANDRADE JANUÁRIO**

**AÇÕES AFIRMATIVAS: uma política pública de inclusão no ensino superior  
através das cotas raciais**

Trabalho de Conclusão de Curso  
Universidade Estadual da Paraíba, como  
requisito parcial à obtenção do título de  
Bacharel em Direito.

Área de concentração: Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. José Baptista de  
Mello Neto

**Guarabira– PB  
2015**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

J33a Januário, Palmira Karlyere de Andrade  
Ações afirmativas: [manuscrito] : uma política pública de inclusão no ensino superior através das cotas raciais. / Palmira Karlyere de Andrade Januario. - 2015.  
39 p.

Digitado.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Humanidades, 2015.  
"Orientação: Prof. Dr. José Baptista de Mello Neto, Departamento de Direito".

1. Políticas públicas 2. Ações afirmativas 3. Políticas de cotas 4. Justiça social. I. Título.

21. ed. CDD 340

PALMIRA KARLYERE DE ANDRADE JANUÁRIO

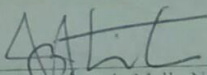
**AÇÕES AFIRMATIVAS: uma política pública de inclusão no ensino superior  
através das cotas raciais**

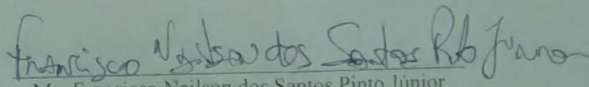
Trabalho de Conclusão de Curso da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

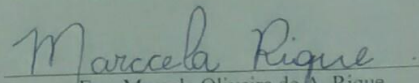
Área de concentração: Direitos Humanos.

Aprovada em: 03/06/2015.

BANCA EXAMINADORA

  
Prof. Dr. José Batista de Mello Neto (Orientador)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)  
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

  
Ms. Francisco Nailson dos Santos Pinto Júnior  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

  
Esp. Marcela Oliveira de A. Rique  
Universidade estadual da Paraíba (UEPB)

A meus pais e meus irmãos, pelo carinho, incentivo,  
confiança, amor e principalmente fé dedicados a mim.

DEDICO.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao concluir este SONHO, lembro-me de muitas pessoas a quem ressalto reconhecimento, pois, esta conquista concretiza-se com a contribuição de cada uma delas, seja direta ou indiretamente. No decorrer dos dias, vocês colocaram uma pitada de amor e esperança para que neste momento findasse essa etapa tão significativa para mim.

Em primeiro lugar agradeço a Deus, fonte de vida e libertação, que me embebeda todos os dias no seu amor e me faz acreditar num mundo mais justo, mais humano e mais fraterno, crença essa que me mantém em pé todos os dias da minha vida. Sem Ele, não estaria aqui.

A todos da minha família que, de alguma forma, incentivaram-me na constante busca pelo conhecimento. Em especial aos meus pais Pedro e Margareth, ao meu avô Severino e minha tia avó Luzia, por me apresentar a simplicidade e o gosto da e pela vida, inculcando valores sem os quais jamais teria me tornado pessoa, buscando de fato todos os dias, ser mais humana e sensível às necessidades dos outros.

As meus irmãos Paloma e Pedro Filho, que são grande parte da minha fonte de forças nesta longa trajetória de vida, permanecendo sempre presentes na partilha de minhas conquistas e frustrações.

Aos professores do Curso de Direito do Campus III da UEPB que contribuíram ao longo de trinta meses, por meio das disciplinas e debates, para o desenvolvimento desta pesquisa.

Em especial, agradeço ao professor e meu orientador Dr. José Baptista de Mello Neto, pela paciência e dedicação no processo de orientação para o trabalho de conclusão deste curso.

Aos funcionários da UEPB pela presteza e atendimento quando nos foi necessário. Aqui destaco o extraordinário trabalho de Graça e Luís, agradecendo-a por sua dedicação e paciência em atender-me nas diversas vezes que a eles recorri.

Aos colegas de curso que compartilharam comigo conhecimentos e sabedoria no decorrer desta etapa de nossa vida acadêmica.

Meus sinceros agradecimentos!

Métodos estruturais e políticas públicas quando bem empregadas, determinam o equilíbrio na orla educacional dum país.

*Erasmu Shallkyton*

## Resumo

A pesquisa se constitui na análise sobre a política de cotas para negros e carentes, como espécie de ações afirmativas que visa corrigir as desigualdades sociais, promover a justiça social e compensar grupos discriminados até que seus efeitos sejam neutralizados. As políticas de cotas em universidades públicas vêm sendo, nos últimos anos, muito questionada, tanto acerca de sua validade, quanto sobre sua constitucionalidade ou não. Dessa forma, podem-se observar determinadas posições, argumentos e opiniões acerca dessa estratégia de inclusão social. O sistema de cotas faz parte de um grupo de ações chamadas de ações afirmativas e que tem como objetivo a implementação de medidas que concretizem o princípio constitucional da igualdade material em favor da comunidade negra de nosso país. Na busca pela redução das desigualdades econômicas e culturais, bem como na intenção de manter a harmonia social, a Constituição de 1988 protege e outorga ao Governo Federal o dever de proteger os grupos “excluídos”, ou desamparados pela simples imposição do direito. Buscou-se, por meio de pesquisa bibliográfica – fazendo uma análise sobre políticas públicas, especificamente de ações afirmativas, e legislação correlata, estudar sobre a política de inclusão para o acesso ao Ensino Superior, evidenciando as cotas raciais. Assim, as políticas de ação afirmativa figuram, como um novo ingrediente na luta pela democratização do ensino superior e o sistema de cotas é um indicativo para a redução das desigualdades sociais ao permitir o acesso de negros ao ensino superior.

Palavras-chaves: Políticas públicas. Ações Afirmativas. Políticas de Cotas. Justiça Social.



## Abstract

The research is the analysis of the policy of quotas for black and poor, as a kind of affirmative action aimed at correcting social inequalities, promote social justice and compensate discriminated groups until its effects are neutralized. In public universities quota policies they have been, in recent years, widely questioned, both about its validity, as on its constitutionality or not. Thus, one can observe certain positions, arguments and opinions about this social inclusion strategy. The quota system is part of a group of actions called affirmative action and which aims to implement measures giving effect to the constitutional principle of material equality in favor of the black community of our country. In efforts to reduce the economic and cultural inequalities as well as the intention to maintain social harmony, the 1988 Constitution protects and grants the federal government the duty to protect the "excluded" groups, or destitute by the simple imposition of the duty. It attempted to, by means of literature - doing an analysis of public policies, specifically affirmative action, and related legislation, study on the policy of inclusion for access to higher education, highlighting the racial quotas. Thus, affirmative action policies set out as a new ingredient in the struggle for democratization of higher education and the quota system is an indication for the reduction of social inequalities to allow blacks access to higher education.

Keywords: Public policy. Affirmative Action. Quota policies. Social Justice.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>I ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>12</b>
1.1 Conceito de políticas públicas.....	10
1.2 Políticas públicas no Brasil.....	12
<b>II TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>16</b>
2.1 Áreas de atuação das políticas públicas.....	16
<b>III A POLÍTICA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO .....</b>	<b>18</b>
3.1 O Direito à educação visto a luz da legislação.....	17
3.2 Políticas públicas de acesso à educação superior: as cotas enquanto política de ação afirmativa.....	24
3.3 A ideia de justiça social no acesso à educação superior.....	28
3.4 Política de cotas para negros.....	30
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>35</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>36</b>

## INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende demonstrar a aplicabilidade do sistema de cotas sociais para ingresso na universidade pública, assunto este que arranca debates no seio social e que constitui, inclusive, objeto de apreciação do Poder Judiciário, devido às divergências de posicionamentos a respeito de sua constitucionalidade, instituição no plano educacional, finalidade, eficácia, e, principalmente, acerca da adoção dos critérios de diferenciação.

Para tanto, o mesmo problematiza uma questão relacionada ao processo de participação e controle social por intermédio das Políticas Públicas. Compreende-se as políticas públicas como ações públicas assumidas pelos governos, instituições públicas estatais com ou sem participação da sociedade que visam à concretização dos direitos humanos coletivos ou direitos sociais garantidos em lei. Não se pode falar em política pública fora da relação entre Estado e sociedade. Nesse sentido, as políticas públicas compreendem tudo o que o Estado faz ou deixa de fazer: o investimento, os segmentos beneficiados ou excluídos pelos serviços. Nessa ótica, oportunizam a melhoria da qualidade de vida da população, redistribuindo renda, ou pode privilegiar setores dominantes da sociedade aumentando ainda mais a concentração da renda e da desigualdade social.

Assim, políticas públicas expressam o “Estado em ação” (GOBERT, MULLER, 1987). É o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade.

Nessa ótica, o presente trabalho focaliza as políticas públicas de ação afirmativa, especificamente, as cotas voltadas para a promoção do acesso de negros na universidade pública, tema que está sendo debatido por vários setores da comunidade e que alcança centralidade no debate sobre a efetivação do direito à educação superior na sociedade contemporânea (BORGES, 2011). Compreende-se que a política em pauta se caracteriza como uma possibilidade de superação das desigualdades sociais. O sistema social tenta limitar essa superação, reproduzindo desigualdades de outras formas. No entanto, a política de cotas, mesmo fazendo parte de um sistema que sofre violência simbólica, contribui para a promoção de modificações na estrutura da pirâmide social e educacional, pois, uma vez que proporciona a elevação dos níveis sociais, tais políticas possibilitam aos grupos ‘beneficiários’, os quais vivem em condições socioeconômicas

menos favoráveis, a elevação do seu nível social e cultural por intermédio do acesso ao bem cultural universidade.

## **I ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **1.1 CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Entende-se por política, não obstante suas diversas interpretações, a ciência do governo do povo; e, por pública, entende-se aquilo que é relativo ao povo ou a um povo. Sabendo, então, os significados das palavras ‘política’ e ‘público’, compreende-se que as políticas públicas se relacionam e estão voltadas para a sociedade civil, permitindo a esta uma participação direta na gestão pública, principalmente, nas questões de interesse geral. Neste ponto, destaca-se a Carta Magna do Brasil de 1988 que, precisamente, no parágrafo único do seu primeiro artigo, garante essa participação no que é público; haja vista que pertencemos a um Estado de caráter social e democrático, algo que, também, está explícito no contexto da Constituição.

Assim, dispõe tal parágrafo da Constituição (1988): “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Dessa forma, a lei maior do país garante a cada cidadão o exercício da democracia, possibilitando a concretização de uma gestão pública participativa.

Assim, faz-se necessário definir o que vem a ser políticas públicas. No primeiro momento, enxerga-se as políticas públicas como um meio do exercício da democracia, concretizando-se como um link entre a gestão pública e a sociedade, tornando essas duas esferas mais próximas onde, a primeira, por lei, deve agir de acordo com as necessidades da segunda. Ou seja, é uma ação voltada ao público. Cunha (2002, p. 11) enfatiza que “as políticas públicas têm sido criadas como resposta do estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, sendo a expressão do compromisso público de atuação numa determinada área a longo prazo”.

Nessa perspectiva, Isaura Botelho (2007, p. 3-4) esclarece:

uma política pública se formula a partir de um diagnóstico de uma realidade, o que permite a identificação de seus problemas e necessidades. Tendo como meta a solução destes problemas e o desenvolvimento do setor sobre o qual se deseja atuar, cabe então o

planejamento das etapas que permitirão que a intervenção seja eficaz, no sentido de alterar o quadro atual. Por ser conseqüente, ela deve prever meios de avaliar seus resultados de forma a permitir a correção de rumos e de se atualizar permanentemente, não se confundindo com ocorrências aleatórias, motivadas por pressões específicas ou conjunturais. Não se confunde também com ações isoladas, carregadas de boas intenções, mas que não têm conseqüência exatamente por não serem pensadas no contexto dos elos da cadeia de criação, formação, difusão e consumo.

Dessa forma, pode-se dizer que políticas públicas, em síntese, constituem ações advindas do Estado que buscam atender as necessidades do povo em geral.

Partindo da perspectiva de que a discussão acerca de políticas públicas é bem diversificada, toma-se como referência as discussões de Celina Souza (2006, p. 5), em seu artigo “Políticas Públicas: uma revisão de literatura”, onde ela explana a concepção de alguns autores e chega à conclusão de que “não existe uma única, nem melhor definição sobre o que seja políticas públicas”. Porém, enfatiza a definição mais conhecida que, segundo ela, é a de Laswell, cientista político. Tal definição consiste em dizer que decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Assim, política pública são as ações empreendidas pelo Estado para efetivar aquilo que está positivado na lei, com base nas necessidades da sociedade, estabelecendo que essas políticas podem ser de economia, educação, saúde, meio ambiente, trabalho etc.

Guareschi (2004, p. 180), afirma que as políticas públicas constituem:

[...] o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dá conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público.

Tomando-se como referência essas definições, faz-se necessário atentar para cada uma, no intuito de despertar no cidadão uma formação crítica, capaz de fazer com que ele passe a exigir seus direitos, a partir da premissa da vida em sociedade e do conhecimento das necessidades desse coletivo, tendo consciência de que sua participação dentro da coisa pública vai gerar o bem de toda comunidade.

## 1.2 POLITICAS PÚBLICAS NO BRASIL

A compreensão da emergência do Estado brasileiro requer situá-la a partir do período de formação da colônia de exploração Brasil. Sabe-se que a colonização brasileira pela Coroa Portuguesa teve um caráter exploratório, baseado na política mercantilista, onde a metrópole estava interessada, apenas, em usufruir dos recursos naturais que o Brasil possuía. Dessa forma, percebe-se a falta de interesse para com a população aqui situada, iniciando, então, o descaso e a desigualdade social do Brasil.

Nesse sentido, Maksenas (2002) se contrapõe ao conceito de políticas públicas como sendo para fins sociais, pois ele defende a ideia de que existem, na verdade, relações de poder, ligadas ao capital, onde uma minoria domina e esta minoria mantém seu poder sobre os excluídos e influencia na dinâmica da vida cultural, tornando-a a seu modo, como afirma o autor:

[...] é preciso, portanto, não compartimentalizar o saber produzido acerca das políticas públicas como fins sociais para percebermos os seus contornos com os contextos da sociedade brasileira. Assim, o estudo das políticas públicas como fins é o estudo das relações de poder, como também de estrutura e conjuntura da vida social, dos padrões de sociabilidade e da dinâmica da cultura (MAKSENAS, 2002, p. 106).

Percebe-se, dessa forma, que a desigualdade social está enraizada no Brasil e que não se pode analisar as políticas públicas nesse contexto como uma ação governamental presente desde sua formação com Estado. Porém, não se pode afirmar que, nessa época, não existiam ações consideradas políticas públicas, pois não é correto. Como afirmado acima, não existiam aquelas advindas do Estado, mas algumas instituições se preocuparam com o social. Nesse caso, a Igreja Católica assume como umas de suas primeiras preocupações a educação da população nativa do Brasil; e, em seguida, ela aparece no cuidado com os órfãos, viúvas e, também, atuando na saúde através das chamadas Santas Casas.

No período do Brasil República, período este que, pelo significado do nome de tal regime, deveria ter a participação da sociedade em sua estrutura, mas a realidade não foi bem assim, pelo menos, nas primeiras décadas do regime republicano brasileiro. A falta de participação política da sociedade é um ponto importante que merece destaque, pois ela pode ser apontada como uma das possíveis causas da desigualdade no país; já que sem esta participação não há como cobrar dos administradores públicos as ações

voltadas para o coletivo. Esse era o quadro social dos primórdios da República no Brasil: nenhuma manifestação nem participação popular. Segundo Faoro (1985), essa falta de participação política da sociedade fez com que não existisse um compromisso dos políticos para com o povo em geral, dando espaço para que esses representantes políticos agissem da maneira que bem entendessem, sem se preocupar com as necessidades da sociedade.

Ainda nos primeiros anos da República, destaca-se, como política pública, a tentativa de higienizar a capital brasileira, na época, o Rio de Janeiro. Diante de uma cidade tomada pelas epidemias que agravavam a saúde da população, o então presidente do Brasil, Rodrigues Alves, juntamente com Oswaldo Cruz que, na época, ocupava o cargo de Diretor Federal do Departamento de Saúde Pública, se propôs a tomar algumas medidas voltadas para a erradicação de tais epidemias.

Avançando um pouco mais na história do Brasil, adentra-se no período pós-30, no qual pode-se constatar, enfim, a formulação de políticas públicas voltadas para o social elaboradas pelo Estado Brasileiro. Já num segundo momento da República Brasileira, precisamente, durante o governo de Vargas, Maksenas (2002, p. 110) afirma que existiram ações consideradas políticas públicas desenvolvidas em três áreas: previdência e legislação trabalhista, na saúde e na educação e, no saneamento básico, habitação e transporte.

Foi durante a Era Vargas que a concessão de direitos sociais no Brasil, realmente, iniciou através, por exemplo, do direito ao voto dado à mulher. Destaca-se, como exemplo de ação social da época, a criação do Ministério do Trabalho, que elaborou toda legislação social e trabalhista do país e a criação de Institutos de Aposentadoria e Pensão (mais tarde transformados em INSS), no campo das ações ligadas à Previdência Social.

Durante o Regime Militar, há um retrocesso, pois, nesse período, alguns direitos civis e políticos foram suspensos. No tocante aos direitos sociais, ocorreram algumas ações consideradas políticas públicas, entre as quais a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Programa de Integração Social (PIS), o Banco Nacional da Habitação (BNH), que tinha por objetivo o financiamento de casa própria para os trabalhadores e a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, englobando, também, a assistência à saúde.

Ainda no contexto da Ditadura Militar, Fernandes (s/d, p. 14 e 15) expõe.

No que se refere ao desempenho dos programas sociais, houve uma melhora em todas as áreas. Na área de moradia, o BNH foi extinto em 1986 e concedeu entre 1964 e 1984, 4,5 milhões financiamentos habitacionais beneficiando mais de 20 milhões de famílias. Apesar disso, devido ao alto valor das prestações, os financiamentos que deveriam ter os mais pobres como público alvo, terminaram por ser destinados à classe média. O efeito deste déficit habitacional foi a crescente favelização nas capitais e grandes cidades do país. O setor de saneamento apresentou uma grande expansão no abastecimento de água, após a criação a partir da década de 1960 das companhias estaduais de abastecimento e saneamento e também da implementação pelo Governo Federal do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA).

Nota-se, a partir daí, uma melhoria nos programas sociais da época. Porém, é importante destacar que tais programas sociais eram marcados pelo clientelismo, favorecendo, assim, àqueles que comungavam das ações de corrupção advindas do governo e causando uma ineficiência das políticas públicas, deixando de fora a massa necessitada. Essa é uma das razões pelas quais não se podia atender às necessidades do povo em geral, não por falta de recursos, mas, sim, pelos desvios destes.

Em 1988, o Estado brasileiro aprova uma nova Carta Magna que traz, em seu bojo, indicativos de liberdade, igualdade, pluralismo político e justiça social, caracterizando, dessa forma, o Estado como um Estado Democrático Social e de Direito, assegurando a seus cidadãos o exercício pleno da democracia. Levando em consideração que o Brasil, na época, acabava de passar por longos 21 anos de ditadura militar. Tal motivo já é suficiente para que a Constituição de 1988 se apresente como um marco da reabertura da democracia no Brasil.

## **II TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Como já enfatizado, as políticas públicas são formas de atuação do Estado, promovendo o efeito desejado pela sociedade, assegurando-lhe estabilidade social e melhoria de vida, na construção de um coletivo mais justo e mais igualitário, através desses benefícios. Assim, essas ações visam responder às demandas, principalmente, os setores marginalizados da sociedade.



Existem alguns critérios que podem ser utilizados para definir o tipo de atuação das políticas públicas, destacando-se, segundo Teixeira (2002, p.3), os seguintes:

\* Quanto à natureza ou grau da intervenção:

- a) estrutural – buscam interferir em relações estruturais como renda, emprego, propriedade etc.
- b) conjuntural ou emergencial – objetivam amainar uma situação temporária, imediata.

\* Quanto à abrangência dos possíveis benefícios:

- a) universais – para todos os cidadãos
- b) segmentais – para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado (idade, condição física, gênero etc.)
- c) fragmentadas – destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento.

\* Quanto aos impactos que podem causar aos beneficiários, ou ao seu papel nas relações sociais:

- a) distributivas – visam distribuir benefícios individuais; costumam ser instrumentalizadas pelo clientelismo;
- b) redistributivas – visam redistribuir recursos entre os grupos sociais: buscando certa equidade, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, o que provoca conflitos;
- c) regulatória – visam definir regras e procedimentos que regulem comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade; não visariam benefícios imediatos para qualquer grupo.

Tais critérios, que dividem as diversas políticas públicas em modalidades, tem em comum seu objetivo final, o de alcançar a concretização dos direitos de uma sociedade, trazendo uma melhoria de vida a todos os seus membros.

## 2.1 ÁREAS DE ATUAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A tipologia das Políticas Públicas está relacionada com a pergunta “o que fazer?”, no sentido de melhorias para a sociedade em geral. Identificada tal necessidade, busca-se soluções para que, depois, em forma de lei, ações sejam executadas pelo Estado. Nesse sentido, Teixeira (2002, p. 2) afirma:

elaborar uma política pública significa definir *quem decide o quê, quando, com que conseqüências e para quem*. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, como

grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente.

Assim, o primeiro passo é reconhecer onde há a necessidade de um benefício e em que área este está incluído para que, depois, se possa elaborar o que e quando fazer, no sentido de melhoramento; tudo isso de acordo com a realidade de determinada sociedade.

O Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp dividiu as áreas de atuação das políticas públicas, da seguinte forma:

- a) Saúde
- b) Educação
- c) Habitação e desenvolvimento urbano
- d) Assistência social
- e) Previdência social
- f) Família e pobreza
- g) Financiamento e gasto social
- h) Segurança
- i) Outras

Portanto, as políticas públicas objetivam o desenvolvimento de uma sociedade, desenvolvimento este que, só será possível, entre outros caminhos, através de ações voltadas para o atendimento das necessidades de uma dada sociedade. Essas ações são consideradas políticas públicas e estão inseridas nas áreas descritas acima. Nesse debate, são destacadas as cotas para negros nas universidades públicas como um instrumento de efetivação do direito à educação.

### **III A POLÍTICA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO**

A educação é um direito fundamental, universal e inalienável. Consiste em dever do Estado implementar políticas públicas capazes de garantir sua qualidade social, bem como o acesso e a permanência de todos e de todas; construir espaços de participação direta, indireta e representativa, nos quais a sociedade civil possa atuar, efetivamente, na

definição, gestão, execução e avaliação de políticas públicas educacionais. É necessário que os governos garantam prioridade de recursos financeiros para a educação pública, pois o compromisso com a qualidade é, também, compromisso financeiro com a educação.

Nas sociedades contemporâneas, verifica-se uma preocupação constante em garantir aos cidadãos o acesso à educação básica, pois há um entendimento de que o direito à educação escolar, mais que uma exigência da sociedade atual, configura-se como um direito que permite o pleno exercício da cidadania. A educação como direito social e político é pressuposto básico para o exercício de todos os outros direitos. (CURY, 2002a).

Dessa forma, o direito à educação constitui-se como um instrumento para que os indivíduos possam usufruir a igualdade de oportunidades. Esse direito, instituído em lei, torna dever do Estado garantir o acesso de todos por meio da gratuidade. A declaração do direito é um fato significativo, mas mais significativo ainda é a sua garantia por parte do Estado, assegurando-o e implementando-o.

Cury (2002a, p. 247) destaca que a relação entre o direito à educação e a democracia terá, nos textos legais, a sua sustentação e irá determinar:

[...] o Estado como provedor desse bem, seja para garantir a igualdade de oportunidades, seja para, uma vez mantido esse objetivo, intervir no domínio das desigualdades, que nascem do conflito da distribuição capitalista da riqueza, e progressivamente reduzir as desigualdades. A intervenção tornar-se-á mais concreta quando da associação entre gratuidade e obrigatoriedade, já que a obrigatoriedade é um modo de sobrepor uma função social relevante e imprescindível de uma democracia a um direito civil.

Sendo a educação um direito de todos, conforme preceitua o artigo 205 da Constituição Federal de 1988, deve ser orientada pelo critério de universalidade. Entretanto, esta universalidade deve ser entendida sob o prisma dos princípios constitucionais, tanto os princípios que informam o caráter social do Estado Democrático, quanto os princípios direcionados especificamente ao ensino básico.

### 3.1 O DIREITO À EDUCAÇÃO VISTO A LUZ DA LEGISLAÇÃO

A Constituição Federal de 1988, marcada pela presença de um clima de democracia, de modo intenso em seu texto, trata dos direitos sociais e coletivos no

propósito de transformar cada indivíduo em cidadão. A Carta, também, enfatiza a relação do dever do Estado e os direitos do cidadão. Em seu art. 6º, consagra à educação um dos mais importantes direitos sociais, já que ela tem o objetivo de criar para a sociedade sujeitos capazes de se desenvolver, tendo em vista adquirir o mínimo necessário para a sua sobrevivência.

O texto constitucional de 1988 estabelece a educação básica, dos quatro aos dezessete anos, como a etapa obrigatória (art. 208, I). Afirma a educação como um direito de todos os cidadãos e dever do Estado, proclamando como princípios do ensino a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, bem como a garantia de um padrão de qualidade.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (CF/1988).

No art.6º, a Constituição consagra a educação como um direito social. Assim, tem por objetivo criar condições para que a pessoa se desenvolva, para que a pessoa adquira o mínimo necessário para viver em sociedade, e é destinado, sobretudo, às pessoas mais carentes e necessitadas. Assim, temos a educação como um dos componentes do *mínimo existencial* ou *piso mínimo normativo*, como uma das condições que a pessoa necessita para viver em sociedade, para ter uma vida digna, sobretudo no que se refere à educação básica gratuita nos estabelecimentos oficiais de ensino, que se traduz como direito público subjetivo, como condição essencial para uma existência digna.

Dessa forma, para que cada ser humano seja considerado e respeitado como tal, é preciso que possua uma vida digna em atenção à sua dignidade. Coloca-se como necessária essa atenção ao princípio da dignidade da pessoa para que o ser humano não seja transformado em mero objeto do Estado, pois o Estado existe em função do homem, e não o homem em função do Estado. Contudo, a dignidade da pessoa humana pressupõe algumas condições básicas de existência, dentre as quais a educação está inserida, conforme o próprio ordenamento jurídico constitucional preconiza (arts. 1º, III; 6º e 205).

Assim, é tarefa de todos que acreditam no direito à educação exigir que o Estado efetive políticas públicas para a educação de qualidade, concebendo-a não como simples

acesso às cadeiras escolares e, sim, à garantia ao conhecimento historicamente construído.

A diversidade de abordagens e questões que envolvem as políticas públicas se insere num contexto amplo e de complexidade. Juntamente a essas reflexões estão presentes as políticas educacionais de educação superior. Políticas públicas é condição para compreender seu significado, sentido, amplitude e mediações necessárias para a efetivação do direito à educação. Para Ball e Mainardes (2011, p. 13):

As políticas envolvem confusão, necessidades (legais e institucionais), crenças e valores discordantes, incoerentes e contraditórios, pragmatismo, empréstimos, criatividade e experimentações, relações de poder assimétricas (de vários tipos), sedimentação, lacunas e espaços, dissenso e constrangimentos materiais e contextuais. Na prática as políticas são frequentemente obscuras, algumas vezes inexecutáveis, mas podem ser, mesmo assim, poderosos instrumentos de retórica, ou seja, formas de falar sobre o mundo, caminhos de mudança do que pensamos sobre o que fazemos. As políticas, particularmente as políticas educacionais, em geral são pensadas e escritas para contextos que possuem infraestrutura e condições de trabalho adequada (seja qual for o nível de ensino), sem levar em conta variações enormes de contexto, de recursos, de desigualdades regionais ou das capacidades locais.

Nesse contexto, quando nos referimos às políticas públicas educacionais, é necessário considerar o papel do Estado, mesmo que não tenhamos a pretensão de desenvolver a discussão sobre sua natureza, apenas, ressaltar sua importância fundamental para o entendimento do tema em pauta.

Para Torres (2003), a definição de políticas educacionais precisa vir de uma ação do Estado, descrita assim:

Uma sociologia política da educação deriva das teorias do Estado, e critica as análises convencionais ou dominantes porque a estas falta uma abordagem holística ou abrangente dos determinantes da formulação de políticas. Em um nível mais alto de abstração, por exemplo, faltam abordagens convencionais da formulação de políticas a capacidade de relacionar o que acontece nas escolas e nos locais de educação não-formal o que ocorre na sociedade relativamente à dinâmica do processo de acumulação do capital e de legitimação política.

Como afirma Torres (2003, p. 45) “uma teoria crítica do poder e do Estado é um ponto de partida necessário para se estudar a formulação de políticas educacionais (ou políticas públicas de um modo em geral)”.

As definições e acepções do que se entende por igualdade levam a formular políticas educacionais que têm, em alguns casos, efeitos contrários. Assim, conjunto de políticas deve reivindicar a equidade proporcionando igualdade de oportunidades.

A Constituição de 1988 contempla, no artigo 206, inciso I, o princípio da igualdade como vetor que orienta a prestação do ensino no país, dentre eles, o de nível básico. A efetividade do acesso à educação básica só se verifica quando as condições de acesso e permanência se derem em condições de igualdade. Para a concretização desse princípio, não basta que a vaga esteja disponibilizada ao aluno se o mesmo não tiver condições de permanecer na escola, em razão, por exemplo, da distância da unidade escolar de sua residência.

O artigo 206 da Constituição Federal de 1988 enuncia os princípios que devem servir de parâmetro de interpretação das normas constitucionais relativas ao direito à educação. Tais princípios constituem, também, diretrizes para o Poder Público na formulação e implementação das políticas públicas voltadas à educação formal.

A gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais também foi consagrada como princípio constitucional do ensino, nos termos do artigo 206, inciso IV, Constituição Federal. O princípio da gratuidade do ensino público está intimamente ligado ao problema da democratização do acesso à educação e constitui um direito, não uma concessão ou favorecimento.

Para Borges (2008, p. 142).

A CF/88 constitui grande avanço em relação à introdução de instrumentos jurídicos voltados para a efetivação do direito à educação pública e gratuita. Quanto à possibilidade de se exigir concretamente esse direito, a Carta Magna brasileira traz mecanismos que podem ser acionados no processo de cobrança judicial, quando negada, pelo Estado, a garantia do direito à educação, tais como o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção e a ação civil pública.

O reconhecimento constitucional do princípio da gratuidade do ensino repercute a essência do direito social, natureza jurídica do direito à educação, especialmente, no caso do ensino básico. Os economicamente desfavorecidos são os principais destinatários dos direitos sociais, e a gratuidade do ensino almeja atender essa parcela da população. Desse modo, privilegiando a igualdade material, atende ao objetivo de universalização do ensino básico.

Visando ao princípio da igualdade, vetor da interpretação e efetivação do direito à educação, a Constituição Federal elenca como dever do Estado, no inciso III, artigo 208, o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino. Denota-se o compromisso constitucional em assegurar o direito à educação dos grupos socialmente marginalizados e promove sua inclusão social.

Após esta exposição sobre os principais aspectos constitucionais do regime jurídico que rege o direito à educação básica, evidencia-se a atenção especial conferida pela Constituição Federal de 1988 ao ensino dirigido às crianças e adolescentes. A previsão explícita na Constituição do direito à educação básica, como um direito público subjetivo, representa um notável avanço na proteção do direito à educação. A ausência ou a deficiência na prestação do serviço público concretizador desse direito enseja a exigibilidade judicial em face do Poder Público.

Portanto, ao enunciar os princípios que devem informar a prestação do direito à educação por parte do ente estatal, a Constituição privilegia o princípio da igualdade, inscrito no artigo 5º, caput. A estrutura principiológica, consubstanciada no artigo 206 da Constituição, foi desenhada com vistas a universalizar o ensino básico observando a garantia de seu acesso em condições de igualdade. Ao preocupar-se na consagração de princípios específicos da educação, a Constituição constrói um regime jurídico destinado a alcançar os objetivos primordiais da educação, enunciados no artigo 205.

Na interpretação sobre o direito à educação, à luz da legislação para a educação brasileira, ainda, contamos com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9394/96. Esta é a lei orgânica e geral da educação brasileira. Como o próprio nome diz, dita as diretrizes e as bases da organização do sistema educacional.

A citada lei define a educação num sentido abrangente, que engloba, além do processo de escolarização, a formação que ocorre na família, na escola, no trabalho e na convivência em geral. Assim, esclarece a referida Lei.

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

§ 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

§ 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social (BRASIL, 1996).

Em síntese, a Lei em comento trata dos seguintes temas sobre o sistema educacional:

1) Princípios orientadores, como a igualdade, liberdade, pluralismo de ideias, respeito, coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, valorização do profissional, gestão democrática, padrão de qualidade, valorização da experiência e uma vinculação entre educação escolar, trabalho e práticas sociais;

2) Em consonância com a Constituição Federal, visa à educação como uma tarefa a ser compartilhada entre o Estado (União, Distrito Federal, Estados e Municípios) e a sociedade. Estabelecendo como alguns deveres do Estado: obrigatoriedade e gratuidade para o ensino fundamental, acesso aos portadores de deficiência e oferta de ensino noturno e suplementar;

3) Divide a educação em dois níveis escolares, a Educação Básica (compreendendo educação infantil, do 0 aos 5 anos, ensino fundamental (de nove anos) e ensino médio) e a Educação Superior; e três modalidades de ensino, a Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional e Educação Especial (BRASIL, 1996).

A LDBEN regulamenta a educação no Brasil e nela constam os conceitos que denotam determinada compreensão de educação. E como tal, traz algumas implicações para a educação superior, seja em aspectos relacionados à organização e ao funcionamento dessas instituições, formas de ingresso, direitos e deveres de alunos e professores, dentre outros aspectos.

Articuladas nos artigos de 43 a 57, referente ao Capítulo IV – Da Educação Superior, do Título V – Dos Níveis e das Modalidades de Educação e Ensino, a LDB/1996 aponta a obrigação maior da Educação Superior é a divulgação do conhecimento. No artigo 43, por meio dos verbos estimular, incentivar, dentre outros, fica evidente, também, a ação de mover de modo positivo as pessoas para a criação e a investigação.

No artigo 43, a LDB estabelece as seguintes finalidades para a educação superior.

- a) Estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
- b) Formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;



- c) Incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;
- d) Promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;
- e) Suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;
- f) Estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;
- g) Promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) na matéria educacional, enfatiza que:

As autoridades nacionais e locais responsáveis pela educação têm a obrigação prioritária de proporcionar educação básica a todos, mas não se pode esperar delas que proporcionem a totalidade dos elementos humanos, financeiros e organizacionais necessários para essa tarefa. Será necessária a harmonização de ações entre todos os subsetores e todas as formas de educação (...) a harmonização de ações entre o Ministério da Educação e outros ministérios (...) a cooperação entre organizações governamentais e não-governamentais, o setor privado, as comunidades locais, os meios de comunicação, os grupos religiosos e a família (...).” (Declaração Mundial sobre Educação para Todos, Jomtien. UNESCO, 2002, p. 125).

O que se percebe, então, na educação, são prioridades que são substituídas por outros interesses. No entanto, os esforços a nível mundial têm buscado atenuar a diferença entre os que têm e os que não têm acesso ao direito à educação.

Nesse contexto, destacam-se as ações afirmativas na educação superior como uma política pública que visa garantir a efetivação do direito à educação de grupos

sociais vulneráveis. Assim, faz-se necessário problematizar essa questão com aporte nos documentos internacionais de proteção dos direitos humanos e na normativa interna de proteção.

### 3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR: AS COTAS ENQUANTO POLÍTICA DE AÇÃO AFIRMATIVA

Nas últimas décadas, políticas públicas têm sido formuladas em diferentes níveis com vistas a impulsionar as bases da igualdade material e da justiça na sociedade brasileira. Nesse contexto, Borges (2008, 2011a, 2011b, 2012a, 2012b, 2012c, 2013a, 2013b) enfatiza que políticas e programas de ação afirmativa passaram a ocupar o centro das discussões sobre o acesso à educação superior, baseados na normativa e nos documentos internacionais de proteção dos direitos humanos, bem como em legislação interna específica, interpretadas à luz dos princípios e garantias afirmados na Constituição de 1988. Nesse sentido, Borges afirma que essa centralidade decorre da conjunção de vários fatores:

O reconhecimento dos direitos humanos, sobretudo do direito à educação, no cenário internacional, com repercussões no ordenamento jurídico nacional; a afirmação da centralidade do direito à educação nos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, de base convencional e, portanto, vinculantes e de natureza obrigatória; a assunção, por parte das organizações internacionais, tanto de caráter universal, como regional, da discussão sobre os direitos humanos de grupos sociais historicamente marginalizados do acesso a determinados bens culturais, que resulta na formulação de normas de caráter específico, voltadas para a proteção de grupos marginalizados ou que versam sobre uma única temática (BORGES, 2011a, p. 143).

Nas universidades públicas brasileiras, as políticas afirmativas, estabelecidas por leis ou resoluções dos conselhos universitários, especialmente, os sistemas de reservas de vagas<sup>1</sup> – a tão conhecida política de cotas para grupos específicos e vulneráveis, em geral os identificados como negros ou afro-descendentes, os egressos de escolas públicas e a população carente – emergiram com a finalidade de democratizar o acesso à educação superior, na perspectiva de promover a diversidade

---

<sup>1</sup>Sobre a matéria, é elucidativo o parecer: BORGES, Maria Creusa de Araújo. **Parecer**. Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (UFPB, CONSEPE, 2010). Relatoria da adoção da reserva de vagas para pessoas com deficiência, negros e indígenas oriundos da escola pública.

étnico-racial nas instituições universitárias e contribuir para a redução das desigualdades sociais presentes no Brasil.

As cotas como políticas afirmativas na educação superior ganharam força nitidamente com a atuação do agente político “movimento negro”. Como afirma Antônio Sérgio Guimarães,“(...) o movimento negro foi o primeiro e, até recentemente, o único agente político a propor, como as cotas, medidas concretas que ampliassem a democratização do ensino superior no Brasil, daí a sua ressonância” (GUIMARÃES, 2010, p. 34).

De uma forma mais específica, considerando o conceito de promoção da igualdade racial, as políticas de ação afirmativa “têm por objetivo garantir a oportunidade de acesso dos grupos discriminados, ampliando sua participação em diferentes setores da vida econômica, política, institucional, cultural e social” (JACCOUD & BEGHIN, 2002, p. 23).

Entende-se que políticas de ações afirmativas são medidas que tem como metas promoção da igualdade (de oportunidades, de tratamento e de condições objetivas de participação na sociedade) e o reconhecimento de identidades. São, portanto, políticas que buscam a democratização (concreta) de direitos civis, políticos, sociais e culturais em uma dada sociedade.

### 3.2.1 Notas acerca das políticas de ação afirmativa

Ações afirmativas fazem parte de diversas discussões no direito constitucional contemporâneo, principalmente quanto a sua aplicabilidade eficaz na sociedade. As mesmas se configuram como um conjunto de medidas especiais voltadas a grupos discriminados e vitimados pela exclusão social ocorridos no passado ou no presente, com o objetivo de eliminar as desigualdades e segregações, de forma que não se mantenham grupos elitizados e grupos marginalizados na sociedade, ou seja, busca-se uma composição diversificada onde não haja o predomínio de raças, etnias, religiões, gênero, etc.

Assim, as ações afirmativas têm a incumbência de nivelar as classes e grupos sociais, concedendo vantagens jurídicas quando há desníveis fáticos, ou seja, o desequilíbrio proporcionado no plano dos fatos seria compensado por um desequilíbrio no plano jurídico, tutelado pelo Estado. Em uma simples analogia isso é facilmente perceptível quando se cogita de direitos trabalhistas, pois o legislador, preocupado com

submissão do empregado ao império do empregador, editou normas protetivas, juridicamente desiguais, mas que permitem equilibrar o capital/trabalho.

Joaquim Barbosa Gomes apresenta um conceito bastante abrangente, que define as ações afirmativas como:

(...) as ações afirmativas podem ser definidas como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego.

O surgimento do termo “ações afirmativas” surgiu nos EUA, adotado pelos presidentes John Kennedy e Lyndon Johnson, quando os mesmos adotaram medidas visando promover, no campo do emprego, oportunidades equânimes. É importante destacar que os norte americanos vivenciavam uma época de lutas pelos direitos civis, em meados da década de 1960, como forma de promover a igualdade social entre os negros e branco. Esses movimentos variaram na forma de atuação: pacifista, como os liderados por Martin Luther King e Malcon X, e radical como as “Panteras Negras”; que pregavam a reação armada ante a discriminação como meio de luta pelos Direitos Civis da população negra.

As ações afirmativas se estenderam em muitos países que tiveram problemas de discriminação. Hoje estão presentes em muitos deles, como a Índia, onde se busca equiparar direitos das “castas inferiores”; no Sri Lanka, para favorecer os cingaleses prejudicados em relação aos tâmeis; na Nigéria, para oportunizar direitos das várias etnias; na Malásia, para que os malaios possam ter direitos iguais aos chineses e nos Estados Unidos.

É necessário entender o quanto as ações afirmativas são eficientes, caso corretamente utilizadas, e a importância de sua abrangência. Entretanto, para não banalizar sua utilização é necessário norteá-las pelo princípio da igualdade, como demonstrado, não necessariamente com o modelo esboçado, mas com os fundamentos de bem estar social, proporcionalidade, razoabilidade e procurando atingir os preceitos constitucionais da dignidade da pessoa humana e os demais objetivos do texto maior.

No Brasil, é recente a adoção de ações afirmativa. Vistas como medidas para criar igualdade de oportunidades para grupos e populações socialmente excluídas, essas ações preveem um tratamento diferenciado na sua execução, objetivando uma maior inserção na educação, no sistema de saúde e no mercado de trabalho.

As ações fazem parte da agenda política brasileira desde a década de 1990, numa tentativa de corrigir as mazelas sociais, por meio da inclusão e instalação da justiça, reconhecendo e corrigindo situações de direitos negados socialmente ao longo da história. Percebe-se assim que, desta forma, uma justificativa para tais políticas como reparação pelo passado de discriminação.

Discutindo o contexto da implantação de cotas nas universidades, temos:

As ações afirmativas e as cotas emergem num contexto de enfraquecimento de projetos políticos alternativos, quando as atenções se voltam para pensar o aprimoramento da democracia representativa. Os partidos, objeto de maior atenção, buscam responder às demandas que lhes são dirigidas, não apenas por razões éticas ou ideológicas, mas também ou principalmente por interesses pragmáticos. (ARAÚJO, 2002, p. 149-150).

A representação de programas de cotas enquanto ações afirmativas surgem em diversos campos no Brasil. Na educação, como vimos, outras tantas políticas de acesso à educação superior, como formas de efetivação de direitos, como medidas que priorizam a inserção de grupos minoritários, com histórico de exclusão. Mas, são as “raciais”, nomeadamente, as que vêm suscitando as maiores polêmicas.

Como instrumentos de “integração”, com vistas a contribuir na dissolução dos obstáculos que impedem à participação e usufruição de todos na/da chamada sociedade democrática, a política de cotas emerge ganhando força na acepção da “justiça distributiva ou social”, entendida, conforme Gomes (2003,) como a necessidade de se promover a redistribuição equânime dos ônus, direitos, vantagens, riqueza e outros fundamentais “bens” e “benefícios” entre os membros da sociedade. Não nega a justiça cultural, ao contrário, tende efetivá-la.

O debate sobre as políticas afirmativas no campo racial no Brasil tem como tema implícito, que se vincula com o tema da justiça, a questão da identidade racial do negro brasileiro, especialmente a aceitação e valorização da cor e da sua cultura negra. O debate político sobre as ações afirmativas, no plano nacional, tem enfocado, de forma restritiva, apenas o universo educacional, mas tem produzido teses de que as políticas de

reconhecimento das identidades “raciais” colocam em risco a unidade e a identidade nacional, e tendem a reforçar o radicalismo racial, tal qual predominou nos Estados Unidos e na África do Sul no período do “Apartheid”. É dentro desta preocupação que vêm sendo dirigidos argumentos contra as políticas de cotas consideradas raciais. Desde o século XVIII, no campo do moderno direito dos povos evoluiu-se dos direitos civis e políticos para o conceito de direitos humanos que, além dessa primeira geração de direitos, incorporou também os direitos sociais, culturais e difusos, cada vez mais reconhecidos e garantidos constitucionalmente pelos governos e estados.

No entanto, apesar de todo esse avanço, direitos elementares como registro civil, educação, saúde e moradia são ainda realidade distante para grande parte da população Brasileira.

A questão da constitucionalidade das ações afirmativas baseia-se na utilização dos dois tipos de igualdade, formal e a material. A igualdade formal diz respeito a isonomia perante a lei, ou seja é dirigida principalmente ao legislador que ao elaborar as leis não deve criar discriminação entre pessoas, coisas ou fatos, devendo tratá-las com isonomia, como está elencado no art. 5º caput da CRFB/88;

Trata-se do pilar das sociedades democráticas, pois a sustenta, bem como servi de direção interpretativa das normas que compõem os sistemas jurídicos democráticos, segundo Da Silva (2000, p.217), quando cita:

Igualdade constitucional é mais que uma expressão de direito; é um modo justo de se viver em sociedade. Por isso é princípio posto como pilar de sustentação e estrela de direção interpretativa das normas jurídicas que compõem o sistema jurídico fundamental. (Da Silva, 2000, p.217).

Já a igualdade material diz respeito a isonomia real, pois as pessoas são diferentes entre si, sendo necessário levar em consideração as diferenças entre grupos, como nos ensina, Da Silva (2000, p.215): “Mas, como já vimos, o princípio não pode ser entendido em sentido individualista, que não leve em conta as diferenças entre grupos”.

### 3.3 A IDEIA DE JUSTIÇA SOCIAL NO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR

A justiça social se situa, no ordenamento brasileiro, como um direito posto. Sob a forma de princípio constitucional, condensa, por meio de seu conteúdo, um verdadeiro

feixe de direitos obtidos pela conjugação articulada de vários outros princípios contidos nos arts. 3º, 170 e 193 da Constituição Federal de 1988. Em razão de sua natureza, estende-se a toda a estrutura e ao desempenho do ente estatal, tanto condicionando o exercício do poder, como a composição e o acionamento de suas instituições. Em face do seu caráter normativo-impositivo, é plenamente eficaz e imediatamente aplicável.

Rawls (2000) reconhece que a sociedade não é homogênea, mas diferenciada e conflituosa, daí nascendo a necessidade da Justiça para regular a vida social. Assim, o contratualismo de Rawls defende o estabelecimento de regras e princípios que tornem possível a sociedade justa. E isso é possível porque há uma identidade de interesses entre as diferentes forças sociais existentes, de forma que a equidade possa prevalecer na distribuição dos bens socialmente produzidos. Fica implícito, pois, que Rawls (2000) idealiza um consenso social, amparado pelo ideário da Justiça, para equacionar os dilemas enfrentados por todos com relação às extremas desigualdades – a desigualdade ruim, se assim pode-se dizer.

Em consonância com este entendimento John Rawls acredita que a justiça define-se em virtude de sua realização pelas instituições, que devem corrigir as distorções encontradas na sociedade através da utilização de dois princípios basilares: da igualdade e da desigualdade. É a teoria da justiça em movimento buscando prover os cidadãos dos meios necessários à sua realização nos planos da vida em sociedade.

A sociedade justa pensada por Rawls (2000) é ricamente inundada pelos termos e conceitos hoje constitutivos da arena dos direitos humanos e sociais, como altruísmo, benevolência, imparcialidade, desinteresse mútuo, desejos benevolentes, situação equitativa, bondade, objeção de consciência etc.

A política de cotas, por instalar uma desigual distribuição da riqueza, com transferência de partes dos bens para os mais excluídos, pode, assim, inserir-se no que Rawls (2000) chama de oportunidades iguais a todos.

Feres Júnior (2006), reconhece, em seus trabalhos, o argumento da justiça social como o de maior legitimidade, alicerçando-se no texto constitucional de 1988 – artigos 170 e 193, respectivamente – que contemplam a igualdade orientada pelos critérios econômico e social – e na tese de que a pobreza tem cor, ao mencionar que: “(...) basta constatar que no Brasil, a variável raça/cor é responsável por uma grande desigualdade socioeconômica para podermos justificar a criação de políticas que visem a promover aqueles que são desfavorecidos” (FERES JÚNIOR, 2006, p.16-17). Fortalece esse fundamento o fato de que a aplicação desse princípio pode se estender a

“outros grupos que sofrem ou possam vir a sofrer de discriminação”. Por outra lógica, a justiça social combina-se – não contraria – o direito de reparação.

Ainda sobre justiça social, Borges e Santos (2012, p.810) DIZ que

[...] o conceito de justiça social é problematizado na perspectiva de reivindicações por reconhecimento de diferentes abordagens étnicas e culturais. Busca-se, dessa forma, a construção de um novo paradigma de justiça social que coloca o reconhecimento no cerne do debate contemporâneo. Trata-se, na verdade, de um tipo de reivindicação por justiça social que tende a ser pautada nas políticas de reconhecimento.

Entende-se que os princípios da justiça social se estruturam em torno da equidade de oportunidades, sendo que a liberdade e os demais direitos devem ser resguardados, para que se tenha o equilíbrio social para a vida em sociedade.

### 3.4 POLÍTICA DE COTAS PARA NEGROS

A política de cotas é vista como modalidade específica de ação afirmativa, sendo entendida como adoção de dispositivos que atuem no sentido de afirmar e recuperar direitos. Por outro lado, é estratégica para se chegar à igualdade de oportunidades na representação a partir de resultados que alterem a situação de exclusão social.

São poucos os alunos pobres que almejam o ingresso no ensino superior, pois historicamente os estudos universitários fazem parte da vida daqueles que não têm a necessidade de trabalhar para garantir seu sustento e de sua família. Em uma sociedade em que a educação superior é tida como um privilégio de poucos, a grande maioria dos estudantes abre mão do ‘sonho’ do ingresso em uma instituição de ensino superior em virtude da tradição histórica de exclusão.

No Brasil a maior parte das vagas em instituições públicas, principalmente as de cursos com concorrência mais elevada, são privilégio de estudantes provenientes de minorias abastadas, que dispõe de tempo para preparação, bem como tempo para dedicação durante a realização do curso. Mesmo quando a necessidade de melhores salários incita a realização de um curso superior, a rede privada de ensino superior é escolhida pelas maiorias, pois não representa grande concorrência em concursos vestibulares.

Junta-se a isso um passado de escravidão que, mesmo após sua abolição, levou a população afro-brasileira a níveis de renda e condições de vida no mínimo, precárias. O caráter temporário dessa política, bem como sua proposta de corrigir um mal maior, era a grande justificativa para sua aceitação, ainda que a política de cotas guarde em si muitas imperfeições. A análise do panorama geral das questões concernentes às ações



afirmativas e ao “programa de cotas raciais” exige e perpassa por uma análise do grupo étnico negro brasileiro e toda a sua carga de dados históricos, políticos e sócio-culturais agrupados desde o Brasil-colônia.

A primeira política de reservas de vagas numa instituição de educação superior no Brasil, para estudantes auto classificados como pretos ou pardos, foi instituída nas Universidades Estaduais do Rio de Janeiro (UERJ e UENF), por uma Lei aprovada na Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro em 2002. A partir daí, outras universidades passaram a adotar políticas de cotas.

Em 2004, por iniciativa do governo federal, foi enviado, para a Câmara dos Deputados, um projeto de lei para instituir cotas nas universidades federais. Esse projeto foi apensado a um projeto de 1999 e, hoje, possui um similar no Senado. Os dois projetos propõem cotas de 50% para estudantes oriundos de escolas públicas, nas Instituições Federais de Ensino Superior e Ensino Técnico de nível médio, e dentro desse percentual, cotas para negros e indígenas na promoção desses grupos em cada unidade da federação, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em 2012, dezenas de Universidades no Brasil adotam cotas para negros, mas o tema ainda mobiliza vários setores da sociedade em posições favoráveis e contrárias. Recentemente, em 26/04/2012, uma vitória importante para os que lutam pelas ações afirmativas se consolidou: a declaração pelo Supremo Tribunal Federal (STF), Corte Máxima do Poder Judiciário Brasileiro, que as ações afirmativas e as políticas de cotas raciais não ferem a Constituição Brasileira, ou seja, são legais.

De modo geral, a principal inspiração para a criação de tais políticas públicas é, em tese, a promoção de uma igualdade fática ou material. Busca-se, assim, trazer os negros, que estariam em uma situação de inferioridade no processo de seleção para ingresso em universidades públicas, para um patamar de igualdade real em relação àqueles considerados brancos.

Do ponto de vista normativo, portanto, as ações afirmativas não violam nenhum dos princípios fundamentais da República, inclusive aquele sobre o qual os detratores da política de cotas raciais se baseiam, para se posicionarem contrariamente, os artigos 3º e 5º da Carta Constitucional.

Assim, as ações afirmativas fazem parte da política de igualdade de oportunidades entre os grupos desprivilegiados da sociedade. São consideradas ações afirmativas as políticas, como a Lei de Cotas, Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que têm como meta reparar antigas e novas discriminações. Seu objetivo resume-se em

corrigir uma defasagem entre o ideal igualitário predominante e legitimado nas modernas sociedades democráticas, e um sistema de relações sociais marcado pela desigualdade e pela hierarquia.

A disseminação das ações afirmativas resulta de uma luta histórica e de uma extraordinária mobilização social que pressiona instituições políticas e universitárias em todas as regiões do país a colocar as cotas para negros em suas pautas de discussões e deliberações, o que implica mobilização, articulação política e produção intelectual de ideias, argumentos, modelos e propostas de como promover a igualdade racial no ensino superior. Foi essa luta histórica, protagonizada pelo movimento negro, que levou o Estado Brasileiro a iniciar, em 2001, a adoção de medidas de ações afirmativas para a população negra.

A Universidade de Brasília (UNB) foi a 1ª universidade federal a instituir o sistema de cotas no seu vestibular tradicional, em junho de 2004. Faz parte do Plano de Metas de Integração Social, Étnica e racial da UNB que deve ser implantado por 10 anos consecutivos.

Ultimamente, vem ocorrendo um leve crescimento no ingresso de estudantes negros nas universidades. Esse crescimento deve-se, em parte, à institucionalização por parte do Estado de ações afirmativas na área educacional. Muitas discussões têm sido travadas sobre políticas públicas para a educação, e as ações afirmativas para acesso à educação superior estão no alvo de estudos com os mais diferentes enfoques. Muitos estudantes que não tinham condições de concorrer a uma vaga, por razões ligadas à etnia e/ou à classe social estão tendo a oportunidade de ingressar em universidades públicas, em inúmeros casos, devido à adoção das políticas afirmativas.

A política de cotas se caracteriza como uma possibilidade de superação das desigualdades. O sistema social tenta limitar essa superação, reproduzindo desigualdades de outras formas, no entanto, a política de cotas, mesmo fazendo parte de um sistema que sofre violência simbólica, contribui para a promoção de modificações na estrutura da pirâmide social e educacional, pois uma vez que proporciona a elevação dos níveis sociais, tais políticas abrem possibilidade para que aquelas pessoas que vivem em condições socioeconômicas menos favoráveis também sejam elevadas socialmente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos afirmar que estamos num momento de consolidação na implementação de diversas políticas públicas nas instituições de ensino superior. Em especial, no caso da existência de cotas para o ingresso de negros, que se trata de uma mudança pressionada por movimentos sociais e grupos políticos que buscam inserção social e efetivação de direitos, ao mesmo tempo em que esses mesmos movimentos fazem a disputa ideológica para conformação de uma identidade étnico-racial para determinado grupo, seu sentimento de pertencimento e reconhecimento.

As políticas de ações afirmativas se inscrevem num esforço múltiplo de superação de discriminações sociais e raciais da sociedade brasileira, construídos na sua história de colonialismo, escravidão e exclusão social dos negros. História, antes e depois da "abolição", marcada pela desigualdade social e regimes políticos autoritários. A promoção de cotas nas universidades públicas democratiza o acesso das carreiras universitárias aos segmentos sociais dos egressos de escolas públicas, especialmente os afrodescendentes, democratizando, assim, a renda e o poder na sociedade.

A discriminação dos negros existe sim, por mais que se tente disfarçar ou ignorar o fato. E essa discriminação decorre da situação de que os negros chegaram no Brasil na época da colonização e foram tratados como coisas e não como seres humanos, suprimindo-lhes o acesso aos direitos humanos a ele inerentes como a qualquer outra.

O sistema de cotas é a forma encontrada pelo Estado para compensar os integrantes de certos grupos, reservando vagas em concursos públicos para provimento de cargos e empregos públicos e para preenchimento do corpo docente das instituições de ensino superior público. É uma política que divide opiniões, embora seja consenso que algo deva ser feito para remediar as desigualdades.

Muitas mudanças ainda precisam ser feitas, não somente relacionadas ao sistema educacional e econômico dos quais fazemos parte, mas também uma mudança na mentalidade da sociedade, desmitificando o preconceito atribuído aos negros. Para que isto ocorra, é necessário que ações afirmativas sejam criadas, permitindo a convivência de diferentes pessoas num mesmo ambiente para que elas possam perceber que todos somos iguais e temos direitos iguais independente de raça, cor, etnia, sexo e condição financeira.

Por fim, as cotas possuem fundamentos políticos, sociais e históricos. Elas se embasam na ideia de solidariedade social, de igualdade ou redução das desigualdades raciais e de reparação social e histórica. Dessa forma, serve como mecanismos para promover a ascensão social e racial dos negros e afrodescendentes que por muito tempo não

foram beneficiados por políticas de inclusão. Se os interesses sociais do Estado visam à redução das desigualdades, a promoção das classes sociais menos favorecidas ou fragilizadas seja pelo aspecto étnico ou social, as cotas para a raça negra se justificam.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Clara. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. **Estudos Feministas**. Florianópolis: CFH/CCE/UFSC. V. 9 n. 1, p. 231-252, 2001.

\_\_\_\_\_. Ações afirmativas como estratégias políticas feministas. In: BRUSCHINI, Cristina.

BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson(Orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BORGES, Maria Creusa de Araújo. Princípios norteadores da educação em direitos humanos na instituição universitária. **Verba Juris: anuário da Pós-Graduação em Direito**, João Pessoa: Editora da UFPB, ano 7, nº 7, 2008, pp. 133-175.

\_\_\_\_\_. **Parecer**. Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (UFPB, CONSEPE), 2010. Relatoria da adoção da reserva de vagas para pessoas com deficiência, negros e indígenas oriundos da escola pública.

\_\_\_\_\_. A adoção do sistema de cotas como forma de ingresso na educação superior brasileira. In: Luiz de Sousa Junior; Magna França; Maria da Salete Barboza de Farias. (orgs.). **Políticas de gestão e práticas educativas: a qualidade do ensino**. Brasília: Liber Livro, 2011a, v.1.

\_\_\_\_\_. A UNESCO e o Direito à Educação Superior. **Cadernos ANPAE**, v. 11, p. 1-15, 2011b.

BORGES, Maria Creusa de Araújo e SANTOS, Thiago Rodrigues Fernandes da Silva. O acesso à educação superior brasileira: A Adoção das Cotas Sociais. **Cadernos ANPAE**, v. 13, p. 1-14, 2012a.

\_\_\_\_\_. Ações afirmativas na universidade: o caso cotas no Supremo Tribunal Federal: considerações analíticas sobre a repercussão do caso no campo de afirmação dos direitos humanos. In: Enoque Feitosa; Lorena Freitas; Madson Xavier; Vitor Córdula. (Org.). **Estudos do Congresso Marxismo, Realismo e Direitos Humanos**. 1ed. João Pessoa: Editora da UFPB, 2012b, v. 1.

\_\_\_\_\_. Ações afirmativas na universidade: para além da reparação social? In: *Anais*, III Congresso Internacional do Núcleo de Estudos das Américas: América Latina: processos civilizatórios e crises do capitalismo contemporâneo. Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2012c.

\_\_\_\_\_. Política de Cotas na Universidade: uma análise dos dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). In: VI Encontro Estadual de Política e Administração da Educação da Paraíba, 2013, João Pessoa. *Anais* do 6º Encontro Estadual de Política e Administração da Educação/PB: qualidade do ensino: desafios da política e da gestão. João Pessoa: Editora da UFPB, 2013a. v. 6.

\_\_\_\_\_. Ações afirmativas na universidade: o “caso cotas” no Supremo Tribunal Federal. In: Almeida, L. C.; Pino, I. R.; Pinto, J. M. R.; Gouveia, AB. (orgs.). **PNE em Foco**: política de responsabilização, regime de colaboração e Sistema Nacional de Educação. 1ªed. Campinas/SP: Campinas-SP: CEDES/UNICAMP, 2013b, v. 1.

BORGES, Maria Creusa de Araújo e TRIGUEIRO, Charles de Sousa. Uma nova perspectiva de políticas afirmativas para pessoas com deficiência. *Prima Facie: Direito, História e Política*. Edição Temática: Novas Gramáticas de Educação, Direitos Humanos e Justiça Social. PPGCJ/UFPB, João Pessoa, v. 12, nº 23, 2013c.

BOTELHO, Isaura. **A política cultural e o plano das idéias**. Artigo, 05/2007. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/enecult2007/IsauraBotelho.pdf>. Acesso em 05 de abril de 2014.

BRASIL. Constituição - República Federativa do Brasil. 1 ed. Brasília: Ministério da Educação, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, v. 134, n. 248, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27834-27841.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Roberto da. **Metodologia científica**. 6. ed São Paulo: Prentice Hall, 2007.

CUNHA, E. de P.; CUNHA, E. S. M.. Políticas públicas e sociais. In: CARVALHO, A.; SALES, F. (Orgs.) Políticas públicas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

CURY, C.R.J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.116, p.245-262, jul. 2002a.

FAORO, Raymundo. **Os donos do Poder**: Formação do Patronato Político Brasileiro, São Paulo, Globo. 1985.

FERNANDES. Antonio Sergio Araujo. Políticas Públicas: Definição evolução e o caso brasileiro na política social. IN DANTAS, Humberto e JUNIOR, José Paulo M. (orgs). **Introdução à política brasileira**, São Paulo. Paulus. 2007.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. In: SANTOS, Renato Emerson dos e LOBATO, Fátima (Orgs.). **Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p.15-58.

\_\_\_\_\_. **Ação afirmativa & princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 40.

GUARESCHI, N. **Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência**. In: STREY, Marlene (Org.). *Violência, gênero e políticas públicas*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio. **Entrevista ao site da Ação Educativa sobre ações afirmativas**. 2010. Disponível em: [http://www.acaoeducativa.org.br/portal/index.php?option=com\\_content&task=view&id=633](http://www.acaoeducativa.org.br/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=633) ; acesso em 12/04/2014.

JACCOUD, Luciana; BEGHIN, N. **Desigualdades Raciais: um balanço da intervenção governamental**. Brasília, IPEA, 2002.

MEKSENAS, Paulo. **Cidadania, Poder e Comunicação**. São Paulo ed. Cortez, 2002.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo, Martins Fontes, 2000.

SOUSA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. In: **Revista Sociologias**. Ano 8 /n°16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SILVA Jr., H. **Do racismo legal ao princípio da ação afirmativa: a lei como obstáculo e como instrumento dos direitos e interesses do povo negro**. In: GUIMARÃES, A. S.; HUNTLEY, L. (orgs.). *Tirando a Máscara – Ensaio sobre o racismo no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 359-387.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf). Acesso em: 27 de abril de 2002.

TORRES, Carlos Alberto. **Teoria Crítica e Sociológica**. São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire, 2003.

